

sociologie

MIREILLE RĂDOI  
**EVALUAREA  
POLITICILOR  
PUBLICHE**



t...  
TRITONIC

# EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE

POLITICILOR  
PUBLICE

www.tronic.ro  
www.tronic.ro  
www.tronic.ro

TRONIC  
www.tronic.ro  
www.tronic.ro  
www.tronic.ro



**TRITONIC**

Ilustrație copertă: Muzeul Orsay,  
foto Bogdan Hrib

Colecția: SOCIOLOGIE  
Coordonator: prof. univ. dr. Maria VOINEA

**Editat cu sprijinul  
Autorității Naționale pentru  
Cercetare Științifică**

© COPYRIGHT TRITONIC  
BUCUREȘTI / ROMÂNIA 2005  
e-mail: editura@tritonic.ro  
tel./fax.: +40.21.242.54.09

**www.tritonic.ro**  
**www.jurnalism.ro**  
**www.studiidesecuritate.ro**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

**RĂDOI, MIREILLE**

**Evaluarea Politicilor Publice / Mireille Rădoi. -**

București : Tritonic, 2004

Bibliogr.

ISBN 973-8497-81-7

Tiraj I, Bun de tipar: 20.09.2005

*28/6/05*

**Mireille Rădoi**

# **EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE**

**Un studiu de caz:  
reforma învățământului superior din România**

**Editura TRITONIC  
BUCUREȘTI**

Biblioteca Centrală Universitară  
"Carol I" București

Cota II 312017

B.C.U. "CAROL I" BUCURESTI



C20124420

# CUPRINS

Content / 7

Prefață / 9

PARTEA ÎNTÂI / 13

**1. Politicile publice: instrumente de intervenție ale unui stat democratic / 14**

1.1. **Nevoia de politici publice / 16**

1.1.1. Necesitatea de a corecta acțiunile pieței / 18

1.1.2. Promovarea unor valori acceptate social / 22

1.2. **Analiza de politici publice / 25**

1.2.1. Rolul analizei de politici publice / 25

1.2.2. Analistul de politici publice / 26

**2. Monitorizarea politicilor publice / 30**

2.1. **Delimitări conceptuale și noțiuni fundamentale / 30**

2.2. **Funcții și întrebări specifice / 32**

2.3. **Participarea populației țintă / 34**

2.4. **Tehnici de monitorizare / 37**

2.4.1. Graficele / 37

2.4.2. Indexul Gini / 39

2.4.3. Reprezentările tabelare / 40

2.4.4. Numerele de index / 40

2.4.5. Analiza de interval temporar / 42

2.4.6. Analiza seriilor de control / 43

**3. Evaluarea de politici publice / 44**

3.1. **Caracteristici ale evaluării / 45**

3.2. **Criterii de evaluare / 45**

3.3. **Tipuri de evaluare / 46**

3.4. **Dificultăți și limite inerente cercetării evaluative / 49**

3.5. **Construcția metodologică și mizele sale / 52**

3.6. **Abordări clasice în evaluarea de politici publice / 56**

3.6.1. **Evaluarea formativă / 62**

3.6.2. **Evaluarea sumativă / 64**

3.6.2.1. **Analiza cost – beneficiu / 64**

3.6.2.2. **Analiza cost – eficiență / 69**

3.6.2.3. **Analiza risc – beneficiu / 70**

- 3.7. Evaluarea de impact / 72
- 3.8. Abordări post-pozitiviste / 96
  - 3.8.1. Evaluarea ca dezbatere / 99
  - 3.8.2. Meta-evaluarea / 101
- 3.9. Reflecții critice și soluții alternative / 102

## PARTEA A DOUA / 109

- 4. Educația – domeniu strategic / 110
  - 4.1. Dezvoltarea durabilă și educarea resursei umane / 116
  - 4.2. Învățământul superior și tipul de stat / 121
    - 4.2.1. Finanțarea învățământului superior / 122
    - 4.2.2. Raportul dintre public și privat în învățământul superior românesc / 133
  - 4.3. Necesitatea evaluării programelor educaționale / 139
    - 4.3.1. Standarde calitative în învățământul superior / 142
    - 4.3.2. Cooperare internațională în domeniu / 146
    - 4.3.3. Maniere alternative de evaluare a învățământului superior / 150
- 5. Evaluarea reformei învățământului superior din România / 154
  - 5.1. Actorii beneficiari / 155
    - 5.1.1. Corpul profesoral / 156
    - 5.1.2. Studenții / 158
  - 5.2. Intrarea pe agendă și formularea politicii de reformare / 162
    - 5.2.1. Identificarea problemei / 163
    - 5.2.2. Definierea problemei / 164
    - 5.2.3. Intrarea pe agendă și filtrarea problemei / 167
    - 5.2.4. Modul de stabilire a agendei / 169
    - 5.2.5. Publicul politicii / 173
    - 5.2.6. Strategii de respingere / 175
    - 5.2.7. Concluzii privind elaborarea reformei / 177
  - 5.3. Evaluare de impact / 179
    - 5.3.1. Structura grupurilor de testare / 183
    - 5.3.2. Metode de recrutare și cercetare / 184
    - 5.3.3. Rezultate ale cercetării / 188
- 6. Concluzii / 196
- Încheiere / 201
- Anexe / 203
- Bibliografie / 276

# CONTENT

## PUBLIC POLICY EVALUATION

### A Case Study: The Reform of the Higher Education Sector in Romania

Preface / 9

SECTION ONE / 13

**1. Public policies: democratic state's instruments for intervention / 14**

**1.1. The public policies necessity / 16**

1.1.1. To rectify market failures / 18

1.1.2. To promote social values / 22

**1.2. Public Policy Analysis / 25**

1.2.1. The role of public policy analysis / 25

1.2.2. The public policy analyst / 26

**2. Public policy monitoring / 30**

**2.1. Definitions and concepts / 30**

**2.2. Functions and specific questions / 32**

**2.3. Targeting beneficiaries / 34**

**2.4. Monitoring techniques / 37**

2.4.1. Graphic displays / 37

2.4.2. Gini index / 39

2.4.3. Tabular displays / 40

2.4.4. Index numbers / 40

2.4.5. Interrupted time – series analysis / 42

2.4.6. Control – series analysis / 43

**3. Public policy evaluation / 44**

**3.1. The characteristics of the evaluating process / 45**

**3.2. Evaluating criteria / 45**

**3.3. Evaluating types / 46**

**3.4. Difficulties and immanent limits of the evaluating research / 49**

**3.5. Methodology and its stakes / 52**

**3.6. Classical approaches in public policy evaluation / 56**

3.6.1. Formative evaluation / 62

3.6.2 Summative evaluation / 64

3.6.2.1. Cost – benefit analysis / 64



3.6.2.2. Cost – effectiveness analysis / 69

3.6.2.3. Risk – benefit analysis / 70

**3.7. Impact assessment / 72**

**3.8. Post-positivist approaches / 96**

3.8.1. Evaluation as a counsel / 91

3.8.2. Meta-evaluation / 101

**3.9. Critical reflections and alternative solutions / 102**

**SECTION TWO / 109**

**4. Education – strategic field / 110**

**4.1. Long term development and human resource education / 116**

**4.2. Higher education and the state's type / 121**

4.2.1. Higher education resources / 122

4.2.2. Public – private relation in Romanian higher education / 133

**4.3. Educational programs evaluation necessity / 139**

4.3.1. Qualitative standards in higher education / 142

4.3.2. International cooperation in the field / 146

4.3.3. Alternative evaluating methods of higher education / 150

**5. The Reform of the Romanian higher education / 154**

**5.1. Beneficiaries / 155**

5.1.1. Academic teaching staff / 156

5.1.2. Students / 158

**5.2. Agenda setting and reform policy wording / 162**

5.2.1. Problem identification / 163

5.2.2. Problem definition / 164

5.2.3. Agenda building / 167

5.2.4. Agenda setting / 169

5.2.5. The public of the policy / 173

5.2.6. Denying agenda acces / 175

5.2.7. Conclusions about reform issue / 177

**5.3. Impact assessment / 179**

5.3.1. Testing group structure / 183

5.3.2. Recruitment and research methods / 184

5.3.3. Results / 188

**6. Conclusions / 196**

**Review / 201**

**Annexes / 203**

**Bibliography / 276**

## Prefață

Distincția dintre politicile sociale și politicile publice a generat multe dezbateri, inclusiv în România, asumarea teoretică a domeniului intervenției publice fiind controversată. Cea mai semnificativă diferență rezidă în faptul că, în timp ce *politicile sociale* desemnează o intervenție guvernamentală destinată rezolvării unei „probleme sociale”, cele *publice* pot fi și proactive, inclusiv în sensul dezvoltării durabile, iar agenția guvernamentală responsabilă poate decide să angajeze o instituție privată pentru elaborarea alternativei de intervenție, pentru implementarea politicii sau pentru evaluarea ei.

Se înfruntă de fapt două concepții despre stat și despre efectele benefice ori paradoxale ale politicilor asistențiale. În țările de inspirație profund liberală, cum sunt Statele Unite ale Americii, se consideră că *politicile sociale* sunt o specie a celor *publice*, iar în țările în care statul este, prin tradiție, hipertrofiat, cum este Franța, se consideră că toate *politicile publice* sunt, de fapt, *sociale*. Această dispută are și un corespondent autohton, reflectat în cogularea a două grupuri, care au făcut carieră prin reprezentanții lor de marcă: profesorii Adrian Miroiu, Mihaela Miroiu (mai ales în privința politicilor de egalitate de șansă și a celor feministe) și Lazăr Vlăsceanu (cu deosebire în câmpul politicilor educaționale) își desfășoară discursul teoretic, dar și inițiativele, în logica *politicilor publice* iar profesorii Cătălin și Elena Zamfir sunt atât academici, cât și practici, precursorii și exponenții domeniului *politicilor sociale*.

Regia volumului constă dintr-o prezentare în prima parte a teoriilor privind politicile publice și, mai ales, a problematicii referitoare la evaluarea acestora. Partea a doua nu face decât să aplice o metodologie de evaluare la politica de reformare a unui domeniu de maxim interes: educația. Drept urmare, sunt sortite eșecului încercările de a înțelege modul în care au fost alese și utilizate datele cantitative și calitative, căile de analiză, principala metodă de cercetare (focus – grup) etc., fără un efort de cuprindere a ariei epistemice a evaluării politicilor publice în general. Apelul la fiecare instrument de cercetare în parte reflectă o opțiune în care au contat atât criteriile de conformare la canonul științific, cât și resursele.

După o configurare a liniilor forte ale domeniului în care are loc evaluarea, cu sublinierea raporturilor dintre tipul de stat și modul în care

funcționează sau, eventual, se reformează învățământul superior, sunt prezentate diferite standarde care ar putea deveni repere pentru o astfel de analiză. În capitolul de evaluare propriu-zisă a reformei învățământului superior din România se procedează la o caracterizare instituțională sumară a stării actorilor sociali semnificativi: corpul didactic și studenții. De aceea, evaluarea este însoțită de ample referiri la realitățile, fenomenele ori persoanele care au marcat evoluțiile din anii de reformă.

**Încadrarea evaluării** după tipurile majore prezentate în prima parte ar dovedi că este **externă** deoarece nu este întreprinsă de pe pozițiile vreuneia dintre categoriile implicate în proiectarea reformei ori în aplicarea ei (ipostaze care ar fi plasat demersul sub eticheta de evaluare *internă* ori *politică*). Dat fiind momentul evaluării, mai mult de un deceniu de la demararea politicii publice, aveți în față o evaluare **ex-post**: nu este interesată de anticiparea efectelor unei posibile variante de reformă față de o alta, nu este interesată nici de eficiența economică a implementării, ci se raportează la consecințele subiective pe care le-au avut măsurile de implementare asupra populației țintă, mai precis – percepția unor segmente din rândul acesteia asupra schimbărilor instituționale din învățământul superior.

Este o evaluare mai degrabă **sumativă** deoarece nu este destinată celor responsabili de gestionarea viitoare a altor măsuri de reformare (cu rol *formativ*), pe cât se dorește a fi un raport de constatare pentru toți cei interesați de cum arată învățământul superior românesc în urma aplicării măsurilor de reformare.

Metodologia evaluării este „sûr mesure”, adică nu a fost folosită o rețetă „de a gata” pentru a aprecia randamentul reformei, ci evaluarea fost elaborată cu scopul de a fi aplicată *acestei* politici publice și pentru a surprinde *aceste* rezultate, având la dispoziție anumite resurse (umane, financiare, de timp, de date). Abordarea este vădit **constructivistă** (nu pozitivistă), fiind interesată de modul în care studenții și profesorii au resimțit reforma, cum se raportează la ea (tocmai de aceea fiind utilizată tehnica focus grupului), iar evaluatorul a interacționat cu realitatea cercetată, urmărind re-construirea imaginii pe care actorii beneficiari ai reformei învățământului superior și-au format-o despre acest proces de schimbare, în primul rând instituțională.

**Complementaritatea** evaluării derivă din conjugarea unor elemente specifice tuturor vârstelor pe care le-a cunoscut evaluarea ca procedură și etapă în cadrul domeniului politicilor publice: *tehnică* (se redau grafice, statistici, precum și matricea de formulare a obiectivelor și a pașilor de aplicare a reformei); *descriptivă* (se punctează principalele măsuri, normativ-administrative în evoluția reformei); *apreciativă* (se califică demersurile de reformare); *participativă* (se culeg opinii de la actorii importanți implicați

în formularea politicii – prin interviuri – îmbogățite cu punctul de vedere celor asupra cărora s-au aplicat măsuri de reformare).

Toate aceste precizări sunt menite a oferi cheia aplicării unei carcase teoretice extrem de laborioase și care este nespecifică dezvoltărilor românești din științele politice. Concluzia evaluării nu este spectaculoasă: reforma învățământului superior din România a fost concepută rațional de experți români și occidentali, după toate standardele de elaborare a unei politici publice, dar nu a fost aplicată și nu s-a încheiat în aceeași notă de coerență. Dimpotrivă, măsurile de reformare continuă, nu numai datorită fărâmițării proiectului inițial, datorită politizării ori subfinanțării, inerției instituțiilor, dar și pentru că natura învățământului superior impune o dinamică accelerată. Imperativelor de reformare a unui sistem centralizat și învechit, cu conținuturi autoritariste și atitudini rigide li s-au adăugat necesitățile de adaptare la standardele Uniunii Europene, care la rândul-le, se transformă.

Procesul de înfăptuire a politicilor este unul mai degrabă politic, decât rațional (în sens paretian). Înfăptuirea politicilor nu poate fi caracterizată ca exclusiv rațională, ci, mai degrabă, ca un proces de raționalizare. Etapele care se succed în cadrul unei politici publice presupun constrângeri sociale, politice, economice. Drept urmare, procesul în sine nu poate fi cu ușurință surprins integral printr-un model rațional. Alături de caracteristicile problemelor, de contextul activităților determinate de analiză, cadrul politic este definitoriu.

Pentru a putea evalua elaborarea, implementarea sau efectele unei politici publice, trebuie focalizate interacțiunile dintre actorii semnificativi implicați. O politică publică este rezultanta unor negocieri și compromisuri între diverse interese, proprii în egală măsură actorilor din sfera guvernamentală sau neguvernamentală.

Datorită legăturii dintre apariția politicilor publice și neîmplinirile pieței, precum și ascensiunea sectorului public în viața societății, este posibilă interpretarea greșită că tensiunea dintre piața liberă și sectorul public generează preocuparea pentru politicile publice, precum și motivul centralității lor în rândul activităților guvernamentale.

Nu doar instituțiile sau agențiile guvernamentale sunt actori relevanți în formularea și aplicarea politicilor publice. Există și modelele de implementare a politicilor *de sus în jos* și *de jos în sus*, de unde rezultă că nu este suficientă centrarea pe agențiile guvernamentale.

**Statul și piața nu sunt contradictorii, ci numai contrare;** ele nu sunt singurele mecanisme prin care se poate răspunde problemelor unei comunități. Ce altfel de mecanisme există și cum pot fi ele să devină funcționale? Există asemenea *mecanisme alternative* în cazul învățământului universitar românesc? Dacă da, care sunt ele, cum acționează și, mai ales, cu ce efecte?

*Autoarea*

## PARTEA I

## **1. Politicile publice: instrumente de intervenție ale unui stat democratic**

### **1.1. Nevoia de politici publice**

1.1.1. Necesitatea de a corecta acțiunile pieței

1.1.2. Promovarea unor valori acceptate social

### **1.2. Analiza de politici publice**

1.2.1. Rolul analizei de politici publice

1.2.2. Analistul de politici publice

## **1. POLITICILE PUBLICE: INSTRUMENTE DE INTERVENȚIE ALE UNUI STAT DEMOCRATIC**

*„Politicile publice nu se preocupă doar cu cei trei E – economie, eficiență și eficacitate, ci în egală măsură cu cei doi P – participare și politică” (W. Parsons, 1995).*

Distincția dintre sfera publică și cea privată a început să își piardă din fermitate. Educația, sănătatea, planificarea urbană, construcțiile de infrastructură au devenit cu toate obiect al reglementărilor și interferării statului. Neo-liberalismul (J. Dewey, J. M. Keynes) susține că doar forțele pieței nu pot produce convergența dintre interesele private și cele publice, cele din urmă fiind asigurate prin intervenția statului. După al doilea război mondial sfera de intervenție a statului s-a extins major. Sectorul public a devenit o prezență activă de necontestat în viața tuturor: educația (mai ales cea de bază), asistența medicală, securitatea națională și ordinea publică – sunt exemple clasice în care statul a fost nevoit să intervină.

„Sectorul public se definește pe șase dimensiuni, dimensiuni care pot evolua diferit: 1) *deciziile* instituțiilor și organizațiilor guvernamentale; 2) *alocările* guvernamentale (consumul și investițiile); 3) *transferurile* guvernamentale; 4) *proprietatea* publică; 5) *contractările* publice; 6) *angajările* de forță de muncă

gubernamentale”. Deși pe o anumită dimensiune sectorul public poate să scadă, el poate să se mențină la același nivel sau chiar să crească pe o alta. Această definiție a sectorului public ridică două probleme: 1) Cum se deosebește sectorul public de cel privat? și: 2) Cât de mare este (și, corelat, cât de mare *ar trebui* să fie) sectorul public? (...) Nici diferențele dintre cele două sectoare nu se reduc la un singur aspect (argumentează J.-E. Lane). În fapt, avem șase distincții (A. Miroiu, M. Zulean, M. Rădoi, 2002: 14-15):

- 1) Distincția dintre autoritatea guvernamentală și libertatea individuală; dintre ceea ce este legitim ca guvernarea să impună și libertatea de acțiune individuală.
- 2) Distincția dintre alocările publice (pentru consum, dar și investițiile guvernamentale) și alocările private: consumul și, respectiv, investițiile private. (De pildă, consumul individual se realizează din venitul net – din care au fost extrase taxele.)
- 3) Distincția dintre transferurile publice și cele private. Cum redistribuie statul veniturile sale este o problemă de mare importanță pentru toți membrii societății: de pildă, cât din bugetul de stat revine educației sau sănătății sau culturii sau cercetării?
- 4) Distincția dintre proprietatea publică și proprietatea privată.
- 5) Distincția dintre contractările publice și cele private. Statul poate să ofere un bun fără ca el însuși să îl producă: de pildă, prin contracte cu firme particulare sau prin concesionarea către unele firme private a anumitor activități.
- 6) Distincția dintre cei angajați în sectorul public și cei angajați în sectorul privat.

După W.F. Baber (apud W. Parsons, 1995: 9) sectorul public diferă de cel privat prin următoarele caracteristici:

- sarcini mai complexe și mai ambigue;
- mai multe probleme în implementarea unei decizii;
- mai mulți oameni angajați, cu motivații mai diverse;
- mai marea preocupare pentru asigurarea de oportunități;
- preocuparea față de compensarea eșecurilor pieței;
- semnificația simbolică mai ridicată a activităților vizate;
- standardele de legalitate trebuie să fie mai bine respectate;
- echitatea socială este mai bine aproximată;
- interesul public este cel pentru care funcționează sau trebuie să funcționeze;
- necesitatea unui minim nivel de sprijin, mai ridicat decât cel din sectorul privat.

În perioada contemporană, asistăm la o creștere uriașă a sectorului public, explicabilă prin existența unor bunuri care nu pot fi furnizate cetățenilor în cantități suficiente și la un preț îndeajuns de scăzut numai prin mecanismul pieței. Acestea pot fi oferite numai dacă intervine statul, iar în societățile contemporane nevoile de astfel de bunuri au crescut foarte mult; de aceea a crescut și implicarea statului pentru a le oferi propriilor cetățeni.

Bunurile private au două caracteristici: *rivalitatea* în privința consumului și *exclusivitatea* în privința proprietății. Dacă avem două caracteristici, pe care un bun le poate avea sau nu, apar patru posibilități, bunurile care nu sunt private fiind: a) *comune*; b) *vămuite*; c) *publice* (a se vedea pe larg în A. Miroiu, 2001: 11-12). Prin intermediul sectorului public, statul poate să aloce astfel de bunuri.

### 1.1. Nevoia de politici publice\*

Intervenția statului nu elimină automat problemele, mai mult: creează propriile probleme.

Înțelegerea faptului că instituțiile guvernamentale au ca principal obiect de activitate formarea și aplicarea politicilor publice s-a produs cu greu în România, pentru ca acum să se vehiculeze frecvent sintagme ca: politica de securitate națională, politici de integrare europeană, politici sectoriale (privind, de pildă, reforma învățământului).

**Studiul politicilor aparține științelor politice**, abordarea fiind una interdisciplinară: analiza politicilor presupune cunoștințe din sociologie, economie, științe administrative, management, teoria deciziei etc. Ca urmare, este dificil de precizat ce sunt politicile publice, în mod obișnuit termenul „politică publică” fiind folosit cu mai multe sensuri (B. Hogwood și L. Gunn, 1984; 2000: cap. 2):

**1. Politicile ca etichete ale unor domenii de activitate** – mai ales guvernamentale (de exemplu politici economice, politici sociale sau politică externă).

---

\* Termenul „public” este întâlnit în sintagme precum: opinie publică; drept public; sănătate publică; transport public; educație publică; datorie publică – dar și în expresia „politici publice”. O politică publică, la nivelul simțului comun, privește o acțiune în domeniul public – înțeles ca opus domeniului „privat”.



2. **Politicile ca expresie a scopului general sau a stării de fapt dorite** – în documente ale unui partid politic sau ale unui guvern, termenul de „politică publică” indică finalitatea, dar mai poate descrie starea care va fi atinsă odată cu realizarea scopului propus.
3. **Politicile ca propuneri specifice** – pentru a descrie acțiuni specifice pe care organizații politice (grupuri de interese, partide, guvernul) ar dori să le îndeplinească.
4. **Politicile ca decizii ale guvernului** – în cazuri specifice.
5. **Politicile ca autorizare oficială** – pentru a arăta că există legi care îngăduie sau solicită derularea unei activități.
6. **Politicile ca programe** – când o organizație guvernamentală are sau aplică un anumit program. Un program implică un pachet de măsuri care cuprind: reglementări, organizare și resurse.
7. **Politicile ca produse** – ceea ce guvernul oferă, spre deosebire de ceea ce a promis sau a autorizat prin intermediul legislației.
8. **Politicile ca rezultate** – adică ceea ce s-a obținut practic, pentru a evalua dacă scopul declarat este reflectat de situația de după implementarea politicii.
9. **Politicile ca teorii sau modele** – presupuziții (rareori explicite) privind relația cauzală dintre fenomene și procese, ori corelații semnificative dintre ele, referitor la ceea ce poate face un guvern și cu ce consecințe.
10. **Politicile ca procese** – pe o perioadă lungă de timp exprimând mișcarea de schimbare a unui domeniu: de pildă, politica de reformă a educației.

„O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice. **Procesul de îndeplinire a politicilor** este procesul de formulare și de aplicare a politicilor publice” (A. Miroiu, M. Zulean, M. Rădoi, 2002: 24).

**Ciclul unei politici** cuprinde *etapele procesului de îndeplinire a politicii* respective. Această manieră stadială de conceptualizare nu este adecvată cu realitatea mult mai dinamică, dar se mai folosește din rațiuni pedagogice. Astfel (a se vedea pe larg în O. E. Howlett, M. Ramesh, 1995: 11), etapele ar fi următoarele:

1. *stabilirea agendei* – procesul prin care problemele ajung în atenția publicului și a instituțiilor guvernamentale;

2. *formularea politicilor* – procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare a unei probleme aflate pe agendă;
3. *luarea deciziilor* – procesul prin care instituțiile guvernamentale adoptă o anumită alternativă pentru soluționarea unei probleme;
4. *implementarea* – procesul prin care instituțiile guvernamentale aplică politica, fac trecerea de la decizie la practică;
5. *evaluarea* – procesul prin care rezultatele politicilor sunt monitorizate și evaluate, putând conduce la reconceptualizarea problemei și a soluțiilor propuse.

Prin politicile publice, statul intervine în societate și în economie. Motivele unei asemenea intervenții pot fi: pentru a corecta acțiunea pieței libere: (căci piața are limitări, neîmpliniri, imperfecțiuni); pentru a promova valorile dezirabile, importante pentru o societate.

### 1.1.1. Necesitatea de a corecta acțiunile pieței

Alocarea bunurilor care nu sunt private reprezintă un caz particular al problemei *acțiunii colective*. Ideea că grupurile tind să acționeze pentru promovarea intereselor de grup decurge logic din premisa comportamentului rațional. Însă, Mancur Olson (1965) arată că, dacă numărul indivizilor este destul de mic ori dacă există coerciție sau alte prevederi speciale care să-i facă pe indivizi să acționeze rațional în interesul comun, doar atunci ei nu vor acționa egoist (apud E. Ostrom, 1999: 6).

Atunci când un bun este alocat prin acțiunea comună a membrilor unui grup, fiecare membru al grupului beneficiază dacă acel bun se produce. Dar dacă toți fără unul ar proceda astfel, acela ar beneficia fără să fi avut partea lui de costuri. Acela care se sustrage contribuției are comportament „blatist”: beneficiază de un bun fără să plătească pentru el, în timp ce toți ceilalți plătesc. În cazul bunurilor publice, această situație face ca respectivul bun să se producă într-o cantitate mai mică decât cea necesară. În cazul bunurilor comune, accentul cade pe protejarea lor: Garrett Hardin a numit „tragedia bunurilor comune” (1968) situația resurselor care sunt exploatate de

toți membrii unei societăți. Bunurile care nu sunt private sunt o cauză a creșterii alocațiilor de stat; în același timp, este stimulată redistribuirea lor de către guvernare, astfel încât respectivele bunuri să se producă sau să fie protejate. Richmond Campbell explică (1985: *Paradoxes of Rationality and Cooperation*) atracția „dilemei prizonierului”, prin care se sugerează *imposibilitatea cooperării între ființe raționale*\*.

Sunt împrejurări în care produsul social ar putea fi mai mare sub anumite alocări ale resurselor decât cel care ar rezulta prin acțiunea forțelor pieței libere. În mod obișnuit, patru astfel de imperfecțiuni ale pieței sunt menționate: a) bunurile publice; b) monopourile naturale; c) externalitățile; d) asimetria de informație.

a) *Bunurile publice*, în general, sunt accesibile tuturor, și nimeni nu poate fi împiedicat să beneficieze de ele. Dacă fiecare persoană se comportă rațional, ea încearcă să beneficieze de acel bun fără însă a plăti pentru el. Dacă grupul din care face parte acea persoană este mare, contribuția sa individuală la producerea bunului este foarte mică: singură, ea nu-l poate asigura; dar chiar dacă nu participă la producerea lui, ea nu îi împiedică pe ceilalți să producă acel bun. Atunci când grupul este mare, felul în care se comportă o persoană în producerea acelui bun public trece neobservat: dacă ea contribuie, nu este apreciată; iar dacă nu contribuie, nu este sancționată. Ca urmare, dacă nu plătește pentru producerea bunului, acea persoană va avea beneficii. Așadar: persoana blatistă este rațională. Dar, dacă toți membrii grupului ar face la fel – dacă toți s-ar comporta rațional – acel bun nu ar mai fi produs și situația fiecăruia dintre membrii grupului s-ar înrăutăți. Argumentul care se aduce în acest loc este următorul: e nevoie de coordonarea activității membrilor grupului: or, acest lucru presupune intervenția autorității unor instituții (după A. Miroiu, M. Zulean, M. Rădoi, 2002: 27).

---

\* Dacă se comportă rațional, urmărindu-și interesele, oamenii ajung la rezultate mai puțin bune pentru fiecare dintre ei, decât altele posibile. Cei doi prizonieri nu cooperează, deși dacă ar fi cooperat, rezultatul ar fi fost mai bun pentru fiecare (a se vedea pe larg E. Ostrom, 1990, 1999: 3-5).

E. Ostrom (1999) a demonstrat că mai există căi de evitare a „tragediei bunurilor comune”: de exemplu, prin autoorganizarea comunităților locale respective și, uneori, prin cooperarea acestora cu instituțiile statului. „Instituții stabile de autoadministrare pot fi create dacă anumite probleme de *susținere, credibilitate și monitorizare* sunt rezolvate” (pag. 42). Susținere pentru noul set de instituții (Robert Bates, 1988), angajare credibilă deoarece nimeni nu dorește să fie „fraierul” care respectă o promisiune pe care toți o încalcă, fiind deci nevoie de coerciție externă și supraveghere reciprocă (Jon Elster, 1989) fără de care nu sunt motive pentru a propune noi reguli, căci nu vor fi aplicate.

b) *Monopolurile naturale* apar când nu există competiție, sau când ea nu este eficientă și se instaurează monopolul asupra producerii sau furnizării unui bun. „Consecința este că prețul aceluși bun crește, iar producția lui e mai mică decât cea dezirabilă social. Prin politici publice, guvernarea poate corecta asemenea situații. În cazurile în care puterea monopolului este redusă sau când există substitute pentru acel bun, nu este necesară intervenția directă. Soluția tradițională a constat în înființarea unei întreprinderi publice al cărei scop era producerea bunului respectiv, pornind de la ipoteza că aceasta va produce bunul într-o cantitate mai mare și la un preț mai mic, ca întreprindere publică, obiectivul central nefiind obținerea de profit. O altă soluție este reglementarea activității întreprinderilor private care produc acel bun, fiind stabilite standarde de producere a bunului sau plafonul maxim al prețului acestuia etc. De asemenea, se mai poate recurge la „franchise”: producerea bunului este cedată prin competiție unor întreprinderi private (cea mai bună calitate la oferta cu cel mai mic preț) supoziția fiind că astfel va scădea prețul aceluși bun” (ibidem: 28).

c) *Externalitățile* reprezintă consecințe (pozitive sau negative) ale unei acțiuni, care afectează o persoană care a participat voluntar la un schimb, dar care **nu a consimțit** și la respectivele efecte. De pildă, o externalitate negativă este fumul suportat nefumători atunci când se fumează într-un loc public unde sunt și ei.

	<i>Externalități pozitive</i>	<i>Externalități negative</i>
<i>De la producător la producător</i>	parcuri de distracții create, care facilitează comerțul de băuturi răcoritoare	poluare chimică a râurilor, care aduce pagube pescarilor din aval
<i>De la producător la consumator</i>	păduri private, care sunt apreciate de iubitorii de natură	poluarea aerului de către întreprinderi metalurgice, vătămătoare pentru persoanele care locuiesc în zonă
<i>De la consumator la consumator</i>	vaccinarea unor persoane contra unor boli contagioase, care reduce și riscul contaminării altora	fumul de țigară de la o persoană, care reduce plăcerea comeseanului nefumător
<i>De la consumator la producător</i>	scrisori trimise de consumatori privind calitatea produselor	galeria unui club de fotbal, care disturbă activitatea într-un institut de cercetare

(după Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: 90)

d) *Informația asimetrică*. Fiind un bun public, informația este caracterizată prin nerivalitate, dar și prin exclusivitate. Persoanele dispun de o cantitate și o calitate diferită a informațiilor referitoare la un bun de care sunt interesate, asimetrie de natură să producă selecție adversă și hazard moral. În aceste cazuri, “piețele private tind să producă prea puțin dintr-un bun sau un serviciu și de aceea sunt necesare politici publice pentru a mări bunăstarea cetățenilor” (A. Miroiu, M. Zulean, M. Rădoi, 2002: 30). Rolul instituțiilor guvernamentale este, în primul rând, de a promova informațiile relevante.

### 1.1.2. Promovarea unor valori acceptate social

Una dintre cele mai importante rațiuni pentru care guvernământul intervine prin politici este de a crește eficiența acolo unde piața liberă nu reușește singură să o ofere pe cea mai ridicată. Însă există și alte valori pe care societățile moderne doresc să le promoveze: „idealul libertății, al unei societăți mai drepte, al unei societăți în care drepturile persoanelor sunt respectate, au motivat și motivează multe din acțiunile guvernamentale” (ibidem: 31).

Pentru a face mai intuitiv acest aspect, presupunem că am avea o societate compusă din numai trei persoane: *A*, *B*, *C*. Să mai presupunem că măsurăm pe o aceeași scală beneficiile (sau utilitățile) pe care fiecare din cele trei persoane le obține prin cooperarea socială. Simplificând, ar exista doar trei scheme de cooperare socială: politicile 1, 2, 3. Care dintre rezultatele care apar prin aplicarea acestor politici este cel **dezirabil social**?

	Utilități individuale			Evaluări alternative		
	A	B	C	Utilitarism (suma)	Rawls (minimul)	Nash (produsul)
Politica 1	80	80	40	200	40	256000
Politica 2	70	70	50	190	50	245000
Politica 3	100	80	30	210	30	240000
Alegerea propusă:				Politica 3	Politica 2	Politica 1

(exemplu adaptat după D. L. Weimer, A. R. Vining, 1999: 136).

Specificarea funcțiilor bunăstării sociale care convertește utilitățile tuturor indivizilor într-un index al utilității sociale, oferă o alternativă la definirea economică a eficienței și agregă *starea de bine*. În loc de a defini eficiența drept capacitatea de a face pe cineva

să trăiască mai bine, fără a face pe cineva să trăiască mai rău (principiul paretian), eficiența este definită ca acea alocare a bunurilor care maximizează bunăstarea socială (principiul „celui mai mare bine”).

În configurarea bunăstării sociale au apărut trei modele alternative:

**Utilitarist** →  $U^1 + U^2 + U^3$

**Rawlsian** →  $\text{Min.}(U^1; U^2; U^3)$

**Multiplicativ** →  $(U^1 \times U^2 \times U^3) / 1000$

Modelul utilitarist presupune o filosofie a consecințelor, în care acțiunile sunt evaluate în termenii preferințelor individuale pentru una sau alta dintre consecințele care pot fi agregate. Utilitarismul, fondat de John Bentham și John Stuart Mill a fost adus în modernitate de John Harsanyi (deținător al premiului Nobel).

Principiul utilitarismului este descris uneori drept „cel mai mare bine pentru cei mai mulți” (Bentham) dar, de fapt, el se referă doar la „cel mai mare bine”. Nu contează în mod diferit *utilitatea* cuiva anume, fondatorii principiului presupunându-l ca incluzând un principiu al imparțialității: fericirea unei persoane contează la fel de mult ca fericirea alteia, abstracție făcând de identitatea persoanei. Referitor la dreptatea socială (distributivă), principiul este nu unul al egalității, ci al echității: fiecăruia după merit.

Critica adusă utilitariștilor de dinaintea lui J. S. Mill se referă la slaba protecție oferită drepturilor fundamentale ale indivizilor, deoarece în aceste cadre nu se garantează alocații minime per individ (D. L. Weimer, A. R. Vining, 1999: 137).

Un fin egalizator al bunăstării sociale este principiul MAXIMIN, al lui John Rawls, care presupune „*cel mai mare beneficiu pentru cel mai puțin avantajat membru al societății*”. Acesta poate fi conceput prin imaginarea unei poziții originare în care, din spatele unui vâl al ignoranței, oamenii ar trebui să delibereze privind distribuția oportunităților și resurselor. Rawls arată că oamenii vor avea în unanimitate o aversiune față de riscul de a fi ei cel mai dezavantajat și vor selecta situația care să înalțe poziția celui mai puțin avantajat, conducând la cea mai justă distribuție a resurselor. Ideea presupune un acord (în necunoștință de cauză în privința situației personale reale) asupra instituțiilor sociale, fiind în spiritul contractualismului, pe linia lui John Locke și Jean-Jacques Rousseau. Rawlsianismul a fost criticat: pe de o parte pentru că propune o redistribuție extremă, care reduce stimulentele la a crea bogăție; pe

de altă parte deoarece, în practică, cei aflați în postura originală nu ar avea aversiune privind riscul, așa cum sugerează Rawls.

Cercetătorii au încercat să reconstruiască *poziția originală* și *vălul de ignoranță* prin diferite experimente. Unele rezultate au condus la respingerea principiului *MAXIMIN*, altele la respingerea principiului *Harsanyi* de „maximizare a utilității medii”. Cei mai mulți subiecți au preferat o alocare ce maximizează utilitatea medie cu câteva constrângeri minime (ibidem: 138). Modelul multiplicativ reușește să evite alocarea la cele mai mici nivele a utilității fiecăruia. Existența unei funcționări universal acceptate a bunăstării sociale ar reduce în cea mai mare măsură complexitatea sarcinii cu care se confruntă atât analistul, cât și evaluatorul de politici publice.

Reluând: potrivit utilitariștilor fiecare politică trebuie evaluată ținând seamă numai de consecințele aplicării ei asupra tuturor persoanelor afectate. Politica cea mai bună este aceea care produce cea mai mare utilitate. Comparând cele trei politici din exemplul preluat de la D. L. Weimer și A. R. Vining (1999), observăm că a treia produce cea mai mare utilitate și este cea care, potrivit utilitarismului, trebuie adoptată. Utilitarismul este democratic: ia în considerare, cu aceeași pondere, utilitățile fiecărui membru al societății, dar oferă o protecție cetățenilor; politica a treia este aleasă de utilitariști chiar dacă prin aplicarea ei persoana *C* obține cea mai mică utilitate dintre toate rezultatele posibile.

„Criteriul pe care l-a propus J. Nash este mai egalitarist: dintre două distribuții ale utilităților, el preferă pe cea care nu permite discrepanțe mari între persoanele implicate” (A. Miroiu, 2001: 24). J. Rawls\* consideră că utilitarismul, dar și criteriul modificat al lui Nash, nu reușesc să dea seamă de valoarea fundamentală a societăților moderne: cea a echității sau a dreptății sociale. „Atât prin adoptarea politicii 3, cât și prin adoptarea politicii 1 (care rezultă prin acceptarea criteriului utilitarist, respectiv a celui al lui Nash), persoana cea mai dezavantajată, anume *C*, nu obține cea mai mare utilitate care îi este accesibilă. Dacă însă aplicăm principiul celui mai mare beneficiu pentru cel mai dezavantajat, atunci politica acceptabilă este a doua” (ibidem). Rawls ajunge la această concluzie apelând experimentul mental descris. În exemplul nostru, am alege politica 2, deoarece maximizează utilitatea persoanei *C*, cea mai dezavantajată din acea societate.

---

\* 1971, „A Theory of Justice” în *Teorii ale dreptății*, editor A. Miroiu, ed. Alternative, București, 1996.



„Valoarea dreptății este fundamentală pentru societățile moderne; promovarea politicilor publice trebuie să se raporteze neconținut la ea ca o constrângere esențială. Căci ea înseamnă, în fond:

- a respecta libertatea individuală;
- a respecta egalitatea de șanse;
- a respecta demnitatea umană, dreptul fiecăruia la un trai decent” (ibidem: 25).

Dintre politicile promovate în societățile moderne în această direcție amintim de cele care asigură educația de bază, pe cele privind protecția socială a șomerilor și pensionarilor, cele privind asigurările sociale de sănătate, fixarea salariului minim pe economie etc. Mai sunt și alte valori care exercită constrângeri importante asupra instituțiilor guvernamentale în a promova anumite politici publice: de pildă, respectarea drepturilor minorităților (naționale, rasiale, religioase, sexuale), respectul față de calitatea mediului (constrângeri de natură ecologică).

## 1.2. Analiza de politici publice

### 1.2.1. Rolul analizei de politici publice

Studiul sau analiza politicilor reprezintă o preocupare relativ nouă (datează din anii imediat următori celui de-al doilea război mondial), chiar dacă guvernările se confruntă dintotdeauna cu probleme privind înfăptuirea politicilor. „Desigur, procesul nu a fost unul lin, și nici nu a existat o explozie imediată a cercetărilor de acest tip. Abia în anii '70 și mai cu seamă în anii '80 domeniul a căpătat o identitate bine definită. (...) S-a putut astfel vorbi cu sens despre existența unei științe a politicilor” (A. Miroiu, 2001: 28).

Trăsăturile definitorii ale acestei ramuri științifice ar fi:

- *multidisciplinaritatea*: aplică metode și cunoștințe din domenii diferite;
- *orientarea spre rezolvarea de probleme*: nu are un caracter pur academic, ci caută soluții la problemele lumii reale;
- *asumarea explicită a normativității*: în analiza acțiunii guvernamentale, ea face apel la valori alături de tehnici, la scopuri alături de mijloace (după unul dintre pionierii ei, H. Lasswell, 1951: 15).

După H. Lasswell, știința politicilor are ca scop „sporirea cunoașterii necesare îmbunătățirii practicii democrației. Într-un cuvânt, accentul cade pe știința politicilor într-o democrație, în care scopul fundamental este demnitatea umană, în teorie ca și în practică”.

**Analiza de politici publice** este:

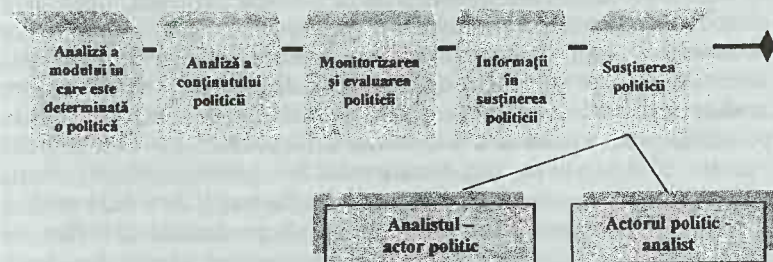
- o disciplină care folosește multiple metode de cercetare și de argumentare pentru a produce și a transforma informația relevantă pentru politici și care poate fi utilizată în contexte politice pentru a rezolva probleme publice (W. Dunn, 1986: 60);
- o recomandare făcută clientului, relevantă în deciziile publice și întemeiată pe valori sociale (D. L. Weimer și A. R. Vining, 1999: 27);
- un proces prin care identificăm și evaluăm politici și programe alternative care urmăresc să diminueze sau să rezolve probleme sociale, economice sau politice (C. V. Patton și D.S. Sawicki, 1986: 21);
- o artă și un meșteșug: e o artă, pentru că solicită intuiție, creativitate și imaginație pentru a identifica, defini și construi soluții la probleme; și este un meșteșug, pentru că solicită stăpânirea unei cunoașteri metodologice, tehnice și interdisciplinare în domenii care merg de la economie la drept și la politică, la comunicare, administrație și management. Pe scurt, este o abordare orientată spre client (Geva-May, I., Wildavsky, A., 1997: XXIII).

Analiza politicilor reprezintă un alt mod de abordare a procesului de înfăptuire a politicilor și se poate realiza:

- a) ca **analiză a politicilor**: o activitate de cercetare (de multe ori universitară) care vizează în principal studierea, înțelegerea teoretică a procesului de înfăptuire a politicilor;
- b) ca **analiză pentru politici**: o activitate practică (de multe ori solicitată de un client), care vizează soluționarea unei probleme concrete.

### 1.2.2. Analistul de politici publice

Între cele două tipuri de a analiza politicile publice nu putem distinge rigid, ci mai degrabă, activitatea desfășurată de un analist se află între extreme, astfel (a se vedea W. Parsons, 1995: 55):



Se pornește de la analize ale modului în care e determinată o politică: *cum* este făcută o politică; *de ce*; *când*; pentru *cine*. Urmează analize ale conținutului politicilor: descrieri ale unei politici particulare, ale conexiunilor ei cu alte politici, critica ei, pentru a continua cu monitorizarea și evaluarea politicilor, adică examinarea modului în care politicile sunt aplicate, prin raportarea la obiectivele propuse și la impactul lor asupra problemei. Apoi, analizele pentru politici cuprind informații folositoare pentru susținerea politicii, rolul lor fiind acela de a sprijini formularea și aplicarea politicii. În sfârșit, susținerea politicii presupune cercetări, argumente elaborate cu scopul de a influența agenda politicilor, din interiorul sau din exteriorul guvernării. Analistul de politici devine astfel un actor politic (la fel cum actorii politici pot în acest caz să acționeze ca analiști de politici).

„Dezvoltarea cercetărilor de acest tip a fost motivată de un ideal (*iluminist*) potrivit căruia știința – în particular știința politică aplicată – poate sprijini (dacă nu chiar înlocui în unele contexte) luarea unor decizii sociale. Ideea fundamentală aflată în spatele lor era aceea că putem aplica metodele științifice în înțelegerea problemelor sociale; că, folosindu-le, putem analiza opțiunile posibile; și că, aplicându-le, putem decide într-o modalitate rațională (și, de aceea, eficientă), sprijinindu-i pe cei care aplică politicile. Desigur, încă de la sfârșitul secolului al XIX-lea guvernele au început să folosească datele privind realitatea economică și socială într-o manieră sistematică. În anii '50 și '60 în principal în S.U.A., dar și în țările foste socialiste (care dezvoltaseră mecanisme de planificare) metodele elaborate în științele politice și economice au fost utilizate mai mult. Așa cum sperau promotorii lor, ele urmau să sprijine și să simplifice metodele de elaborare a politicilor publice. Dar, privind în urmă, nu se poate spune

că acele speranțe au fost împlinite. Complexitatea uriașă a problemelor cu care s-au confruntat guvernările în această perioadă, lipsa unor metode îndeajuns de bine elaborate au împiedicat realizarea acestor obiective. În anii '80 s-a produs de aceea o translație în privința sarcinilor pe care și le pot asuma analiștii de politici și a obiectivelor analizei politicilor. Ideea care a predominat este aceea că analiza politicilor nu are rolul de a înlocui deciziile politice, ci – mai degrabă – ea are rolul de a le facilita. Nu are rolul de a propune soluții (soluția optimă sau cea mai bună), ci de a oferi informații, de a face analize specifice și în momente bine determinate ale procesului de desfășurare a politicilor, chiar dacă formularea de recomandări, pe care decidenții sunt liberi să le accepte sau nu, rămâne un obiectiv important” (A. Miroiu, 2001: 32).

Analiștii de politici trebuie să probeze abilități științifice, dar și de inteligență socială. Cele științifice vizează: colectarea informației; structurarea informației; analiza propriu-zisă a acesteia, pentru a extrage concluzii pe baza datelor empirice disponibile. Abilitățile sociale sunt importante pentru sprijinirea managementului unei politici politice (în elaborarea, aplicarea și evaluarea ei).

#### **Ce îi preocupă pe analiștii de politici?**

- sunt preocupați de probleme și de relațiile politicilor publice cu acestea;
- sunt preocupați de conținutul politicilor publice;
- sunt preocupați de ceea ce decidenții asupra politicilor fac sau nu fac. Sunt interesați de ceea ce determină domeniul politicilor;
- sunt preocupați de consecințele politicilor, în termeni de produse și de rezultate.

#### **Ce fac analiștii de politici?**

- fac recomandări (clienților: agenții guvernamentale sau neguvernamentale), pe baza unor analize preliminare a problemelor; pe baza unor analize detaliate, care implică modelare și cercetare;
- ghidează deciziile: produc informații; sprijină alegerile între politici;
- alte contribuții: descrierea problemei; modelarea problemei; cercetare relativă la politici; suport indirect (prin intermediul ziariștilor sau al altor analiști).

#### **Unde pot fi ei găsiți?**

- în universități: universitari interesați de probleme și de procesul de desfășurare a politicilor;

- în institute de cercetare independente și în „think-tanks”: fie ca personal permanent, fie ca angajați prin contract;
- în instituții guvernamentale: persoane responsabile cu cercetarea în guvern, parlament, ministere, agenții guvernamentale etc.
- în grupuri de presiune și lobby: grupuri de interese care încearcă să influențeze politicile fie formulează unele politici, fie monitorizează politicile existente;
- partide politice, care au departamente implicate în cercetări privind politicile sau în sprijinirea activităților partidului.
- în calitate de consultanți liber-profesioniști: ei se angajează în analiză pe bază de contract.

#### **În ce domenii sunt implicați?**

- asistență sanitară;
- educație, transporturi;
- mediu;
- politici sociale;
- politici economice;
- planificare urbană etc.

#### **Asupra cărui stadiu al procesului de înfăptuire a politicilor se concentrează?**

- se constată o specializare accentuată: unii analiști sunt interesați în stabilirea agendei, alții în luarea deciziilor, alții în implementare, alții în evaluare.

#### **Cum se realizează pregătirea lor?**

- au pregătiri de bază diferite;
- au urmat cursuri speciale de analiză a politicilor;
- programele de politici publice cuprind cursuri de: (macro) economie; instituții politice; comportament organizațional; drept public; administrație publică; statistică etc.
- cursurile nu sunt foarte aplicative; cuprind nu cercetări asupra unor politici particulare, ci cercetare fundamentală asupra politicilor; exemplu de cercetare asupra unei politici: care va fi efectul introducerii taxelor de studii pentru toți studenții asupra calității și eficienței în învățământul superior? Sau, exemplu de cercetare fundamentală asupra politicilor: care sunt factorii care determină creșterea calității și eficienței în învățământul superior?

(după W. Parsons, 1995: 29 – 31 și D. Jr. MacRae, D. Whittington, 1997: 9 – 40)

## 2. Monitorizarea politicilor publice

### 2.1. Delimitări conceptuale și noțiuni fundamentale

### 2.2. Funcții și întrebări specifice

### 2.3. Participarea populației țintă

### 2.4. Tehnici de monitorizare

#### 2.4.1. Graficele

#### 2.4.2. Indexul Gini

#### 2.4.3. Reprezentările tabelare

#### 2.4.4. Numerele de index

#### 2.4.5. Analiza de interval temporal

#### 2.4.6. Analiza seriilor de control

## 2. MONITORIZAREA POLITICILOR PUBLICE

Reprezintă tehnici preponderent cantitative, prin care se încearcă acoperirea distanței dintre intenții, proiecte și realizări ale programelor sociale. Adesea este inclusă în *analiza* de politici, însă monitorizarea sistematică și obiectivă este „o activitate esențială de evaluare” (P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991:167).

### 2.1. Delimitări conceptuale și noțiuni fundamentale

**Delimitări față de activități conexe:** deoarece permite analiștilor să descrie relațiile dintre operațiunile programului sau politicii și rezultatele acestuia, monitorizarea este o sursă primară de cunoștințe despre implementarea politicii. Procedura aduce informații cu privire la cauzele și consecințele politicilor publice, fiind interesată în primul rând de stabilirea premiselor factuale ale acestora. „În timp ce premisele factuale și valorice sunt un flux continuu, iar *faptele* și *valorile* sunt interdependente, doar *recomandarea* și *evaluarea* sunt preocupate expres de analiza sistematică a premiselor valorice alternative” (W. Dunn, 1981: 335).

Distincția dintre „monitorizare” și „evaluare” a fost uneori uitată, convergența lor fiind rezultatul instituționalizării crescânde a eforturilor de evaluare, dar și efectul adoptării sistemelor de gestionare a informației de către tot mai multe programe – o mare parte din datele culese pentru *monitorizare* pot fi folosite pentru *evaluare*.

Demersurile de monitorizare se derulează în funcție de nevoile de informare ale celor care evaluează, ale celor care conduc desfășurarea programului, ale celor care finanțează, precum și ale tuturor celor implicați. Ideal este ca activitățile de monitorizare, înțelese ca o parte a evaluării, să acopere integral cererile acestor grupuri, în practică însă, datorită limitelor de timp și resurse, categoriile de „consumatori” și perspectivele lor sunt ierarhizate prioritar.

Fără informații rezultate din monitorizare, evaluatorul s-ar găsi în situația de a cerceta o „cutie neagră”, neavând posibilitatea de a determina care aspect al intervenției a fost eficace și care nu ș.a.m.d.

În privința responsabilității, distingem între „monitorizare” și „auditare”: auditul este o activitate normativă care compară „ce este” și „ce ar trebui să fie”. Monitorizarea se concentrează asupra „identificării și măsurării empirice a ceea ce s-a întâmplat în realitate” (Chelimsky, 1985 - apud P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991: 178). De pildă, un auditor poate afla că, deși legislația prevede ca centrele de sănătate mentală să fie deschise 24 de ore pentru asistență de urgență, centrele sunt deschise doar pe timpul zilei. Monitorizarea poate arăta că bugetele alocate centrelor nu sunt suficiente pentru a asigura securitatea angajaților și, drept urmare, este imposibil să fie găsite persoane dispuse să lucreze noaptea în centrele situate în zonele unde se petrec multe delictе. Există multe conexiuni între monitorizare și auditare, dar ele nu se identifică.

#### **Noțiuni fundamentale**

- ❑ *strategie de acces*: un plan de a oferi „serviciul” întregii populații vizate;
- ❑ *responsabilitate*: cei care conduc programul sunt datori să întocmească evidențe sau rapoarte, pentru cei implicați și pentru finanțatori, asupra conformității programului cu aria de acoperire, intervenția, cerințele legale și bugetare;
- ❑ *erori de acoperire*: extinderea aplicării programului asupra altor subgrupuri decât cele estimate a fi populația țintă;
- ❑ *arie de acoperire*: dimensiunea populației țintă asupra căreia se intenționează aplicarea programului;
- ❑ *sistem de livrare*: procedurile și mecanismele organizaționale angajate în oferirea „serviciului”;
- ❑ *sistem de gestionare a informațiilor*: un sistem, în mod obișnuit informatizat, care oferă date curente despre livrarea „serviciului”

- ☐ (adesea includ date despre costurile serviciului, date demografice și sociologice și despre rezultatele tratamentului);
- ☐ *studierea procesului*: evaluarea activităților legate de identificarea țintelor și aprecierea conformității programului cu proiectul inițial – sintagma se folosește sinonim cu *studierea implementării programului*;
- ☐ *elementele programului*: activitățile de intervenție, „tratamentele” specifice incluse în program.

## 2.2. Funcții și întrebări specifice

Monitorizarea joacă un rol esențial în analiza de politici publice, îndeplinind cel puțin patru *funcții*:

1. determină dacă acțiunile administratorilor de program, staff-ului și altor persoane implicate sunt în concordanță cu standardele și procedurile impuse de legiuitori, agenții de reglementare și corpuri profesionale;
2. determină dacă grupurile țintă desemnate (indivizi, familii, municipalități, regiuni) beneficiază efectiv de resursele și serviciile alocate;
3. informează cu privire la schimbările economice și sociale datorate implementării pe termen lung al unui set amplu de programe și politici publice;
4. produce informații care ajută la explicarea motivelor pentru care rezultatele programelor și politicilor diferă (W. Dunn, 1981: 336).

În cazul monitorizării, informațiile privind efectele politicii sunt colectate la diverse momente în timp, unele fiind cu caracter general, altele specifice.

### Monitorizarea:

- este interesată de efectele relevante ale politicii,
- este centrată asupra scopului,
- este orientată către schimbare,
- este preocupată de măsurarea obiectivă și subiectivă a efectelor politicii,
- permite clasificarea după mai multe variabile a efectelor.



Pe scurt: dacă *monitorizarea* răspunde la întrebarea „ce s-a întâmplat, cum și de ce?”, *evaluarea* răspunde la întrebarea „care este diferența între ce s-a întâmplat și dacă nu s-ar fi întâmplat?” (ibidem: 403).

Relativ la monitorizare formulăm următoarele întrebări, ale căror răspunsuri surprind aspectele cel mai frecvent nelămurite în privința acesteia:

- *Ce?* – efectele relevante ale politicii;
- *Cum?* – centrat pe obiective, identificând și măsurând indicatorii sociali semnificativi;
- *Pentru ce?* – permite clasificări încrucișate ale efectelor și impactului și alcătuirea unei baze de date, care „radiografiază” evoluția programului;
- *Prin ce metode?* – audit social (relaționează resursele, procesele, efectele și impactul), experiment social, observație, analiza documentelor cifrice și necifrice;
- *Prin ce tehnici?* – indici numerici, grafice (histograme, poligoane de frecvență cumulativă, serii de timp etc.), „Gini index”, tabele, analiza seriilor întrerupte (Performance Indicator System)
- *De ce?* – există numeroase motive pentru care se procedează la monitorizarea programelor *pe parcursul derulării* acestora:
  - administrarea optimă a resurselor cere managerilor să conducă activitățile zilnice cât de eficient este posibil, cei care nu fac astfel punând în pericol nu doar propria poziție, ci chiar viitorul programului;
  - cei care finanțează programul, precum și cei implicați au nevoie de evidența cât mai actualizată a cheltuielilor, aceste informații fiind adesea argumentul cel mai puternic în compararea performanțelor agenției care aplică programul social respectiv cu o altă agenție concurentă;
  - implementarea programului în concordanță cu standardele proiectate inițial reprezintă premisa impactului scontat, uneori însă personalul nu este disponibil, bugetul scade sau crește, echipamentele nu mai funcționează sau rațiuni politice schimbă concepția staff-ului, așa încât aceste modificări trebuie cunoscute pentru a estima cât mai exact cum se va finaliza programul.

Apar circumstanțe în care participanții vizati de program nu sunt în numărul cerut, nu pot fi identificați cu precizie ori nu colaborează

conform estimărilor inițiale. O bună monitorizare poate atrage atenția cu privire la asemenea probleme, deoarece apreciază sistematic măsura în care programul operează, respectând proiectul și populația țintă.

Maniera cea mai obișnuită de a proiecta și derula monitorizarea este aceea prin care se găsesc informațiile relevante despre impact, dar care să vină în întâmpinarea nevoilor de *a ști* ale celor care conduc, care finanțează și ale celor implicați în derularea programului. Acest fapt se datorează creșterii nivelului de înțelegere și acceptare a procedurilor de evaluare de către cei care coordonează programe, colaborării din ce în ce mai strânse dintre evaluatori și personalul care implementează programele, precum și inovațiilor în culegerea de date și în procedurile de analiză, sub forma „Sistemului de Gestionare a Informațiilor” (Management Information System).

Sintagma „evaluarea procesului” se utilizează prin contrast cu activitățile de cercetare presupuse de „aprecierea impactului” unui program și se aplică *formativ*, pe parcursul proiectării inițiale și a testării programului. Adesea, evaluatorii doresc să-și mențină pe cât posibil independența față de conducerea programului, preferând să culegă singuri date și să întreprindă analize pe cont propriu, limitând feed-back-ul de la conducere, până la terminarea evaluării.

Pe scurt: monitorizarea care servește scopurilor conducerii unui proiect diferă de evaluările care apreciază procesul. Persoanele angajate în evaluare insistă în derularea altei monitorizări decât cea aplicată pentru staff-ul programului, cheltuind resurse semnificative pentru aceleași activități. Tocmai de aceea se întâmplă ca cei care conduc programul „să nu mai acorde atenție informațiilor provenite din monitorizarea derulată de o echipă externă de evaluatori, chiar dacă acestea sunt oferite independent și în mod oportun” (P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991: 171). Datorită motivațiilor diferite, poate apărea o oarecare animozitate între evaluatorii externi și cei interni, din conducerea programului.

### 2.3. Participarea populației țintă

Definirea precisă a populației țintă este esențială pentru planificarea, design-ul și implementarea programului. Toate acestea ar fi lipsite de utilitate dacă n-ar fi însoțite de proceduri pentru determinarea măsurii în care *țintele* participă în mod real la program. Pentru a estima nivelul de acceptabilitate al programului trebuie

cunoscută dimensiunea participării.

Orice intervenție care cere participanților să învețe noi proceduri, care solicită schimbarea unor obiceiuri sau care presupun instruire suplimentară, poate înregistra dificultăți în a atrage grupurile țintă – adică persoanele care au caracteristicile specifice avute în vedere de program. Dimensiunea populației asupra căreia se aplică intervenția este importantă atât pentru managerii programului, cât și pentru cei care îl finanțează.

Pentru a conduce eficient un proiect sunt necesare informații corecte și la momentul oportun privind participarea populației țintă, mai ales când procedurile se pot modifica dacă participarea nu are nivelul dorit. Din perspectiva managerilor și finanțatorilor, aceasta este măsura critică a vitalității și eficienței proiectului. Adesea, cei care planifică politicile publice neglijează problema participării atunci când dezvoltă noi programe; ei presupun că „țintele” sunt motivate să participe, ceea ce nu este întotdeauna adevărat.

„În timp ce *acoperirea* se referă la extensia pe care o populație țintă o atinge conform nivelului specificat în proiectul programului, *eroarea* (bias) este gradul în care subgrupuri din populația țintă participă diferențiat” (ibidem: 182). Existența unei *erori de acoperire* a programului echivalează cu acoperirea mai precisă a anumitor grupuri față de altele. Un astfel de „bias” poate rezulta din:

- auto selecție, adică unele subgrupuri pot participa voluntar mai frecvent decât celelalte;
- acțiunile programului, de pildă personalul programului poate reacționa favorabil față de anumiți beneficiari ai programului, în timp ce îi respinge pe alții;
- influențe neprevăzute, cum ar fi situarea biroului care gestionează programul, așezarea sa încurajând mai mult un grup să participe, datorită accesului convenabil la activitățile programului.

Atunci când se testează programele, erorile de acest tip pot constitui o amenințare serioasă la validitatea evaluărilor de impact, care pot fi compromise dacă, de exemplu, dimensiunea participării țintelor în grupurile „experimentale”, cărora li se aplică noua intervenție, este semnificativ diferită de participarea țintelor din grupurile de „control”, asupra cărora nu se intervine. În multe evaluări de impact membrii grupului de control renunță într-o măsură mai mare decât cei care suportă intervenția din grupurile experimentale. Un program care ajunge la toți participanții pe care i-a estimat inițial,

și la nimeni altcineva, este fără „erori de acoperire”. Dorința rezonabilă este ca un program să ajungă la o proporție cât mai largă din populația țintă. Excepție fac acele proiecte ale căror resurse sunt prea limitate pentru a interveni adecvat asupra tuturor celor avuți potențial în vedere. În asemenea cazuri, probabil că definirea țăintelor nu a fost suficient de restrictivă pe parcursul planificării programului. Situația poate fi corectată ulterior prin listarea exactă a caractere-risticilor populației țintă. Pentru a folosi mai eficient resursele, cei care gestionează programul pot adăuga, de pildă, la *problemele de sănătate*, variabile ca *vârsta*, *numărul de membri ai familiei*, *nivelul veniturilor* etc., astfel încât să reducă într-o manieră rațională dimensiunea populației care beneficiază de respectivul program.

Cea mai frecventă problemă „de acoperire” în intervențiile sociale rămâne eșecul în a asigura participarea tuturor țăintelor fie datorită erorilor în maniera de a recruta beneficiarii, fie pentru că potențialii participanți refuză tratamentul. Se întâlnește însă și situația opusă: supra-acoperire (*overcoverage*), când țăintelor inițiale li se adaugă segmente de populație pe care programul nu le are în vedere, crescând astfel artificial costurile.

Atât o acoperire deficitară, cât și supra-acoperirea reprezintă cazuri de utilizare ineficientă a resurselor alocate programului. Proporția acoperirii insuficiente este desemnată de persoanele care sunt ținte ale programului, dar care de fapt nu participă la acesta; acoperirea excesivă este exprimată de numărul persoanelor care participă la program, deși nu ar avea nevoie. În general, o acoperire eficientă ar presupune *maximizarea numărului celor care beneficiază din totalul celor care au nevoie și minimizarea numărului celor care nu au nevoie dar beneficiază de program*.

Eficiența acoperirii poate fi măsurată după formula (propusă de P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991: 184):

$$\text{Eficiența acoperirii} = 100 \times \left\{ \frac{\text{Nr. celor care au nevoie și care beneficiază}}{\text{Totalul celor care au nevoie}} - \frac{\text{Nr. celor care nu au nevoie, dar beneficiază}}{\text{Totalul celor care beneficiază}} \right\}$$

Formula produce valoarea pozitivă de 100 atunci când numărul celor care beneficiază este egal cu populația considerată ca țintă care ar avea nevoie de program, și nu există ținte nepotrivite care, totuși, beneficiază. O valoare negativă de 100, se poate produce doar dacă de program beneficiază exclusiv ținte neadecvate. Valorile pozitive și negative între -100 și +100 indică nivelul acoperirii eficiente, formula oferind o modalitate de a estima eficiența unui program atât în funcție de țintele propuse, cât și de cele cuprinse neadecvat de program.

Aproape întotdeauna în „măsurarea acoperirii” este dificil de precizat numărul celor care au nevoie de respectiva intervenție, adică amploarea populației țintă. Pentru a aprecia extensia populației țintă care a beneficiat de un anumit program se pot folosi: înregistrarea celor care au beneficiat, studiul participanților la program (în eșantioane), precum și studiul asupra comunității, iar datele trebuie să fie corecte și consistente.

Monitorizarea furnizării serviciului este importantă pentru deciziile privind continuarea sau extinderea programului. În mod curent apar trei tipuri de eșec de implementare, neajunsuri care pot fi surprinse prin monitorizarea furnizării serviciului respectiv:

- mai întâi absența furnizării intervenției sau intervenția insuficientă,
- apoi furnizarea unei intervenții greșite,
- în sfârșit, o intervenție sub standarde, necontrolată sau care variază pentru anumite segmente din populația țintă.

## **2.4. Tehnici de monitorizare**

Spre deosebire de alte metode de cercetare a politicilor publice, monitorizarea nu implică proceduri care să se asocieze doar unei abordări. Drept pentru care, aceleași tehnici pot fi aplicate pentru fiecare din cele patru abordări: contabilizare de sistem social, audit social, experiment social și cercetări sociale cumulative.

### **2.4.1. Graficele**

Sunt reprezentări picturale ale valorilor uneia sau mai multor acțiuni sau variabile rezultate. Pot fi folosite pentru a descrie o singură variabilă la anumite momente în timp, sau pentru a releva relațiile dintre două variabile. În ambele cazuri, un grafic afișează mai multe puncte, fiecare definit prin coordonatele celor două scale numerice.

Scala orizontală a unui grafic se numește *abscisă*, iar scala verticală se numește *ordonată*. Când un grafic este folosit pentru a afișa o relație cauzală, axa orizontală este rezervată pentru variabila independentă  $x$  și poartă denumirea de axa  $x$ , în timp ce axa verticală este folosită pentru a afișa variabila dependentă  $y$  și se numește axa  $y$ . Deoarece unul dintre principalele scopuri ale monitorizării este de a explica modul în care acțiunile politicii afectează rezultatele acesteia, așezăm de obicei variabilele de intrare și cele de proces pe axa  $x$  și variabilele de ieșire și cele de impact pe axa  $y$ .

Unul dintre cele mai simple și folositoare tipuri de grafice este graficul ce folosește o serie de timp. Acesta afișează o variabilă pe axa verticală și timpul în care ea se desfășoară pe axa orizontală.

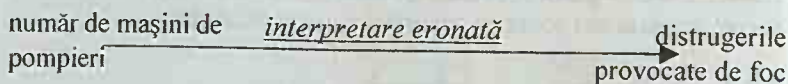
#### 2.4.1.a. Serii temporale

Graficele se mai pot folosi pentru a descrie relațiile dintre două sau mai multe variabile la un anumit moment în timp. Acestea se numesc diagrame prin puncte. Ele pot fi folosite pentru a afla dacă o variabilă se modifică în același fel cu cealaltă; dacă sunt corelate. În cazul în care o variabilă o precede pe cealaltă în timp sau dacă există o teorie plauzibilă care să explice variabilele corelate, conchidem atunci că există o relație cauzală între variabile. În caz contrar, variabilele sunt doar corelate, deci o variabilă nu este obligatoriu cauza celeilalte.

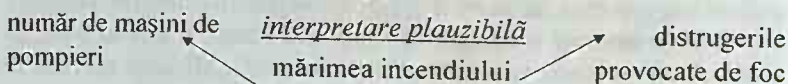
O problemă obișnuită în folosirea graficelor derivă din interpretarea eronată, situație în care două variabile par să fie corelate, dar, de fapt, sunt corelate fiecare cu o terță variabilă.

Alt mijloc pentru a descrie rezultatele politicii adoptate îl reprezintă *graficele cu bare*: o reprezentare în care datele sunt prezentate sub forma unor bare paralele separate, așezate de-a lungul axei orizontale sau verticale.

### Interpretări eronate și plauzibile ale datelor



(a)



(b)

sursă: exemplu preluat din H.W. Smith „Strategii ale cercetării sociale”, 1975 – apud W. Dunn, 1981: 362.

#### 2.4.1.b. Histogramele

Reprezintă un fel de grafice cu bare care organizează informațiile despre o frecvență grupată a distribuției unei acțiuni sau variabilei rezultate la un moment în timp. Într-o histogramă, grosimea barelor de-a lungul orizontalei este egală și nu există spațiu între bare. Înălțimea barelor într-o histogramă arată frecvența cu care, de pildă acțiunea respectivă se întâmplă în fiecare grup (numită intervalul unei clase).

Diferența dintre o histogramă și un poligon de frecvență constă în faptul că acesta din urmă folosește o serie de linii pentru a reprezenta distribuția frecvenței.

Un alt mod de a descrie informațiile referitoare la rezultatele unei politici îl reprezintă *poligonul cu frecvențe cumulative*. Acesta este un grafic în care sunt prezentate frecvențele cumulative ale unei distribuții de-a lungul axei verticale. Dacă ne deplasăm de la stânga la dreapta de-a lungul axei orizontale, frecvența elementelor din primul grup este așezată pe axa verticală, apoi elementele din al doilea grup sunt așezate pe axa verticală și așa mai departe, până ajungem la sfârșitul scalei orizontale, care reprezintă suma tuturor frecvențelor.

Pentru a observa efectele unei politici concepute pentru diminuarea sărăciei, un model util de frecvență cumulativă este reprezentat de *Curba Lorentz*, care poate fi folosită pentru a afișa distribuția impozitului populației sau izolării rezidențiale într-o populație dată. De exemplu o curbă Lorentz ne permite să comparăm o parte din venitul total câștigat de fiecare grup procentual din populație. Aceste grupuri procentuale se numesc *quintile* sau *decile* (reprezintă o cincime respectiv o zecime din populație).

#### 2.4.2. Indexul Gini

Curbele Lorentz pot fi folosite de asemenea pentru a afișa distribuția populației sau a anumitor tipuri de activități. Curbele Lorentz pot fi exprimate sub forma proporției concentrației Gini (index Gini), prin care se măsoară proporția ariei totale aflată între diagonală și curba Lorentz. Formula pentru a calcula această proporție este:

$$GI = \frac{[(\sum X_i Y_{i+1}) - (\sum X_{i+1} Y_i)]}{\sum X_i Y_{i+1}}$$

notă :  $X_i$  – distribuția procentajului cumulativ al numărului de teritorii;

$Y_i$  – distribuția procentajului cumulativ al populației sau al unei activități.

Indexul Gini arată proporția ariei dintre diagonală și curba Lorentz. Poate fi folosit pentru a descrie nivelul de bogăție, veniturile, numărul populației, a grupurilor etnice, a infracțiunilor și a altor condiții sociale. Avantajul oferit de indexul Gini este reprezentat de faptul că acesta măsoară exact concentrația, care aduce mai multă informație decât reprezentarea pictorială prin curba Lorentz. Mai mult decât atât, indexul Gini merge de la 0 (nici o concentrație) la 1 (concentrație maximă).

### **2.4.3. Reprezentările tabelare**

O altă modalitate de monitorizare a rezultatelor politicilor reprezintă construirea de tabele, adică așezarea unui șir de elemente într-un tabel de formă drept-unghiulară, folosit pentru a însuma caracteristicile principale ale uneia sau mai multor variabile. Cea mai simplă formă de reprezentare tabelară este tabelul cu o singură dimensiune (vârstă, venit, regiune, timp etc.)

Informația poate fi aranjată de asemenea în tabele cu două dimensiuni, cum ar fi nivelul de educație în raport cu venitul: grupurile țintă după niveluri de educație sau veniturile grupurilor țintă pe anumite perioade de timp.

Un alt model de tabel bidimensional implică analiza a două sau mai multe grupuri după intensitatea variabilelor rezultate, care pot fi angajări, serviciile primite sau câștigurile persoanelor. De exemplu experimentele sociale sunt bazate pe comparațiile dintre grupurile care au beneficiat de un tratament aparte (de exemplu grupul experimental) și grupurile care nu au primit un astfel de tratament. Datele rezultate pot fi aranjate și în tabele cu trei dimensiuni.

### **2.4.4. Numerele de index**

Un mod de a monitoriza schimbările în timp ale variabilelor rezultate este construirea numerelor de index. Acestea sunt măsura a cât de mult se schimbă valoarea unui indicator sau a unui set de indicatori de-a lungul timpului față de un moment inițial. Momentul inițial este ales în mod arbitrar, atribuindu-se valoarea de 100, care servește drept standard pentru compararea schimbărilor următoare ale indicatorilor importanți. În analiza politicilor publice sunt folosite multe numere de index, care pot fi cele folosite pentru a supraveghea schimbările în prețurile pentru consumatori, producția industrială,



gravitatea infracțiunilor, poluarea, asistența medicală, calitatea vieții și alte rezultate importante ale politicii.

Numerele de index diferă prin subiect, complexitate și grad de exactitate. Fie că se concentrează asupra prețului, calității sau valorii, numerele de index pot fi simple sau compuse. Numerele simple de index sunt cu un singur indicator (de exemplu, numărul de crime / 100.000 de persoane) în timp ce numerele compuse de index au mai multe tipuri de indicatori. Numerele de index pot avea *pondere implicită* sau *explicită*. În primul caz indicatorii nu sunt combinați cu nici o procedură explicită pentru a li se stabili valoarea.

După W. Dunn (1981: 371), există două proceduri generale pentru a construi numerele de index: *cumulare* (aggregation) și *normalizare* (averaging). Indicii de cumulare sunt construiți prin însumarea valorilor indicatorilor pentru anumite perioade. Procedurile de normalizare (sau așa-numita „medie a metodei relative”) necesită calcularea schimbărilor relative în valorile unui indicator de-a lungul timpului, în timp ce procedurile de cumulare nu fac acest lucru. Un index cumulativ de preț, simplu și folositor, este indexul *puterii de cumpărare*, care măsoară adevărata valoare a câștigurilor pe perioade succesive. Un index al puterii de cumpărare poate fi folosit pentru a monitoriza impactul contractelor salariale asupra veniturilor reale ale angajaților ca parte integrantă a activităților colective de comerț din sectorul public. Un index al puterii de cumpărare se construiește folosind valorile din indexul prețului de consumator. Aceasta se face prin stabilirea anului pentru care dorim să cunoaștem puterea de cumpărare a salariilor și convertirea acestei valori într-o alternativă a prețului, adică o valoare ce exprimă prețul bunurilor și serviciilor în anul studiat, raportat la un an etalon. Dacă împărțim apoi această variantă a prețului la unu vom obține puterea de cumpărare a salariilor din anul cercetat în moneda anului de referință.

Slăbiciunile unui index cumulativ care calculează spre exemplu gradul de poluare sunt reprezentate de faptul că nu ia în calcul variațiile concentrației poluării sau problemele de sănătate pe care le provoacă.

Numerele de index au ca limite:

- procedurile explicite de măsurare sunt adesea lipsite de acuratețe;
- este dificil să obținem date pentru indexuri care să aibă aceeași semnificație pentru toate grupurile societății;

- numerele de index nu reflectă întotdeauna schimbările cantitative semnificative pentru sensul sau importanța itemilor din index pe o perioadă de timp.

Numerele de index pot fi folosite pentru a monitoriza o largă varietate de schimbări. Totuși aceste tehnici nu oferă o modalitate sistematică de asociere a schimbărilor din rezultatele politicii cu alte acțiuni politice anterioare. Luăm în calcul trei tehnici care permit analiștilor să elaboreze raționamente sistematice cu privire la efectele acțiunilor politicii asupra rezultatelor sale: analize intermitente ale seriilor temporale, analize ale seriilor de control și analize ale regresiiilor discontinuității. Aceste proceduri sunt folosite în corelație cu reprezentările grafice și sunt bazate pe tehnicile corelației și regresiei. Cu toate că două din aceste proceduri (serii temporale intermitente și analiza seriilor de control) sunt în mod egal aplicabile contabilizării sistemelor sociale, auditului social și experimentelor sociale, una dintre ele (analiza regresiiilor discontinuităților) este în mod exclusiv aplicabilă experimentelor sociale.

#### **2.4.5. Analiza de interval temporal**

Analiza de interval temporal reprezintă un set de proceduri folosite pentru transpunerea în formă grafică și statistică a efectelor acțiunilor politicii asupra rezultatelor politicii ei. Analiza de interval temporal este adecvată pentru probleme în care o agenție inițiază o anumită acțiune care are efecte asupra unei zone sau în rândul unui grup-țintă, de exemplu într-un județ anume sau în rândul tuturor familiilor aflate sub limita sărăciei. Deoarece acțiunile politicii sunt limitate la persoanele din respectiva jurisdicție sau grup-țintă, se creează prilejul de a compara rezultatele politicii în diferite jurisdicții sau categorii de grupuri-țintă. În această situație, singura bază de comparație o reprezintă rezultatele obținute în alți ani.

Această metodă este potrivită în mod special cu abordările folosite în experimentele sociale sau, mai exact, cvasi-experimente, deoarece le lipsește una sau mai multe caracteristici ale experimentelor clasice (o selecție aleatoare a participanților, desemnarea întâmplătoare a membrilor în grupuri experimentale și de control și măsurarea înainte și după experiment). Singura caracteristică pe care aceste intervale o au în comun cu experimentul clasic o reprezintă măsurarea înainte și după derularea acțiunilor politice.

Avantajul major în folosirea intervalelor temporale este că permite concentrarea sistematică asupra diferitelor amenințări la

adresa validității inferențelor cauzale cu privire la rezultatele politicii. Importanța acestor amenințări pentru validitatea inferențelor poate fi observată cu ușurință atunci când comparăm rezultatele politicii.

#### **2.4.6. Analiza seriilor de control**

Acest tip de analiză implică adăugarea unuia sau mai multor grupuri de control unei diagrame a seriilor temporale întrerupte pentru a determina dacă trăsăturile diferitelor grupuri exercită un efect independent asupra rezultatelor politicii, în afară de acțiunea politică inițială. Logica analizei seriilor de control este aceeași ca în cazul analizei seriilor temporale întrerupte. Singura diferență este aceea că unul sau mai multe grupuri care nu au fost expuse acțiunii politice în cauză, sunt adăugate graficului. Analiza seriilor de control ajută la cercetarea validității afirmațiilor cu privire la efectele acțiunii politice asupra rezultatelor politicii.

- 3. Evaluarea de politici publice**
- 3.1. Caracteristici ale evaluării**
- 3.2. Criterii de evaluare**
- 3.3. Tipuri de evaluare**
- 3.4. Dificultăți și limite inerente cercetării evaluative**
- 3.5. Construcția metodologică și mizele sale**
- 3.6. Abordări clasice în evaluarea de politici publice**
  - 3.6.1. Evaluarea formativă
  - 3.6.2. Evaluarea sumativă
    - 3.6.2.1. Analiza cost – beneficiu
    - 3.6.2.2. Analiza cost – eficiență
    - 3.6.2.3. Analiza risc – beneficiu
- 3.7. Evaluarea de impact**
- 3.8. Abordări post-pozitiviste**
  - 3.8.1. Evaluarea *ca dezbateri*
  - 3.8.2. *Meta-evaluarea*
- 3.9. Reflecții critice și soluții alternative**

### **3. EVALUAREA DE POLITICI PUBLICE**

Evaluarea este multiformă, ea suferă de un deficit intrinsec de claritate, ea este prezentată uneori ca o judecată asupra rezultatelor, alteori ca un instrument de îmbunătățire a procesului politic. „Evaluarea nu este doar cercetarea consecințelor acțiunilor publice, a cauzelor care le-au produs, a reacțiilor complexe ale acestora și a mijloacelor de care dispun agenții pentru a le gestiona mai bine. Ea este mai întâi parte a unei mișcări de modernizare (sau de raționalizare) care înlocuiește ghidarea *ex ante*, sau după principii, cu una *ex post*, sau după consecințe” (Jean Leca - apud Setbon, 1998: 18).

Evaluarea unei politici publice este o parte a procesului prin care o agenție guvernamentală intervine într-un domeniu pe care și-l asumă a fi de interes (fie că este o problemă „socială”, fie că este o strategie de reformă ori de dezvoltare). Evaluarea este efortul sistematic de a raporta intervenția publică la diferite criterii, relevante pentru un actorul social care inițiază demersul.

### 3.1. Caracteristici ale evaluării

În contextul altor metode analitice utilizate în investigarea politicilor publice, William Dunn (1981) identifică principalele caracteristici ale evaluării:

1. **Centrarea pe valoare:** prin contrast cu monitorizarea, evaluarea se concentrează asupra aprecierilor privind dezirabilitatea sau valoarea politicilor. Evaluarea este în primul rând un efort de a determina meritul sau utilitatea socială a unei politici, iar nu doar culegerea de informații privind efectele anticipate sau nu ale măsurilor unei politici.
2. **Interdependența fapt – valoare:** a pretinde că o anumită politică a atins un nivel scăzut sau ridicat de performanță cere ca efectele să aibă valoare pentru anumiți indivizi, grupuri sau societate în ansamblu, dar și ca efectele să fie consecința acțiunilor întreprinse pentru a rezolva o problemă specifică.
3. **Orientarea spre prezent și trecut:** exigențele evaluării sunt orientate către efectele prezente și trecute, mai degrabă decât către cele viitoare – așa cum ar presupune nevoia de recomandări. Evaluarea este retrospectivă și are loc după ce acțiunea s-a derulat (*ex post*) sau chiar în timpul implementării, pentru estimarea impactului.
4. **Dualitatea valorii:** valorile subsecvente cerințelor de evaluare au o dublă calitate, ele putând fi privite atât ca sensuri, cât și ca scopuri. Adesea, valorile sunt ordonate într-o ierarhie care să reflecte importanța relativă a scopurilor și obiectivelor, dar și interdependența lor (ibidem: 404–405).

Din perspectivă practică, enumerăm câteva activități care presupun folosirea evaluării (Muraskin, 1993: 4):

- evidențierea serviciilor de care este nevoie;
- stabilirea obiectivelor programului și luarea deciziei privind care anume aspecte vor putea demonstra împlinirea obiectivelor;
- elaborarea sau selectarea dintre diversele alternative a variantei optime;
- urmărirea ducerii la îndeplinire a obiectivelor programului;
- estimarea impactului, dincolo de rezultatele imediate etc.

### 3.2. Criterii de evaluare

William Dunn (1981: 405) propune următoarea listă a principalelor tipuri de criterii, însoțite de întrebările aferente și de reflectarea ilustrativă a criteriului.

- **randamentul** *A fost obținut un rezultat valoros?! unități de livrare a serviciului;*
- **eficiența** *Care a fost efortul necesar pentru obținerea unui rezultat valoros?! unități de cost, beneficiu net, rația cost/beneficiu;*
- **adecvarea** *În ce măsură obținerea efectelor soluționează problema?! costuri fixe, randament prestabilit;*
- **echitatea** *Costurile și beneficiile sunt distribuite just între diferitele grupuri?! criteriul Pareto, criteriul Kaldor – Hicks, criteriul Rawls;*
- **concordanța** *Efectele politicii satisfac nevoile, preferințele sau valorile fiecărui grup?! consistența cu perspectiva cetățenilor;*
- **conformitatea** *Efectele vizate merită efortul, sunt valoroase?! programele publice ar trebui să fie pe cât de echitabile, pe atât de eficiente.*

### 3.3. Tipuri de evaluare

După momentul evaluării

- „*ex ante*” (prospectiv) la formularea politicii;
- „*pe parcurs*” la implementare – monitorizare;
- „*ex post*” (retrospectiv) la finele politicii.

Întrebări specifice evaluărilor *prospective*, aplicate asupra proiectelor unor intervenții publice:

- Problema socială este identificată și definită corect?
- Care este amplitudinea problemei și distribuția populației țintă?
- Programul este proiectat așa încât să-și îndeplinească obiectivele?
- Este surprinsă coerența rațională?
- Sunt maximizate șansele unei livrări de succes a intervenției?
- Care sunt costurile proiectate sau prezente?
- Care este raportul dintre costuri și beneficii?

Întrebări specifice *monitorizării* programelor pe parcursul implementării:

- Ajunge programul la populația țintă avută în vedere?
- Eforturile de aplicare a programului se desfășoară așa cum era proiectat?

Întrebări privind *utilitatea* programelor, după încheierea acestora:

- Programul este *eficient* în atingerea obiectivelor vizate?

- *Rezultatele* programului pot fi atribuite unor procese alternative, care nu fac parte din acesta?
- Care sunt *costurile* livrării serviciului și *beneficiile* pentru participanții la program?

(adaptat după P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991:45, 46, 52)

### După tipul de politică

- *inovativă* (preponderent „ex ante”): proceduri de diagnoză a ariei problemei, estimări pe indici sociali (cantitativi și calitativi), identificarea țintelor directe și indirecte ale intervenției, a gradului de cuprindere și a erorilor probabile (*supra-* sau *sub-* numărul real);
- „*de acord fin*”: proceduri de armonizare și ajustare pentru creșterea eficienței;
- deja *derulată*, de stabilire a impactului.

**Eficiența.** Aprecierea eficienței presupune relaționarea costurilor cu rezultatele programului estimate în termeni monetari. Deci, o analiză *cost-eficiență* necesită nu doar încheierea programului, ci și circumscrierea impactului (P. Rossi, H. Freeman, 1991: 376). Eficacitatea programului se apreciază în atingerea rezultatelor intervenției față de costurile programului în valoare monetară. De altfel, eficacitatea nu poate fi privită doar ca o singură dimensiune, ci se poate judeca în funcție de: obiectiv, sistemul de resurse, modelul relațiilor umane. *Criteriile de eficiență reprezintă întotdeauna valorile cuiva anume* (Maynard-Moody, 1983: 374).

### După metodologie

- „*de-a gata*” (demers *pozitivist*) – algoritmi, succesiuni de pași (a se vedea ACB, ACE, ARE/ analiza documentelor, observația, ancheta etc.);
- „*croite pe măsură*” (demers *constructivist*) – compozite, în care evaluatorul imaginează setul de tehnici și metode care să se completeze așa încât să se potrivească obiectivelor cercetării.

### După criteriu

- *eficacitate, eficiență, randament* (audit social – dacă a ajuns la populația țintă, contabilizare, ACB, ACE, ARE);

- *echitate, corectitudine* (interviuri în adâncime, focus-grupuri, sondajul de opinie);
- *concordanță* (ancheta prin interviu și chestionar, cercetare Pannel);
- *adecvarea* cu contextul socio-politic – prin metode participative (dezbateră – Jenings, ACF - Sabatier);
- *impactul* scontat și cel nedorit (metoda „dublei diferențe”, experiment și design cvasi-experimental, studii transversale).

Înțelegând evaluarea drept „aplicarea sistematică a procedurilor de cercetare pentru a aprecia conceptualizarea, proiectarea, implementarea și utilitatea programelor de intervenție socială” (P. Rossi, H. Freeman), Ann Bonar Blalock (1999: 120) clasifică întrebările în funcție de ceea ce se caută:

- Pentru evaluarea *procesului*: Este programul implementat așa cum se intenționa? Ce structuri, politici și practici se desfășoară în contextul manierei dorite de implementare? Cum afectează implementarea rezultatele programului?
- Pentru evaluarea *rezultatelor*: Resimt beneficiarii programului tipul de efecte scontat sau altele independente pentru care programul este responsabil?
- Pentru evaluarea *impactului net*: Modalitatea anume de implementare a programului produce o reală diferență între efecte independent de alte influențe? – acest tip de studii încearcă să determine ce rezultate sau efecte pot fi atribuite exclusiv programului, dincolo de alte influențe sau întâmplări.
- Pentru analiza *cost – beneficiu*: Impactul net al programului justifică propriile costuri? - chiar dacă programul are un impact net pozitiv, nu înseamnă neapărat că merită continuat.

După **aria de cuprindere**:

- comprehensivă;
- parțială, pe anumite dimensiuni.

**O evaluare comprehensivă** este descrisă în literatura de specialitate ca incluzând monitorizarea, evaluarea procesului, analiza cost-beneficiu, precum și evaluarea de impact. Totuși, fiecare dintre acestea se disting atât ca manieră de derulare, cât și ca obiective. *Monitorizarea* ajută la a vedea dacă un program a fost implementat conform planificării. Sistemele de monitorizare a programelor pot oferi un feed-back continuu cu privire la problemele specifice pe



care le-ar ridica implementarea programului. *Evaluarea procesului* privește modalitatea de operare a programului, concentrându-se asupra furnizării serviciului. *Analiza cost-beneficiu* sau *cost-eficiență* evaluează costurile monetare și non-monetare ale programului și, mai ales, relația dintre variantele de utilizare a resurselor și beneficiile pe care le-au produs în cadrul programului. În sfârșit, evaluarea de *impact* încearcă să determine măsura în care programul a avut efectele dorite asupra indivizilor și instituțiilor, precum și dacă aceste efecte se datorează intervenției programului. De asemenea, evaluarea impactului poate determina consecințele neintenționate, fie ele pozitive ori negative asupra beneficiarilor.

### **3.4. Dificultăți și limite inerente cercetării evaluative**

Poate cea mai mare provocare pentru cel care studiază programele sociale și cea mai clară limită a cercetării evaluative constă în faptul că se aplică unui mediu a cărui schimbare provine din continua luare a deciziilor. Programele sociale se caracterizează prin înaltă *volatilitate* (Rossi P., Freeman H., 1991: 38). Tocmai datorită acesteia, constant, evaluării intervențiilor sociale i se asociază un număr de dificultăți.

Mai întâi: resursele, prioritățile și influența relativă a sponsorilor programului se schimbă adesea. Unele dintre schimbări însoțesc modificări ale scenei politice. Cu siguranță, ele vor avea impact asupra oricărei evaluări efectelor, care nu a fost încă întreprinsă. În al doilea rând, interesele și influența celor implicați în derularea programului se pot schimba. Drept urmare, programele pot beneficia sau pot fi afectate de cooperarea cu anumite organizații ori indivizi. În al treilea rând, prioritățile și responsabilitățile agențiilor și organizațiilor care implementează programele se pot schimba într-o măsură semnificativă. De asemenea, probleme neanticipate relative la intervenție pot apărea sau intervenția însăși poate modifica programul și, în consecință, maniera de evaluare. În al cincilea rând, deși rezultatele parțiale ale unei evaluări produc cunoștințe suficient de sigure, intervenția poate eșua în a determina efectele dorite. Probleme neprevăzute survin și la nivelul punerii în practică a planului de evaluare.

Desigur că multe dintre politici și evaluările lor sunt puțin afectate de fluctuațiile enumerate anterior. Totuși, evaluările care pornesc de

la cazul *ideal* în proiectare și conceperea procedurilor de culegere a datelor pun investigatorul în situația de a trece dincolo de implementarea programului. O consecință a acestui frecvent compromis este aceea că **domeniul evaluării este calitativ diferit de cercetarea „științifică”**.

**Metodele împrumutate de la diverse științe** (sociologie, psihologie, psihologie socială, economie, drept etc.), pentru a se adapta specificului politicilor publice, adesea **abandonează canonul științific consacrat în favoarea unei aplicări inovative**.

Lee Cronbach (1982) își argumenta punctul de vedere pragmatic arătând că, deși demersul strict științific și cel evaluativ urmează aceeași logică și pot folosi aceleași proceduri de cercetare, ele diferă ca intenție și scop. „Evaluarea este o artă, iar fiecare evaluare reprezintă, sau ar trebui să reprezinte un efort idiosincrazic pentru a împăca nevoile sponsorilor și ale tuturor celor implicați în program” (ibidem: 40). În timp ce studiile științifice se raportează la un set de standarde fixate de comunitatea de investigatori, evaluările trebuie proiectate și implementate așa încât să întâlnească interesele celor care finanțează cu ale celor implicați, dar și să ofere maximum de informații utile celor care decid, date fiind resursele limitate, circumstanțele politice și constrângerile programului. Uneori, evaluările pot fi „destul de bune”, în sensul că răspund chestiunilor relevante pentru politică, chiar dacă sub aspect *științific* nu sunt cel mai strălucit proiectate.

### **Proiectarea unei investigații evaluative este o artă.**

Opțiunile sunt aproape nenumărate: fiecare variantă implică avantaje, dar și sacrificii specifice. Este necesară *o teorie a validității și utilității*, care să ofere o bază atât pentru a aprecia planurile de cercetare, cât și pentru a gândi altele noi, mai potrivite. Design-ul evaluării presupune alocarea resurselor pentru investigație. Obiectivul celui care pune la punct evaluarea, ca și în cercetarea fundamentală, este de a obține rezultatele *maximum folositoare*, având la dispoziție un anume buget, un număr dat de persoane din cei angajați în evaluare, un număr de ore pe care să le presteze alți colaboratori și alte astfel de constrângeri. „*Maximum folositoare*” reprezintă cerința cheie. Multe lucrări dedicate cercetării evaluative sugerează că investigația ar trebui apreciată în funcție de respectarea formei,

iar anumite canoane sunt privite ca idealuri universal valabile. Dimpotrivă, alții susțin că investigațiile *îndeplinesc diferite funcții*. Prin urmare, ceea ce este dezirabil în configurarea uneia nu mai este potrivit alteia. Aceasta ar fi o **perspectivă funcționalistă** asupra proiectării evaluărilor.

Scopul principal al unei evaluări diferă de cercetarea socială fundamentală: evaluarea trebuie să *se plieze* diverselor contexte instituționale și politice. Strategia cercetării de evaluare are nevoie de considerații speciale. Logica este necesară în orice domeniu, dar translația logicii demersului în proceduri concrete ar trebui să depindă de context, de scop și de așteptările finanțatorului. Multe din recomandările potrivite programelor de cercetare științifică pe termen lung nu sunt binevenite în evaluare. Din acest motiv, scrierile dedicate planificării și metodelor științifice nu reușesc să-l ghideze pe evaluator. De asemenea, recomandările generale asupra evaluării pot să-l îndrume greșit; evaluările n-ar trebui croite după un singur tipar. **Pentru orice evaluare sunt multe proiecte bune, însă nici unul perfect.**

adaptat după Lee J. Cronbach (a se vedea P. Rossi și H. Freeman, 1991: 41)

Unii evaluatori avertizează încă de la început că pot fi catalogați drept „vulnerabili” de către comunitatea științifică deoarece, fie condițiile de derulare a politicii, fie resursele disponibile le limitează rigoarea. Așadar, există două maniere de a raportare la design-ul evaluărilor:

- aproximarea „perfecționistă” a standardelor științifice (sub argumentul că, uneori, cercetarea științifică fundamentală supune la constrângeri similare evaluării);
- mai pragmatic (atât în planificarea, cât și în aplicarea cercetării sale), ținând cont mai întâi de obiectivele finanțatorului și de resursele reale avute la dispoziție.

Doar dublarea cunoștințelor teoretice de experiența practică, intuiția și înțelegerea specificului fiecărui caz în parte constituie premisa evaluărilor *maximum folositoare*. Chiar dacă de cele mai multe ori termenul de *evaluare* este folosit sinonim cu *cercetarea evaluativă*, Peter Rossi și Howard Freeman, însușindu-și perspectiva altor clasici

în domeniu (Guba și Lincoln, 1981), arată că doar cea din urmă are ca referențial *tradiția științifică*.

### 3.5. Construcția metodologică și mizele sale

Așezând față în față maniera *pozitivistă* și cea *constructivistă* de elaborare metodologică a unei evaluări, Jean Turgeon (1998: 196) caracterizează fiecare opțiune:

Pozitivism	Constructivism
<ul style="list-style-type: none"><li>- trebuie respectată distanța față de obiect;</li><li>- se folosesc mai ales experimente și studii de caz;</li><li>- criteriile cele mai importante sunt validitatea internă și externă, fiabilitatea, puterea de generalizare, iar sistemul de valori personale al cercetătorilor nu interferează.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- realitatea obiectivă nu există, ci există tot atâtea realități câți indivizi sunt, realitățile nefiind decât construcții mentale specifice;</li><li>- cercetătorul și obiectul se influențează reciproc;</li><li>- criteriile esențiale sunt credibilitatea, capacitatea de a transfera cunoștințele, confirmarea prin coroborare ș.a.</li></ul>

În aceste condiții, Turgeon distinge două mari categorii de metode: „*prêt-à-porter*” și „*sûr mesure*”. Dacă primele ocazionează evaluări *sumative*, celelalte sunt prevalente *formative*.

*Le prêt-à-porter*, în deplin spirit pozitivist, presupune evaluare normativă, experimentală și sumativă. Acestea urmăresc verificarea *a posteriori* a faptului că o politică:

- a) produce sau nu impactul scontat;
- b) își atinge obiectivele;
- c) produce un randament (costuri versus impact) demn de interes;
- d) nu poate fi înlocuită cu o soluție alternativă mai puțin costisitoare (ibidem: 198).

Una dintre principalele sarcini pentru un astfel de evaluator constă din a cunoaște *impactul* politicii și a vedea dacă ipoteza teoretică (fie și implicită) care a stat la originea ei se dovedește a fi adevărată sau falsă. În această privință, autori ca Scriven (1980), Mény

și Thoenig (1989), Yin (1994) au subliniat necesitatea de a preciza în prealabil, cu referire la respectiva evaluare, „teoria schimbării sociale conținută de un program sau, mai larg, de o politică publică așa încât să se poată discerne corect ce este imputabil efectelor programului” (ibidem).

În absența impactului, evaluatorul ar fi obligat să se asocieze altor experți sau grupuri de actori pentru a proceda la examinarea fazelor de formulare și aplicare a programului. Eșecul programului în a modifica situația problematică a țintelor (în a produce un impact) se poate datora unei planificări defectuoase (care prevedea, de exemplu, un mijloc de intervenție inadecvat) sau unei aplicări deficiente (datorată insuficienței resurselor sau gestionării suboptimale a celor existente). Pentru entuziaștii metodelor „de-a gata”, investigarea *formulării și implementării* nu face parte, de fapt, din evaluarea propriu-zisă întreprinsă de ei (Scriven, 1972 – apud J. Turgeon, 1998: 199).

Dimensiunea formativă este auxiliară acestor evaluări care reușesc să aducă rezultate precise, însă, și adepții „prêt-à-porter” sesizează mizele strategice care stau dincolo de orice evaluare. De pildă, Marceau et al. (1992) arată că logica subsecventă evaluării depinde în cele din urmă de disponibilitatea datelor, cunoașterea dezvoltării actuale a teoriilor, a evaluărilor anterioare, a avantajelor diferitelor opțiuni și, desigur, depinde de constrângerile de timp și bani la care este supus exercițiul de evaluare.

Deși evaluatorii din acest curent acceptă și faptul că trebuie să negocieze întinderea câmpului evaluativ cu cei interesați, contrar adepților „sûr mesure”, ei refuză:

- să facă economie în precizarea teoriei schimbării sociale conținută de politică pentru a discerne adecvat efectele imputabile impactului ei;

- să limiteze evaluarea la dimensiunea formativă;

- să se ocupe de altceva decât problemele relative la punerea în practică (J. Turgeon, 1998: 199).

*Le sûr mesure* presupune acceptarea (atât în planificare, cât și în realizare) unui rol de prim plan jucat de diferitele grupuri de actori implicați de politica publică. Astfel că evaluatorul nu trebuie să formuleze *a priori* o listă de întrebări, ci să întreprindă un proces

de construcție colectivă a cunoștințelor împreună cu părțile interesate de proces.

Un asemenea demers permite readaptarea prin diferite mijloace a concluziilor evaluării, astfel încât ele să devină cât mai utile în luarea deciziei. Chestionarea evaluativă a părților implicate se deplasează din jurul problemelor relative la o mai bună înțelegere a fenomenului, către cele relative la îmbunătățirea producerii și aplicării politicii. Atunci când sunt abordate *efectele*, evaluatorul constructivist postulează că cel mai în măsură a le estima este chiar cel care participă, iar nu o eventuală listă de întrebări concepută anterior. Așadar: „adevăratele întrebări la care evaluatorul trebuie să răspundă, dimpreună cu diferitele grupuri de actori interpelați prin politica publică, sunt cele ridicate de aceștia din urmă, iar nu cele formulate a priori, la care încearcă să răspundă evaluatorul care croiește în pânza cercetării un proces de evaluare *de-a gata*” (J. Turgeon, 1998: 198).

**Mizele metodologice** au o dublă intensiune: *politică și epistemologică*. Atributele metodologiei sunt legate de tipul de evaluatori aleși pentru procedură: ei pot fi exteriori procesului de aplicare a politicii sau pot fi implicați în acesta. În primul caz avem de-a face cu o evaluare *expertă* (adesea numită și managerială), în celălalt - cu evaluare de tip *politic* (sau democratică).

*Evaluarea „expertă”* este preocupată exclusiv să emită cunoștințe obiective asupra efectelor acțiunii publice și se înscrie mai degrabă în cadrele pozitivistice. *Evaluarea „politică”*, din interior, are în vedere împărtășirea unei viziuni comune asupra obiectivelor politicii, clarificată prin rezultatele evaluării, fiind o expresie a cadrului epistemic „constructivist”.

Au existat și propuneri de a depăși disputa dintre partizanii perspectivei *universalist - științifice* și cei ai demersurilor *calitativ - naturaliste*. De pildă, *perspectiva contingenței*, introdusă de Huey-Tsyn Chen (1998: 161-175), încearcă să arate că nici una, nici cealaltă nu pot reuși singure să facă față multitudinii contextelor în care se cer evaluări.

Tipul de informații necesare, disponibilitatea și credibilitatea datelor existente, importanța mediului pentru politica evaluată impun alegerea uneia dintre cele două sau chiar a unui model mixt (cum ar fi, de pildă, cel propus de F. Fischer). H. Chen insistă asupra unicității

contextului fiecărei evaluări, care determină după configurație alegerea manierei de evaluare. Rezultă că este *interzisă opțiunea a priori pentru o metodă cu pași „de-a gata” pozitivistă, expertă* (ce-și asumă monopolul cunoașterii datelor empirice datorită algoritmilor deja verificați) *sau pentru una elaborată ad-hoc, constructivistă și dialogală, „pe măsura” înțelegerii tuturor celor care ce au de-a face cu programul sau politica respectivă.*

Se disting două blocuri epistemice care opun principalele maniere de concepere și aplicare a evaluării de politici publice, atât ca premise și criterii, cât și ca metode sau chiar rezultate.

<p>Pornind pe filiera <i>pozitivistă</i>, vizând mai ales eficiența și randamentul, se folosesc metode „<i>de-a gata</i>” privite ca <i>instrumente</i>, aplicate de <i>un expert</i>, din exteriorul instituției care derulează politica. Aceasta este perspectiva clasică, oportună în diagnoza strictă a performanței de implementare, la nivel <i>micro</i> și pe termen relativ scurt.</p>	<p>Dimpotrivă, un demers evaluativ <i>constructivist</i> va ținti adecvarea politicii și extensia ei, utilizând metodologii elaborate ad-hoc ca <i>proces</i> „<i>pe măsura</i>” înțelegerii tuturor actorilor implicați. În aceasta optică pluralistă, dialogală, evaluatorul este mai degrabă <i>un mediator</i> specializat care facilitează dezbaterile între diferitele percepții și niveluri de satisfacție pe care inițiatorii, cei care aplică și beneficiarii politicilor le au față de aceasta. Varianta modernă, democratică de evaluare se aplică în vederea aprecierii efectelor pe termen lung și la nivel <i>macrosocial</i> ale politicilor publice, tocmai de aceea presupunând costuri sporite.</p>
---	---

Evaluările pot fi folosite dintr-o varietate de  *motive* (Eleonore Chelimsky, 1978): cu finalitate administrativă, pentru a aprecia ce schimbări ar fi oportune în cadrul politicii, pentru a identifica modalitățile de îmbunătățire a intervenției, sau pentru a verifica îndeplinirea cerințelor finanțatorilor. Ele pot fi întreprinse din rațiuni care au de a face cu formularea politicii, pentru a testa măsura în care noile idei rezolvă problemele comunității, pentru a decide extensia unui program, pentru a furniza argumente în sprijinul sau împotriva

unei politici. În sfârșit, pot fi utile în testarea anumitor ipoteze din științele sociale sau a unor principii de practică profesională. Indiferent de scop, principala problemă rămâne cum să proiectezi și să aplici evaluarea așa încât să nu-și schimbe rezultatele dacă ea ar fi repetată de aceeași echipă sau de un alt grup.

### 3.6. Abordări clasice în evaluarea de politici publice

Multe din activitățile descrise ca „evaluare” sunt în esență non-evaluative. De aceea, W. Dunn (1981: 401) găsește de cuviință să distingă între abordările diferite ale acestui proces: pseudo-evaluarea, evaluarea formală și cea în funcție de teorii și decizii.

ABORDAREA	SCOPURI	PRESUPOZIȚII	FORME
<b>Pseudo - evaluarea</b>	Folosește metode descriptive pentru a produce informații privind efectele politicii.	Măsurătorile valorice sunt evidente și indubitabile.	Experimentele sociale; Aprecierea sistemului social; Auditul social; Cercetarea de sinteză.
<b>Evaluarea formală</b>	Folosește metode descriptive de a produce informații privind efectele politicii care au fost formal anunțate drept obiective ale programului.	Obiectivele și scopurile fixate formal de către cei care înfăptuiesc și administrează dau măsura valorică potrivită programului.	Evaluarea experimentală; Evaluarea retrospectivă a procesului sau a efectelor; Evaluarea dezvoltării.
<b>Evaluarea decizional - teoretică</b>	Folosește metode descriptive de a produce informații privind efectele politicii care sunt valorizate explicit de mai mulți beneficiari.	Scopurile fixate formal, ca și cele latente ale beneficiarilor sunt măsurile adecvate de valoare.	Aprecierea evaluabilității; Analizele multi-atribut ale utilității.



Formele majore ale „pseudo-evaluării” includ activități de monitorizare. Evaluarea formală privește efectele politicii prin prisma obiectivelor acesteia, asumate ca atare încă de la început. Doar ele sunt privite ca măsuri adecvate ale valorii politicii. Principala diferență față de pseudo-evaluare o constituie utilizarea prevederilor legale, a documentelor programului, precum și a interviurilor cu cei care au inițiat și administrează proiectul pentru a identifica, defini și specifica obiectivele acestuia. Nu este pusă sub semnul întrebării adecvarea obiectivelor formal asumate de politică, iar criteriile cele mai frecvente țin de eficiență sau eficacitate.

Una dintre cele mai importante categorii de evaluare formală este *evaluarea sumativă*, care implică efortul de a monitoriza îndeplinirea scopurilor și obiectivelor propuse după o oarecare perioadă de la derularea politicii. Ea caută să aprecieze rezultatele unor politici bine stabilite.

Prin contrast, o *evaluare formativă* implică demersuri de monitorizare continuă a îndeplinirii obiectivelor. Caracteristic acestui tip de evaluare este numărul de momente diferite în timp la care sunt monitorizate efectele politicii.

### **Diferite evaluări formale**

- *evaluarea dezvoltării* se referă la evaluarea activităților care sunt explicit desemnate a servi nevoile de zi cu zi ale celor care conduc programul; este foarte utilă în a semnaliza slăbiciunile incipiente ale programului și în asigurarea desfășurării operațiunilor potrivite de către cei care sunt responsabili pentru ele.
- *evaluarea retrospectivă a procesului* implică încheierea programului; evident, nu permite manipularea intrărilor și proceselor, ci se bazează mai degrabă pe descrierea *ex post facto* a activităților de împlinire a programului; cere un sistem bine pus la punct de raportare a informațiilor care privesc programul, adesea dificil de elaborat (sistemele de gestionare a datelor din agențiile guvernamentale permit uneori evaluarea retrospectivă a procesului, deoarece conțin date și despre implementare și despre efecte).
- *evaluarea experimentală* presupune focalizarea efectelor în condițiile unui control direct asupra intrărilor și proceselor; adică, la modul ideal, controlul tuturor factorilor care ar putea influența

politica respectivă, mai puțin unul - o anume variabilă procesuală sau un anume input.

Ea cere îndeplinirea mai multor condiții: (1) un set bine definit și direct manipulabil de variabile ale „tratamentului”, care să fie specificate în termeni operaționali; (2) o strategie de evaluare care să permită generalizarea maximală a concluziilor privind evoluția cât mai multor grupuri țintă similare (validitate externă); (3) o strategie de evaluare care să permită minimalizarea erorii în interpretarea performanțelor politicii ca rezultante ale manipulării unor procese sau intrări ale programului (validitate internă); (4) un sistem de monitorizare care produce date de încredere asupra relațiilor complexe dintre precondiții, evenimente neprevăzute, intrări, procese, ieșiri, impacte și consecințe incidentale. Deoarece aceste condiții metodologice sunt destul de greu de îndeplinit, cel mai adesea se optează pentru „cvasi-experimente”.

- *evaluarea retrospectivă a efectelor* implică de asemenea monitorizarea și evaluarea rezultatelor, fără însă a avea un control direct asupra intrărilor și proceselor manipulabile ale politicii, ci, în cel mai bun caz, unul indirect ori statistic - adică evaluatorul încearcă să izoleze efectele mai multor factori diferiți folosind metode calitative. Există două maniere diferite de a întreprinde asemenea evaluări: *longitudinal* și *transversal*. Studiile longitudinale urmăresc să surprindă schimbarea efectelor la diferite momente din timpul programului (frecvent, asemenea studii se aplică în domeniul planning-ului familial, în care rata fertilității și schimbările la nivelul acceptării metodelor contraceptive sunt monitorizate și evaluate de-a lungul unei perioade rezonabile de timp: de la 5 la 20 de ani). Dimpotrivă, studiile transversale încearcă să monitorizeze și să evalueze programe multiple la un anume moment. Obiectivul acestora este de a vedea dacă rezultatele și impactul diferitelor programe variază semnificativ față de un altul, iar dacă da, care anume acțiuni, precondiții, sau evenimente neașteptate pot explica diferența.

*Evaluarea decizională - teoretică* utilizează metode descriptive pentru a produce informații valide și de încredere despre rezultatele explicit valorizate de cât mai mulți dintre cei implicați (W. Dunn, 1981: 411). Diferența specifică dintre acest tip de evaluare și *pseudo-*

*evaluare* sau *evaluarea formală* constă din încercarea de a reliefa și a face explicite obiectivele și scopurile manifeste, ca și pe cele latente ale celor implicați (obiectivele *formale* fiind considerate doar o sursă de valoare). Evaluarea decizional-teoretică este o modalitate de a depăși multe din deficiențele pseudo-evaluării și evaluării formale:

a) *subutilizarea sau neutilizarea informațiilor despre ceea ce s-a efectuat.*

Multe din informațiile obținute prin evaluări sunt folosite arareori sau niciodată pentru îmbunătățirea facerii politicii, în parte pentru că evaluările nu sunt suficient de armonizate cu obiectivele și scopurile părților care au fost implicate în formularea și implementarea politicilor și programelor.

b) *ambiguitatea obiectivelor de îndeplinit.*

Multe dintre obiectivele politicilor publice sunt vagi, aceasta însemnând că același obiectiv general – de pildă, îmbunătățirea stării de sănătate sau încurajarea unei mai bune conservări a energiei – poate conduce (și conduce) la rezultate care se contrazic la nivelul obiectivelor specifice. Situația este de domeniul evidenței pentru că același obiectiv poate fi operaționalizat în termenii a cel puțin șase tipuri de criterii de evaluare: eficiență, randament, adecvare, echitate, concordanța și conformitatea. Unul dintre scopurile evaluării decizional-teoretice este de a face explicită contradicția obiectivelor și de a le reduce ambiguitatea.

c) *multitudinea obiectivelor contradictorii.*

Scopurile și obiectivele politicilor și programelor publice nu pot fi satisfăcătoare de vreme ce se concentrează asupra valorilor uneia sau mai multor părți: în majoritatea situațiilor de evaluare sunt prezente mai multe persoane implicate având țeluri în conflict.

Un obiectiv principal al evaluării decizional-teoretice este de a pune în relație informațiile despre efectele politicii cu valorile celor implicați. Acest proces se desfășoară sub două forme (ibidem: 412):

- *aprecierea evaluabilității* – un set de proceduri menite să analizeze sistemul de luare a deciziei, care se presupune că beneficiază de informațiile obținute și clarifică obiectivele, scopurile și premisele față de care trebuie măsurată performanța. Întrebarea fundamentală este dacă o politică sau un program poate fi evaluat în vreun fel. Pentru a fi evaluabil, un program trebuie să îndeplinească obligatoriu trei condiții: o articulare limpede a acestuia; obiective și / sau consecințe clar specificate; un set explicit de prezumții care să lege

acțiunile programului de consecințele și / sau obiectivele sale (într-o relație de determinare).

- o *analiza multiatribut a utilității* - reprezintă un set de proceduri pentru a scoate la iveală judecățile subiective ale diverselor persoane implicate cu privire la probabilitatea de a se produce și de a fi valoroase efectele scontate de politică.

Pașii de derulare a unei analize multi-atribut a utilității sunt:

1. *identificarea persoanelor implicate*. Identificarea celor care afectează și a celor care sunt afectați de politică / program. Fiecare dintre cele două părți au obiective pe care caută să le maximizeze.
2. *precizarea problemelor relevante pentru decizie*. Specificarea direcției de acțiune sau interacțiune cu privire la care există un dezacord între cei implicați. În cazul cel mai simplu vor fi două: păstrarea status quo-ului și câteva noi inițiative.
3. *specificarea rezultatelor politicii*. Precizarea ordinii consecințelor așteptate în urma fiecărui curs al acțiunilor. Efectele pot fi ierarhizate atunci când o acțiune are mai multe consecințe. O ierarhie a rezultatelor este asemănătoare unui arbore al obiectivelor, cu precizarea că *rezultatele* nu sunt *obiective* decât în măsura în care sunt valorizate.
4. *identificarea atributelor rezultatelor*. Găsirea atributelor relevante care fac ca rezultatele să fie de valoare. De exemplu, fiecare rezultat al politicii poate avea diferite tipuri de beneficii și costuri pentru diversele grupuri țintă.
5. *ordonarea atributelor*. Așezarea fiecărui atribut valorizat în ordinea importanței.
6. *scalarea atributelor*. Scalarea atributelor ordonate în funcție de importanță, conferind arbitrar celui mai puțin important atribut o valoare echivalentă cu zece. Pentru a identifica atributul următor ca importanță, răspundeți la întrebarea: de câte ori este acest atribut mai important decât cel imediat mai puțin important? Continuați procedura de scalare până când cel mai important atribut a fost comparat cu toate celelalte. El poate avea o valoare pe scală de 10, 20, 30 de ori mai mare (sau mai mult!) decât cel mai puțin important.
7. *standardizarea scalei*. Atributele scalate vor avea valori maxime diferite pentru diversele persoane implicate. Însumarea tuturor valorilor originare pentru fiecare scală, împărțirea fiecărei valori originare la respectiva sumă, apoi înmulțirea cu 100. Aceasta

rezultă din diferite scale ale căror componente au valori de până la 100.

8. *măsurarea efectelor*. Măsurarea gradului în care fiecare efect este probabil să rezulte din realizarea fiecărui atribut. Probabilitatea maximă ar trebui să ia valoarea 100, iar cea minimă 0.
9. *calculul utilității*. Calcularea utilității fiecărui efect după formula:

$$U_i = \sum w_j u_{ij}$$

unde

$U_i$  = agregarea utilității efectului „i”

$W_j$  = valoarea standardizată pe scală a atributului „j”

$u_{ij}$  = probabilitatea ca efectul „i” să aibă atributul „j”

10. *evaluarea și prezentarea*. Specificarea efectelor politicii cu cea mai mare performanță și informarea decidenților relevanți (ibidem: 413-414).

Valoarea *analizei multi-atribut a utilității* constă în faptul că oferă posibilitatea de a gestiona obiectivele contradictorii ale tuturor celor implicați. Ea se poate aplica doar dacă pașii specificați anterior se derulează într-un *proces de grup* din care fac parte și cei implicați în mod relevant de politică. Prin urmare, grupurile care afectează și cele afectate prin politică trebuie să participe activ la evaluarea performanțelor acesteia.

Din perspectivă clasică, *evaluarea de politici publice este privită ca un proces de învățare din și despre consecințele politicilor* (Thomas Dye, 1987), adică examinarea empirică, obiectivă și sistematică a efectelor politicilor publice. Cercetările evaluative au în vedere cum poate fi măsurată o politică prin prisma obiectivelor propuse, precum și a impactului actual al politicii.

În mod curent, se măsoară relația costuri – beneficii și utilitatea, performanța, sau chiar se folosesc experimente. Înțelegem mai bine rolul tehnicilor evaluative dacă relaționăm stadiile politicilor la circuitul informațiilor\*. Ideea este reluată și adaptată astfel încât să reliefeze legătura dintre stadiile unei politici publice și analiza evaluativă (T. Parsons, 1995: 546).

În fazele de *stabilire a agendei de lucru și de definire a problemei*, cercetarea evaluativă are implicații în înțelegerea mărimii și

\* D.J.Palumbo, *The Politics of Program Evaluation*, 1987

distribuției problemei, în previzionarea nevoilor și în identificarea grupurilor țintă ale programului, precum și a dimensiunilor acestora.

Stadiul de configurare, de *proiectare a politicii* presupune tehnici decizionale pentru a găsi obiectivele cele mai potrivite. Se dorește aplicarea variantei optime cost – eficiență. Analiza relației dintre cost – beneficiu și eficiență – randament reprezintă o aplicație evaluativă anterioară stadiului propriu-zis dedicat evaluării: este inițiată *prospectiv*, iar nu *retrospectiv*.

Conform lui Palumbo, în *legitimarea politicii* evaluarea privește acceptarea acesteia de către public, precum și de către cei direct implicați. Prin comparație cu analiza cost-beneficiu, *legitimarea* este un exercițiu non-rațional. Decidenții moderni vor să știe care este dimensiunea (reflectedă în sondajele de opinie) sprijinului sau antipatiei față de o inițiativă. „Raționalizarea” opiniei publice în forme care să permită celor care iau decizii să facă aprecieri asupra legitimității unui program sau a unei politici sporește încrederea acestuia. În plus, măsurarea opiniei poate fi inclusă în politică, prin introducerea unei grile publice privind satisfacția sau insatisfacția „beneficiarului” față de furnizarea serviciilor incluse în politica respectivă.

**3.6.1. Evaluarea formativă** are loc chiar pe parcursul implementării politicii și presupune analize privind amploarea și condițiile optime de punere în practică a programului. Faza de implementare a politicii necesită un asemenea tip de evaluare tocmai pentru a găsi calea cea mai plină de succes. În acest stadiu se ~~monitorizează maniera în care programul este administrat~~, furnizându-se astfel un feed-back menit să îmbunătățească însuși procesul de implementare.

Rossi și Freeman (1993) descriu acest mod de evaluare ca decurgând direct din:

- 1) măsura în care programul ajunge la populația țintă vizată;
- 2) conformitatea livrării serviciilor cu ceea ce era prevăzut în proiectul politicii;
- 3) natura resurselor cheltuite în derularea actuală sau viitoare a programului (apud W. Parsons, 1995: 547).

Monitorizarea implementării oferă instrumente pentru a aprecia cum se aplică politica. Prin urmare, aceste informații pot fi folosite pentru a corecta sau a controla livrarea politicii și a o face mai

eficientă. Aceasta ia forma a numeroase categorii de „sisteme de gestionare a informației” („Sisteme de informație managerială – M.I.S.), care facilitează acumularea și centralizarea continuă a datelor ce hrănesc deciziile managerilor.

O tehnică centrală pentru abordarea M.I.S. a evaluării este cea a folosirii măsurării performanței ca sursă primară de informație despre aplicarea eficientă a politicii. Datorită presiunii finanțelor publice, acest tip de evaluare a predominat în anii '70, fiind în creștere nevoia de eficientizare derivată din raportarea *input*-urilor la *output*-uri: năzuința de a echilibra ceea ce se folosește și ceea ce se obține (W. Parsons, 1995: 548). Dezvoltarea evaluării performanțelor trebuie înțeleasă în contextul nevoii de control a finanțelor publice și de atingere a celui mai înalt nivel de rentabilitate, eficiență și eficacitate.

Totuși, controlul nu este atât de neutru sau de tehnicist cum s-ar putea crede datorită propensiunii pozitiviste. Indicatorii de performanță (P.I.s) au adesea o nepermisă încărcătură valorică politică: *cine stabilește criteriile pentru măsurarea performanței, cum se calculează, cine adresează întrebările, care este perioada selectată pentru evaluare, cine hotărăște ce se înțelege prin „eficiență” și „eficacitate”, cum se operaționalizează acestea.* În plus, P.I.s pot vorbi despre cantitate, dar multe dimensiuni relevante reprezintă *calități* care pot sau nu să fie măsurabile. Mai mult decât atât, cât este de corect (chiar și metodologic) să compari „performanțe” în domenii diferite?

Există limite incontestabile ale cuantificării, deoarece există dimensiuni *non* cantitative, precum cele legate de *echitate* și *dreptate*. O cantitate mai mare nu înseamnă neapărat că ea a fost distribuită echitabil în rândul celor care beneficiază, de asemenea nu putem preciza care dintre aceștia aveau mai mare nevoie de respectiva intervenție. În economie, noțiunea de *echitate* se aplică la distribuția bunurilor sau investițiilor, distingându-i-se în mod obișnuit o dimensiune *orizontală* (cu referire la tratament egal pentru egali), precum și una *verticală* (cu referire la tratament inegal pentru inegali, pentru a-i face mai egali). Oricum, conceptul de *echitate* este mai îngust decât cel de *dreptate*, care presupune a da persoanelor ceea ce li se cuvine (MacRae și Whittington, 1997: 387). Se poate întâmpla ca „mai mult” să presupună o cale pentru „mai rău”, iar „creșterea cantității” să nu fie reală pentru cei care primesc și folosesc, ci doar pentru cei la care ajung datele.

Așadar, măsurarea performanțelor în sine poate să nu însemne nimic (ibidem: 548). Cu toate acestea, P.I.s aduc beneficii pentru că determină care este progresul pe calea atingerii obiectivelor, identifică extensiile problemei și contribuie la mai buna managerializare a personalului. Se poate contraargumenta că P.I.s ajută la creșterea capacității de control asupra oamenilor și organizațiilor. Dimpotrivă, pentru „avocații” P.I.s, adevărata problemă ar fi cea a integrității și profesionalismului celor care calculează și implementează acest *audit al performanțelor*.

Toate avantajele enumerate mai sus devin reale doar dacă *P.I.s* reflectă adecvat activitățile. Pentru ca ei să oglindească realitatea, trebuie să respecte în mod ideal nouă *caracteristici*:

- să fie consistenți în timp și între unități;
- să compare aceiași termeni;
- să fie clar și bine definiți;
- să măsoare doar ceea ce este în responsabilitatea managerului;
- să nu fie independenți de mediul în care este luată decizia;
- să fie cuprinzători și să reflecte ariile semnificative ale problemei;
- să se limiteze la aspectele principale ale performanței;
- să fie relevanți pentru specificul nevoilor și condițiilor mediului organizațional;
- să fie realiști în stabilirea scopurilor (Jackson, 1988 – apud W. Parsons, 1995: 549).

**3.6.2. Evaluarea sumativă încearcă să estimeze impactul actual al politicii asupra problemelor pentru care a fost concepută. Metodele integrate evaluării sumative sunt atât cantitative cât și calitative, relevante fiind și evaluarea programelor de ajustare structurală și cea bazată pe teorie (J. Baker, 1999: 1-13).**

#### **3.6.2.1. Analiza Cost – Beneficiu (A.C-B)**

Este o tehnică de apreciere sistematică a eficienței impactului unei politici și a intrat în uzul cercetătorilor odată cu evaluarea proiectelor de control al fluxului, din S.U.A. – 1930. Actul de Control al Fluxului American (1936) cerea evaluarea proiectelor privind resursele de apă în termenii diferenței dintre beneficiile și costurile estimate. Ulterior, s-a încercat identificarea costurilor și beneficiilor sociale, urmând a decide dacă reglementarea propusă *maximizează beneficiul net pentru societate* (Weimer și Vining, 1999: 331).



Pentru A.C-B, valoarea relevantă în luarea deciziilor este **eficiența economică**, iar cheltuiala presupusă de fiecare rezultat important trebuie monetarizată. Dar, chiar și atunci când primează alte valori decât eficiența, A.C-B rămâne un instrument util în evaluarea complexă a unei politici.

Este necesară identificarea tuturor efectelor semnificative și clasificarea lor în *costuri* și *beneficii* pentru diversele grupuri implicate. Principiul care întemeiază A.C-B este criteriul Kaldor-Hicks: o politică ar trebui adoptată doar dacă cei care vor câștiga în urma aplicării acesteia pot să compenseze pe deplin pierderile și mai există încă o îmbunătățire a situației. În alți termeni, dacă eficiența primează, condiția sinequanon pentru adoptarea unei politici ține de potențialul său de a fi o „Pareto-îmbunătățire”. Hicks rezumă principiul astfel: o politică se adoptă doar dacă aceasta nu ar fi exclusiv în interesul celor care vor pierde de a-i mitui pe cei care vor câștiga pentru a nu o adopta. Deși în practică se ajunge de obicei la același rezultat, formulările nu sunt conceptual identice: Kaldor (1939) se bazează pe *compensarea variației*, Hicks (1940) se bazează pe *echivalarea variației* (ibidem: 335).

În deciziile privind cheltuielile publice, A.C-B este principalul cadru analitic și presupune enumerarea sistematică a tuturor costurilor și beneficiilor, tangibile și intangibile (adesea dificil de cuantificat și / sau de măsurat). Ea a devenit o metodă foarte utilizată numai după cel de-al doilea război mondial, încorporând descrierea balanței finale a variatelor proiecte și a regulii în funcție de care se alege între ele, în acord cu preferințele celor care iau decizia.

Uneori A.C-B este descrisă ca versiune a administrației *publice* de contabilizare exclusivă a profitului și pierderilor, analogia nefiind potrivită (după E. Stokey și R. Zeckhauser, 1978: 134) deoarece A.C-B examinează întregul impact al proiectului, intern și extern, pe când afacerile *private* se concentrează doar asupra impactului care le poate afecta bunăstarea. În plus, *profitul* și *costul* sunt concepte „ex post”, în timp ce A.C-B poate fi și „ex ante”: ca încercare de a evalua proiectul înainte de a decide în ce formă și la ce scară să fie aplicat sau chiar dacă nu trebuie aplicat deloc.

Argumentul A.C-B este *eficiența economică*, resursele să fie utilizate în cel mai valoros mod (incluzând și posibilitatea de a fi administrate privat). În practică, A.C-B ajută și la o definiție cât mai clară a proiectelor, presupunând o analiză cantitativă de detaliu.

Tehnica prezintă riscul de a fi aplicată abuziv datorită aerei sale de obiectivitate și precizie. Foarte importantă pentru calitatea A.C-B este calitatea datelor cu care se operează.

În general, procedura constă din cinci pași (ibidem: 136):

- 1) se identifică proiectul de analizat;
- 2) se determină toate categoriile de implicații pentru societate;
- 3) se estimează *impactul*, atribuind o valoare monetară fiecărei schimbări: cele favorabile vor fi înregistrate ca beneficii, celelalte – costuri, acordând atenție și evoluției în timp a acestora;
- 4) se calculează *beneficiul net* (scăzând totalul costurilor din cel al beneficiilor);
- 5) se alege proiectului cel mai eficient.

A.C-B este un instrument ce nu trebuie aplicat mecanic: circumstanțele, plasarea problemei în context și estimările generale conduc la hotărârea nivelului de detaliu al analizei. Regula folosită este ca, în toate situațiile de alegere, să selectezi varianta care produce *beneficiul net cel mai mare*. Desigur, este posibil ca toate proiectele să producă un beneficiu net negativ, în asemenea cazuri cel mai eficient fiind să nu dai curs nici unuia.

„*Raportul beneficiu-cost*” desemnează împărțirea totalului beneficiilor la costurile totale. Valoarea acestuia variază în jurul unei unități și poate conta în alegerea sau respingerea unui proiect. În multe situații, criteriul „raportului beneficiu – cost” conduce la aceleași opțiuni cu criteriul „maximizării beneficiului net”, însă nu întotdeauna (de pildă, când trebuie ales între proiecte care se exclud reciproc sau când limitarea resurselor reprezintă o constrângere). De altfel, este general acceptat faptul că „raportul beneficiu-cost” nu reprezintă un criteriu satisfăcător pentru a lua o decizie (ibidem: 146).

Dincolo de măsurarea intrărilor și ieșirilor, precum și a echivalării acestora în bani, A.C-B trebuie să se concentreze și asupra *distribuției* costurilor și beneficiilor ce rezultă din aplicarea unei politici. Frank Fischer citează (1995: 37) un set de întrebări lansate de J. T. Bonnen încă din 1969 pentru a clarifica impactul distribuției.

### Pentru *beneficii*:

- 1) Care este ținta sau obiectivul politicii publice, cine *ar trebui* să beneficieze?
- 2) Cine beneficiază *de fapt*, ce grupuri? – uneori nefiind atât de simplu să identifiți cu claritate grupurile care beneficiază.
- 3) Cât este de mare beneficiul *total* al programului? – de multe ori, plasarea unei valori în rândul beneficiilor nu constituie o sarcină ușoară.
- 4) Care este distribuția beneficiilor politicii printre cei cărora li se aplică?
- 5) Care este distribuția curentă a investițiilor și a bunurilor sau altor dimensiuni relevante pentru bunăstarea actualilor beneficiari, precum și pentru cea a beneficiarilor potențiali?

### Pentru *costuri*:

- 1) Cine ar trebui să suporte costurile programului? – uneori natura unui program presupune ca la această întrebare să nu se poată răspunde.
- 2) Cine plătește de fapt costurile politicii? Identificarea grupurilor responsabile ar trebui să ia în considerare nu doar structura taxelor, ci și prețul direct și efectele intrărilor, precum și efectele indirecte ale factorului major.
- 3) Care este costul total al politicii? – de multe ori, acesta include (ca și în întrebarea anterioară) costuri sociale și economice care nu sunt reflectate de cheltuieli bugetare, ci de costuri de piață sau non – piață generate chiar prin operațiunile politicii.
- 4) Cum sunt distribuite costurile politicii între grupurile răspunzătoare?
- 5) Care este distribuția curentă a bunurilor și investițiilor pentru grupuri care plătesc efectiv, precum și pentru cei vizați să plătească sau potențialii plătitori?

Odată stabilit empiric efectul unui program, evaluarea îl poate măsura ca „beneficiu”, spre deosebire de costurile presupuse de atingerea acestuia. Trebuie puse în balanță „intrările” unei politici cu „ieșirile” acesteia, investițiile cu rezultatele obținute. Majoritatea cercetărilor experimentale se ocupă de calcularea consecințelor politicii, prin A.C-B atribuindu-se costuri și beneficii numerice și calculându-se în termeni monetari cea mai eficientă alternativă de politică (Gramlich, 1990 – apud F. Fischer, 1995: 35).

Prin A.C-B se verifică performanța programelor, acordându-le o valoare economică. Pornind de la premisa că deciziile se iau tehnicist – rațional, metoda folosește valorile monetare ca standard de măsurare. Obiectivul fundamental este de a determina în ce condiții investiția fondurilor într-o politică este economic avantajoasă. În analizele mai complexe, metoda este folosită pentru a identifica politica de care să beneficieze cel mai mare număr de indivizi dintr-o societate dată.

Ideea este simplă: analistul determină mai întâi costurile de care este nevoie pentru factorii de *input* în împlinirea unui anumit program, apoi atribuie valoare bănească rezultatelor prezumate ori actuale, ce se asociază în derularea programului. În sfârșit, se calculează eficiența programului ca relație a costurilor cheltuite și beneficiilor produse. Un program eficient este unul în care beneficiile depășesc costurile, iar unul ineficient – invers. Folosind A.C-B în formularea politicilor publice, factorii de decizie se înscriu implicit într-o etică bazată pe *utilitarism*.

Ca metodă generală, F. Fischer (1995: 36) trasează analiza cost – beneficiu în patru pași:

1. Este mai întâi necesară stabilirea celor care plătesc și a celor care beneficiază de aplicarea unui program. Pot fi grupuri sociale, zone, orașe, județe sau întreaga societate. În cele mai multe cazuri, chestiunea este determinată de tipul de politică avut în vedere. Tipic, beneficiarii se limitează la cei cărora li se aplică progresiv (ex: programul de recalificare pentru șomeri). Prin contrast, totuși, beneficiarii unei politici de mediu pentru diminuarea încălzirii planetare, pot fi populația unui stat, dacă nu chiar a mai multor națiuni. Pentru înțelegerea acestei perspective mai ample asupra A.C-B, numeroși autori folosesc termenul de *macro A.C-B*. În loc să examineze beneficii sau costuri ale politicii în relație cu un segment specific de indivizi, grupuri sau jurisdicții guvernamentale (ex. zonele defavorizate), analiza macro-costurilor și beneficiilor extinde aria de măsurare a acestora pentru un întreg set de criterii sau preferințe la nivelul ansamblului societății.

2. După identificarea grupurilor țintă, se atribuie valoare monetară pentru input- și output- uri. În majoritatea studiilor, costurile se definesc în termenii bugetari stabiliți de guvern. Cele două categorii majore de cheltuieli bugetare sunt reflectate în costuri *materiale* (echipament, clădiri etc.) și *administrative* (salarii etc.). Pe lângă acestea, se determină costurile *de oportunitate*, definite drept costurile necesare pentru a întreprinde ceva fără resurse. În aceeași logică, beneficiile sunt măsurate în termeni monetari. Beneficii tipice sunt creșterea taxelor fiscale, productivitatea mărită și crearea de locuri de muncă în plus. Dincolo de aceste beneficii directe, apar și beneficii care nu pot fi măsurate direct. Exemplele clasice sunt frumusețea scenică și viața omenească. Pentru aceste beneficii trebuie determinat *un preț – umbră*, printr-o *procedură de a judeca subiectiv valoarea monetară a beneficiilor și costurilor*, când prețul de piață nu este de încredere sau nu este disponibil. Prețurile umbră sunt derivate uzual prin stabilirea valorii beneficiilor și costurilor într-un context similar sau prin prognoză (după W. Dunn, 1981 – apud F. Fischer, 1995: 37).

3. Cele mai multe A.C-B trebuie să estimeze evoluția costurilor și beneficiilor în timp. Echipamentele sau clădirile se pot uza, își pot pierde din valoare, în timp ce alți itemi pot deveni mai rentabili. Sunt numeroase modalități de stabilire a ratei scontate *de piață* sau *de interes*, determinată de bănci sau grupuri guvernamentale etc., diferențele între acestea fiind subiect de dezbatere între economiști.

4. Ultima etapă: calcularea raportului cost / beneficiu. Acesta este o valoare numerică ce reflectă relația dintre costuri și beneficii: dacă raportul este mai mic decât 1,0 înseamnă că beneficiile sunt depășite de costuri, și invers pentru o valoare mai mare de 1,0. În final, aceste rapoarte ale costurilor și beneficiilor pentru diferiți itemi sunt prezentate într-un tabel și detaliate descriptiv.

### 3.6.2.2. Analiza cost – eficiență (A.C-E)

O variantă frecvent utilizată a A.C-B este *analiza cost-eficiență*, iar aceasta nu privește valoarea bănească a programului.

În schimb, costurile sunt măsurate față de nivelurile specifice ale rezultatului (de exemplu, numărul de studenți care au absolvit). Într-o A.C-E, compararea variantelor de acțiune se va realiza în termenii costurilor și ai potențialului relativ sau ai capacității de a atinge anumite obiective (Quade, 1982 – apud F. Fischer, 1995: 38).

Acest fel de analiză este folosită când scopul este de a determina *care dintre variante atinge cel mai bine obiectivul fixat*, precum și atunci când este greu să atribui rezultatelor o valoare monetară. Principala metodă este calcularea *mediei costurilor relative pentru rezultate*. Pentru aceasta este necesar a calcula costurile normale ale fiecărei alternative luate în considerație, a măsura apoi efectele fiecărei alternative și, în sfârșit, a decide care alternativă are efectul cel mai mare cu prețul cel mai mic. De pildă, pentru a găsi cel mai bun raport cost – eficiență pentru transportul la aeroport al unor persoane dintr-o comunitate, se poate compara media per persoană a costului pentru autobuz, cu cea pentru tren (Fischer, 1995:37).

### 3.6.2.3. Analiza risc – beneficiu (A.R-B)

Reprezintă o altă variantă de A.C-B, dar în cazul dat consecințele negative ale unui proiect sunt măsurate în funcție de categoriile riscurilor și de magnitudinea lor pentru indivizii sau comunitatea expusă, în locul unităților monetare (Sylvia, Meier, and Gunn, 1991 – apud F. Fischer, 1995: 38). Ca și în A.C-B, procesul de luare a deciziei este adaptat formal scopului final de a alege alternativa cea mai bună de politică publică. Conform cadrului standard al A.R-B, poate mai corect numită *analiza de risc cost - beneficiu*, obiectivul principal este de a alege *alternativa cu cea mai înaltă valoare cantitativă pentru volumul total al beneficiilor scontate minus numărul total și nivelul riscurilor prezumate*, pentru toți membrii afectați ai comunității relevante (Hiskes și Hiskes, 1986 – apud F. Fischer, 1995: 38).

A.R-B s-a dezvoltat ca răspuns la provocările pe care societatea tehnologică – industrială le-a ridicat în fața decidenților. Datorită unui număr tot mai mare de amenințări nou apărute pentru sănătate și pentru mediu, a fost nevoie de metode de măsurare empirică a riscurilor asociate, care să vizeze evaluarea acceptabilității lor. Acest tip de analiză nu a rămas doar o metodă generală de decizie, ci a fost formal adoptată de Agenția de Protecție a Mediului din S.U.A. drept

criteriu de bază în dezvoltarea și evaluarea oricărei reglementări pertinente de mediu.

A.R-B integrează două demersuri: A.C-B și estimarea riscului. Riscul se estimează în domeniul amintit, avându-se în vedere atât potențialul pericol tehnologic, cât și amenințările toxice la sănătate. Principiul de estimare a riscurilor este același. Pentru expunerea la toxicitate, de pildă, obiectivul este de a preciza cu acuratețe implicațiile pentru sănătate înainte și după existența pericolului și de a stabili standardele valide de siguranță pentru protecția populației expuse.

**Analiza risc – beneficiu presupune patru etape:  
identificarea pericolului; estimarea amplitudinii expunerii  
umane; modelarea reacției; caracterizarea riscului complet.**

De obicei, se ține cont de scenariile cele mai pesimiste, rezultatul fiind exprimat în general ca un număr probabil de îmbolnăviri la o mie sau un milion de persoane expuse. Sunt fundamentale întrebările privind abilitatea de a cuantifica riscurile particulare la adresa cetățenilor, dat fiind mai ales numărul redus de date empirice despre efectele chimice în contextul expunerii respective. Evaluatorul construiește adesea modelele statistice complexe bazate pe simulări ale mișcării unor substanțe periculoase (în aer, în apă sau la animale) și pe prefigurarea activității umane ce ar crea-o expunerea la acestea. Datorită ipotezei folosite privind modul în care acele substanțe ajung în corpul uman, apar proleme privind: diferența dintre efectele unei doze crescute folosită experimental și cele ale dozei mai mici existente în realitate; aplicabilitatea testelor pe animale la sănătatea umană; raportarea expunerii pe termen lung la cea pe o perioadă mai scurtă.

A doua fază a A.R-B este o A.C-B, iar obiectivul explicit este de a *compara beneficiile rezultate din activitatea periculoasă cu riscurile pe care aceasta le implică*. Totuși, costurile se definesc în termenii nivelului specific de risc, iar nu în valori monetare. Metoda presupune atât calcularea beneficiilor proiectului, compararea raportului dintre riscuri și beneficii, cât și multiplicarea cu numărul total de populație afectată.

A.C-B, A.C-E, A.R-B sunt necesare și în evaluarea prospectivă, în urma căreia se poate opta pentru aplicarea unui program

sau a altuia, însă ele vor fi întotdeauna însoțite și de alte estimări. A.C-B este binevenită după implementarea unei politici pentru a constata în ce măsură limitările bugetare conduc la decizia de încheiere, restrângere sau transformare a politicii respective. Acest tip de evaluare ar aparține, după clasificarea propusă de Lincoln și Guba în 1985, primei generații metodologice – anume *tehnică*, urmând a subzista și a fi îmbunătățită pe parcursul celorlalte vârste ale evaluării – *descriptivă*, *apreciativă*, *participativă*. Analiza cost-beneficiu se înscrie în cadrele pozitivistice clasice, oarecum depășite, dar nu abandonate.

### 3.7. Evaluarea de impact

Deși tot o evaluare de tip sumativ, îi acordăm o atenție specială deoarece este, poate, forma cea mai frecventată de evaluare. Ea urmărește să stabilească dacă intervenția produce sau nu efectele scontate. Estimările au un oarecare grad de plauzibilitate, cu atât mai mare cu cât designul este mai îngrijit. Cu toate că exigențele metodologice sunt înalte, presiunea unor considerații de ordin practic – timpul, banii, protejarea subiecților etc. – limitează opțiunile reale.

Evaluarea de impact vizează aprecierea efectelor unei intervenții publice prin realizarea sistematică a unor comparații semnificative. De exemplu: între situația de dinainte și cea de după aplicarea politicii, compararea impactului intervenției asupra unui grup față de altul sau între un grup asupra căruia s-a intervenit și un altul „de control”, compararea a ceea ce s-a întâmplat cu ceea ce s-ar fi putut întâmpla fără intervenția respectivă sau compararea impactului aceleiași politici în diferite zone ale țării.

#### Noțiuni cheie

- *Factori de deformare*: variabile exterioare, care apar deodată cu efectele și care ascund ori exagerează „adevăratele” efecte ale unei intervenții.
- *Studii transversale*: o formă de cercetare de impact, în care ținte neexpuse tratamentului sunt identificate și comparate cu ținte care au fost expuse.
- *Efecte de design*: impactul asupra constatărilor derivate din metodele și procedurile folosite pentru a estima efectele nete ale programului.



- *Generalizabilitate*: extensia la care rezultatele unei evaluări de impact pot fi extrapolate la politici similare sau de la politici testate la cele implementate.
- *Efectele rezultatelor brute*: rezultatul total măsurat printr-o evaluare, cu referire doar la partea care poate fi cauzată de intervenție.
- *Impact*: efectele nete ale politicii (a se vedea: *efectele nete*).
- *Meta-analiză*: analiza sistematică a unei serii de evaluări de impact ale unei politici sau ale unui grup de programe, pentru a oferi o estimare serioasă și generalizabilă a efectelor nete.
- *Efecte nete*: rezultatul unei intervenții, după înlăturarea factorilor deformați.
- *Măsură prin procură*: o variabilă folosită „prin asociere” pentru una care este dificil de măsurat direct.
- *Cvasi - experiment*: un design de cercetare de impact, în care grupul „de control” și cel „experimental” nu au fost randomizate (formate la întâmplare).
- *Experiment randomizat*: un design de cercetare de impact, în care grupul „de control” și cel „experimental” sunt selectate randomizat.
- *Încredere, „reliabilitate”*: măsura în care rezultatele obținute sunt repetabile în condiții asemănătoare.
- *Reproductibilitate*: măsura în descoperirile unui studiu pot fi reproduse de alți cercetători în condiții comparabile.
- *Efect stochastic*: fluctuații de măsurare care pot fi atribuite întâmplării, șanselor.
- *Serii în timp*: un design de cercetare a impactului, în care efectele sunt estimate de-a lungul unei serii de măsurători înainte și după intervenție.
- *Măsură validă*: o măsură care reflectă sau se presupune că ar putea să reflecte conceptul care se intenționează a fi măsurat.

(după P. Rossi și H. Freeman, 1991: 226-227)

La rigoare, o evaluare de impact trebuie să estimeze ce s-ar fi întâmplat dacă politica nu s-ar fi derulat, față de ceea ce s-a

**întâmpat în realitate** (*the counterfactual*). Pentru a determina aceasta, este necesară sublinierea efectelor intervenției, prin raportare la alți factori, folosind grupuri de comparație și grupuri de control. *Grupul de comparație* este un grup ales la întâmplare, care nu a beneficiat de politica investigată, în timp ce *grupul de control* este selecționat din aceeași categorie de populație cu cea asupra căreia se intervine.

Evaluarea impactului este adânc înrădăcinată în valori, credințe, ideologii sau alte rațiuni politice: a face dovada că o politică a avut un anumit impact sau altul este o chestiune delicată. În privința „terminării” unei politici, ideea că procesul ar decurge conform unui calcul rațional al costurilor și beneficiilor este departe de realitate. Într-un studiu de referință din 1983, Peter de Leon releva faptul că decizia de încheiere a unei politici publice rămâne – în esență – politică, dar i se poate atribui un argument comparativ de tipul evaluării sumative.

Unul dintre cele mai interesante modele de evaluare a impactului include dirijarea unui tip de experiment social, tocmai pentru a cerceta situația înainte și după intervenție. În acest scop se folosește un *grup martor* și unul asupra căruia se intervine experimental. Datele rezultate în urma experimentului sunt de obicei foarte limpezi, dar interpretarea lor ridică probleme.

Manierei experimentaliste de evaluare i-au fost aduse multe *critici*, dintre care enumerăm alături de W. Parsons (1995: 551):

- Societatea este atât de complexă încât nici un experiment nu poate fi derulat fără a omite o seamă de factori. Ce judecați primează în stabilirea parametrilor fiecărui item ce va fi examinat?
- Cum se poate desfășura cercetarea așa încât să obțină rezultate „bune”, valide, când experimentele au limite financiare și de timp?
- Nu doar costul și timpul condiționează experimentul, el mai depinde și de management și de implementare.
- Pot fi relevante experimentele sociale de vreme ce, adesea, trebuie comparate grupuri foarte diferite?
- În experimentele sociale, indivizii pot conștientiza faptul că sunt subiecți, iar aceasta le modifică frecvent comportamentul (efectul „*Hawthorne*”).
- Apar și probleme morale: este drept ca un grup să fie privat de resurse, se poate ca unele persoane să nu agreeze ideea de a fi *subiecți de experiment*.

- Experimentele cer timp, iar politicienii care ar trebui să decidă nu îl au; se mai poate întâmpla ca, atunci când în cele din urmă un experiment este încheiat, situația inițială să se fi schimbat într-atât, încât rezultatele experimentului să nu mai poată fi folosite.

Cu toate aceste neajunsuri, pseudo-experimentele inițiate de guvernământ în problemele foarte complexe continuă să rămână o variantă atractivă. Firește, se consideră că este mult prea costisitor pentru societate să aplice politici la scară largă fără a avea idee despre cum vor funcționa în mod real. Din perspectivă popperiană, schimbarea ar trebui *real-izată* câte puțin pentru a-i testa efectele.

Principalele etape în proiectarea și implementarea evaluărilor de acest tip sunt:

1. descrierea succintă a politicii pentru a vedea dacă este necesară sau nu o evaluare a impactului, precum și dacă este posibilă sau nu;
2. clarificarea obiectivelor evaluării (întrebările esențiale, piste, direcțiile de evaluare), precum și estimarea posibilelor erori;
3. aprecierea resurselor informaționale (cercetarea relevanței datelor avute la dispoziție);
4. proiectarea evaluării (stabilirea metodelor, selectarea grupurilor de comparație etc.);
5. formarea echipei de evaluatori;
6. culegerea datelor;
7. analiza datelor, alcătuirea raportului și diseminarea rezultatelor.

*Întrebările tipice pentru evaluarea de impact sunt:*

- Cum sunt afectați beneficiarii de politica derulată?
- Au existat îmbunătățiri ca rezultat direct al politicii sau ele s-ar fi produs oricum?
- Poate fi modificată politica astfel încât să aibă un impact mai mare?
- Costurile sunt justificate?

Uneori nu se poate delimita *impactul net* atribuibil intervenției publice, datorită insuficienței datelor semnificative care să diagnosticheze situația inițială (prin comparație cu care s-ar putea determina impactul). În situația absenței datelor privind starea anterioară, „li se poate cere celor care participă la acest program să

evoce statutul lor anterior”, dar comparația va fi afectată de incorectitudine (B. Hodwood, L. Gunn, 2000: 247). Adesea, impactul major, inclusiv eventualele *efecte neanticipate*, pot fi observabile abia mai târziu.

Pot exista (și adesea există!) factori și evenimente corelate cu efectele, dar care nu sunt cauzate de intervenția publică respectivă. Trebuie văzut ce s-ar fi întâmplat dacă politica nu s-ar fi derulat sau ce ar fi fost veridic în alte condiții. Pentru a determina aceasta, este necesară delimitarea efectului propriu-zis de alți factori, folosind grupuri *de control și de comparație*.

Grupurile de control sunt alcătuite din indivizi neincluși în politică, deci care nu beneficiază de aceasta și care sunt comparați cu un grup asupra căruia s-a intervenit. Persoanele din astfel de grupuri sunt selecționate întâmplător din aceeași populație cu participanții la politică, în timp ce grupul de comparație este un simplu grup care nu beneficiază de intervenția programului investigat (World Bank: 9).

Atât grupul **de control**, cât și cel **de comparație** trebuie să fie asemănătoare din toate punctele de vedere cu grupul supus intervenției: deosebirile dintre ele să decurgă doar din participarea sau non-participarea la program!

„**Determinarea nerealității este inima proiectării evaluative**” (ibidem). În acest scop se pot utiliza două mari categorii de metode: *experimentale* (randomizate) și *cvasi-experimentale* (nerandomizate). Totuși, este destul de delicată delimitarea strictă a impactului programului de situația în absența intervenției, ea putând fi afectată de evoluția istorică, erori de selecție și de contaminare. Pentru stabilirea impactului se pot folosi și metodele calitative sau participative, care oferă adesea o incursiune critică la nivelul percepției și valorizării programului de către beneficiari. În perioada identificării programului și pregătirilor inițiale trebuie colectate datele și trebuie proiectată maniera de derulare a evaluării.

### **Proiectarea și aplicarea evaluărilor de impact**

(după procedura Băncii Mondiale)

#### ***Pe parcursul identificării politicii:***

1. Determină dacă pui la punct o evaluare sau nu
2. Clarifică obiectivele evaluării
3. Explorează disponibilitatea datelor
4. Proiectează evaluarea
5. Formează echipa de evaluare

6. Dacă vor fi colectate date:
  - i. proiectează eșantionul și selecția
  - ii. dezvoltă instrumentul de culegere a datelor
  - iii. pregătește personalul în domeniu și stabilește-i conducerea
  - iv. testează (pilot)
  - v. culege datele
  - vi. gestionează datele și accesul

#### *Pe parcursul implementării politicii:*

7. Continuă culegerea de date
8. Analizează datele
9. Scrie rezultatele și discută-le cu cei care fac politica, precum și cu celelalte persoane implicate
10. Încorporează rezultatele în proiectul de derulare al politicii

#### *Determină dacă evaluezi sau nu!*

Evaluarea de impact diferă de alte evaluări prin aceea că este concentrată asupra aprecierii cauzalității. Date fiind complexitatea și costurile unei evaluări de impact, trebuie estimate costurile și beneficiile și, de asemenea, trebuie analizat dacă nu ar fi mai potrivită o altă abordare (de exemplu, *monitorizarea indicatorilor de performanță* sau *o evaluare a procesului*). Dar, factorul decisiv rămâne a stabili dacă o astfel de evaluare beneficiază de un sprijin politic solid și de un suport financiar.

Cel mai indicat este să mobilizezi resursele și efortul cerute de aplicarea unei evaluări de impact atunci când proiectul politicii este inovativ și presupune alocarea unor resurse substanțiale pentru o intervenție bine definită. Ele ar trebui să fie prioritare dacă proiectul în cauză lansează o nouă abordare, care este luată în considerare pentru o extindere viitoare, în funcție de rezultatele respectivei evaluări.

Important este de asemenea dacă politica este suficient de dezvoltată pentru a i se putea evalua impactul. Programele pilot și reformele *in statu nascendi* sunt adesea înclinate să-și revadă conținutul, precum și maniera de implementare. Aceste schimbări pot submina coerența eforturilor de evaluare, mai ales în cazul experimentelor care au nevoie de o determinare precisă a grupului de tratament și a celui de control. Atunci când politicile de evaluat sunt

încă în procesul de definire, este mai indicată evitarea cercetării impactului pentru a permite politicii să-și păstreze flexibilitatea.

Căștigarea sprijinului politic și financiar se poate dovedi dificilă, dar este o condiție prealabilă a desfășurării proiectului. Finanțatorii și politicienii trebuie convinși că evaluarea este un exercițiu util, de vreme ce adresează întrebări ce pot fi relevante în luarea unor decizii privind extinderea, restrângerea ori rafinarea politicii. În plus, ei trebuie convinși de legitimitatea formulei de evaluare și, prin urmare, a rezultatelor, mai ales atunci când rezultatele nu sunt atât de „pozitive” cât se așteptau.

Finanțarea unei evaluări de impact este o chestiune delicată și pentru că datele cu privire la costurile acesteia sunt dificil de obținut. Poate cel mai neplăcut aspect derivă din **valorificarea publică a evaluării**: dacă rezultatele sale urmează a fi utilizate și în politicile din alte țări, cum este adesea cazul în programele Băncii Mondiale, de ce ar trebui ca o anumită țară să plătească pentru o asemenea evaluare? Experiența arată că statele sunt dispuse să suporte majoritatea costurilor evaluării, nu însă totalitatea acestora.

### *Clarificarea obiectivelor evaluării*

Odată hotărât faptul că evaluarea de impact este potrivită și justă, trebuie stabilite cu claritate obiectivele, iar acordul asupra chestiunilor cheie care să constituie inima evaluării este esențial. Cunoașterea obiectivelor conduce la identificarea nevoilor de informație, la fixarea indicatorilor de impact și a efectelor relevante, precum și la construirea strategiei de evaluare pentru a oferi răspunsuri la întrebările dorite. Folosirea unui cadru logic reprezintă un instrument de neînlocuit pentru a identifica obiectivele programului și necesarul de date concrete.

Banca Mondială utilizează din ce în ce mai mult un astfel de cadru alcătuit de o matrice simplă de patru pe patru, în care se armonizează informațiile privind obiectivele programului cu:

- modul în care performanțele vor fi urmărite, folosind jaloane și orare de lucru;
- ce impact vor avea rezultatele programului asupra instituției sau sistemului care beneficiază;
- cum va fi măsurat;
- ce input-uri sunt folosite pentru a conduce la acele rezultate.

Cu alți termeni, se prezumă că impactul scontat al programului este dependent de ceea ce „intră”, de resurse, dar și de o serie de alți factori. Trebuie identificate măsurile cantitative pentru fiecare verigă din ciclul programului. Această abordare nu conduce evaluatorul la decelarea impactului neașteptat la programului, dar îl ajută să păstreze obiectivele limpezi și să se concentreze asupra lor. Tehnicile calitative sunt de asemenea utile în evidențierea participării, în clarificarea obiectivelor și a indicatorilor impactului.

Intervențiile fiind în genere destul de complexe, evaluarea trebuie să se adreseze obiectivelor detaliate pe categorii, concentrându-se nu numai asupra impactului, ci și asupra unor aspecte operaționale: acoperirea țințelor și respectarea programului ca orar (*targeting and timing*). Evaluarea de impact poate fi completată de analize cost – eficiență și evaluări ale procesului: raportul cost – eficiență poate interesa în mod deosebit pe cei care vor să decidă în privința extinderii, restrângerii sau reformării intervenției, evaluarea procesului poate fi relevantă în aprecierea procedurilor, normelor, dinamicii și constrângerilor din furnizarea serviciului.

### *Explorarea datelor disponibile*

Evaluările de impact utilizează multe categorii de date. Acestea pot include de la studii transversale și cercetări panel (la mai multe momente în timp) până la date calitative cum ar fi cele din interviuri deschise etc. Ideal ar fi ca informația să fie disponibilă la nivel de individ pentru a putea fi sigur că este apreciat adevăratul impact. Datele de la nivel de gospodărie pot ascunde diferențe în alocarea de resurse în interiorul familiei, diferențe care să afecteze femeile și copiii, deoarece ei au adesea o contribuție limitată la resursele productive. Cu ceva creativitate, este posibilă maximizarea resurselor informaționale deja existente. Datele caracteristice pentru populația de interes vor fi folosite drept fundament pentru a determina dimensiunile eșantionului, pentru construirea cadrului de eșantionare și pentru selectarea acestuia.

Alte tipuri de date care pot fi disponibile într-o anumită țară și se pot utiliza în evaluări de impact sunt:

- studiile privind veniturile și cheltuielile la nivel de gospodărie;
- studiile de măsurare a standardului de viață;
- studiile privind piața locurilor de muncă;

- înregistrarea cooperativelor, uniunilor de credit și a altor instituții financiare;
- datele privind sănătatea publică, mortalitatea infantilă, incidența diferitelor boli infecțioase, numărul femeilor care se folosesc metode contraceptive sau consumul de prezervative;
- studii specializate coordonate de universități, organizații non-guvernamentale, grupuri de consulting;
- date de monitorizare de la administratorii programului;
- studii de caz.

### ***Folosirea datelor de cercetare existente***

Multe studii pot fi întreprinse pe parcursul proiectării. Dacă este planificată măsurarea indicatorilor ceruți, evaluarea poate fi capabilă să extrapoleze eșantionul la populația de interes pe parcursul studiilor generale. Dimpotrivă, dacă este planificat un studiu care acoperă populația de interes, evaluarea poate introduce o întrebare ori serii de întrebări ca parte a studiului, sau poate adăuga studii calitative pentru a completa informațiile cantitative.

### ***Identificarea resurselor de date pentru evaluarea de impact***

(după Banca Mondială: 18)

Principala condiție este buna cunoaștere a programului deoarece este riscant să pornești la o evaluare fără a ști detaliile administrative și instituționale ale politicii, informații care provin în mod obișnuit de la cei care o administrează. Pentru aceasta este nevoie de:

- Culegerea de informații despre „faptele stilizate” relevante pentru așezare. Ele pot include modul în care funcționează piața de muncă, diviziunile etnice majore, modul de reprezentare al sărăciei, alte programe publice relevante în context.
- Eclectism în privința datelor. Sursele pot fi atât informale, interviuri nestructurate cu participanți la program, cât și date cantitative despre eșantioane reprezentative. Totuși, este dificil să întrebi prin interviuri sau focus – grupuri despre ceea ce nu este („*counter-factual*”); încearcă să întrebi pe cineva care a participat la program „ce-ai fi făcut acum dacă acest program n-ar fi existat?”. Să vorbești cu participanți la program poate fi folositor, dar nu poți oferi o evaluare credibilă bazându-te numai pe acestea.



- ❑ Garanția că există date privind indicatorii efectelor și variabilele explanatorii relevante. Mai târziu va trebui să te descurci cu eterogenitatea efectelor în funcție de condițiile de participare la program. Efectele pot fi diferite dacă, de pildă, un participant are un nivel superior de educație. Se poate să fie imposibil să distingi impactul programului dacă nu controlezi această eterogenitate.
- ❑ În funcție de metodele utilizate, pot fi necesare date referitoare la variabilele care influențează participarea, dar nu influențează efectele participării date. Aceste variabile instrumentale pot fi valorificate în clasificarea efectelor cauzale ale programelor non-randomizate.
- ❑ *Datele despre efecte și despre variabilele explanatorii relevante* pot fi cantitative ori calitative, dar trebuie să fie posibilă organizarea informațiilor într-o structură sistematică de date.
- ❑ Variabilele „unu” conțin date privind unitățile de observație „unu”, folosite adesea ca părți ale metodei de evaluare. Alegerea lor ar trebui să fie prioritară pentru program și pentru ierarhia în care este introdusă.
- ❑ Sursele specifice de date privind efectele și ceea ce le determină, inclusiv participarea la program, derivă în mod obișnuit din anumite date de cercetare. Unități de observare pot fi gospodăria, firma, zona geografică, în funcție de programul care este studiat.
- ❑ Datele de cercetare pot adesea să fie suplimentate cu alte date despre program (precum cele din baza de date a monitorizării proiectului) sau despre localizarea lui (ca bazele de date geografice).

### ***Proiectarea evaluării***

Odate clarificate obiectivele și resursele de date, se poate începe proiectarea fazelor evaluării de impact. Alegerea metodologiei va depinde de ceea ce vrei să evaluezi, de cât timp ai la dispoziție, de constrângerile bugetare, precum și de capacitatea de implementare. Argumentele pro și contra diferitelor tipuri de design trebuie cântărite pentru a determina care metodologie este mai potrivită și ce tehnici cantitative și calitative se pot folosi pentru a se completa reciproc. Chiar și după ce a fost fixată formula de evaluare și a fost construit proiectul, evaluatorii trebuie să rămână flexibili și să modifice la nevoie designul, pe măsură ce este implementat. În definirea designului este de asemenea important cum se va armoniza evaluarea

de impact cu strategia generală de monitorizare și evaluare a programului. Întregul efort de evaluare trebuie croit după cerințele de informare specifice programului.

### ***Problemele de evaluat***

Chestiunile ce trebuie evaluate sunt foarte legate de designul evaluării în termenii tipului de date colectate, unităților de analiză, metodologiilor folosite și a programării diverselor stadii. De exemplu, în aprecierea impactului unor manuale asupra rezultatelor în învățare, ar fi fost necesară conceperea unei evaluări pentru a măsura impactul la nivelul studenților, grupelor și profesorilor pe durata unui an școlar. Aceasta ar trebui să difere destul de mult de măsurarea impactului serviciilor oferite prin fondurile de investiție socială, care ar necesita date despre facilitățile existente în comunitate și în gospodăria. În clarificarea problemelor de evaluat, este de asemenea importantă luarea în considerare a implicațiilor programului. Din afară se poate să nu fie atât de evident, totuși, în implementarea programului pot apărea efecte secundare, care nu pot fi surprinse prin culegerea de date și eforturile de analiză specifice.

### ***Programarea în timp și chestiunile bugetare***

Dacă întreprinzi o evaluare *ex-ante*, problema critică ține de a estima impactul înainte de termenul de implementare al programului. Oricum, rezultatele trebuie furnizate atunci când este nevoie de ele, la momentul anumit din ciclul de derulare al politicii. Ele pot fi cruciale în luarea unor decizii de continuare sau încheiere a unui program, în perioade electorale etc.

Anumite metode cer mai mult timp decât altele pentru aplicare. Atribuirea randomizată și metodele de comparare a situației de dinainte cu cea de după necesită mai mult timp decât abordările comparative puse la punct *ex-post*. Când folosești abordările comparative de apreciere a situației înainte și după implementarea unui program, cu stabilirea unui demarcaj și aprecierea situației imediat următoare, timpul trebuie să-ți permită ca cel din urmă membru al grupului de tratament să primească intervenția, mai apoi o altă perioadă pentru ca efectele post - program să se materializeze și să fie observabile. Grossman (1994) sugerează că perioada tipică ce trebuie să treacă pentru a se putea examina impactul este de douăsprezece până la optsprezece luni după înscrierea eșantionului în

intervenție. În programele Băncii Mondiale, când se așteaptă atât ca intervenția să aibă loc, cât și materializarea efectelor, poate fi nevoie de ani.

Cerințele de timp ale evaluării nu pot conduce la modificări în programul evaluat: prin însăși natura sa, evaluarea este un subiect încadrat temporal în restul programului sau politicii. De pildă, intervențiile care privesc infrastructura cer mult timp. Variabila *timp* este sensibilă și din pricina indicatorilor selectați atunci când au nevoie de o durată mai mare pentru a se manifesta în beneficiul populației, cum ar fi schimbările în rata fertilității sau în nivelul educațional.

### *Capacitatea de implementare*

În ierarhizarea complexității proiectelor de evaluare cel din urmă considerent ține de capacitatea de implementare a echipei de evaluare. Aplicarea poate fi foarte dificilă, mai ales în țările în care lipsește expertiza în privința cercetării evaluative a programelor. Compoziția echipei de evaluare este importantă, ca și experiența acesteia în a aplica diversele metode, precum și capacitatea față de alte activități ce trebuie întreprinse de unitatea de evaluare. Acest fapt este relevant mai ales când se lucrează cu agenții din sectorul public care au multiple responsabilități și un staff limitat. Cunoștințele echipei sunt importante nu numai pentru calitatea evaluării, dar și pentru oportunitatea costurilor ținând cont de toate eforturile pe care trebuie să le facă echipa. Există situații în care conducerea unității este angajată în alte proiecte, nefiind în stare să opereze conform cu orarul. Aceste situații pot fi evitate coordonând unitatea cu cei responsabili exclusiv de evaluarea respectivă: să se asigure că se respectă timpii programați pentru fiecare activitate, ca și distribuirea personalului și a resurselor pe parcursul tuturor activităților. Poate fi preferabilă angajarea unei firme care să se ocupe de evaluare.

### *Formarea echipei de evaluare*

Există anumite atribute necesare în munca de evaluare. Calitatea și eventual utilitatea unei evaluări de impact pot crește considerabil datorită unei coordonării externe între membrii echipei și cei care fac politica publică respectivă. Membrii echipei trebuie identificați cât mai repede cu putință, după care trebuie stabilit un acord asupra rolurilor și responsabilităților și mecanismul de

comunicare pe parcursul punctelor cheie ale evaluării.

În esență, o echipă cuprinde managerul evaluării, analiștii economici și din științele sociale, cei care proiectează evaluarea presupunând culegerea de noi date, expertul în eșantionare, echipa de teren și conducătorul ei, apoi cei care structurează și procesează datele. În funcție de mărimea, scopul și designul studiului, unele responsabilități vor fi împărțite sau, adaptat nevoilor, alte persoane se vor adăuga nucleului echipei. Când lipsește experiența în integrarea abordărilor cantitative și calitative, poate fi nevoie de un timp suplimentar în vederea întăririi echipei și construirii unei colaborări depline. În general, posturile cu responsabilități într-o echipă includ:

- **Managerul evaluării** – responsabil de stabilirea nevoilor de informație și a indicatorilor evaluării, trasarea termenilor de referință, selectarea metodologiei de evaluare, precum și alcătuirea echipei. În multe din cazuri, tot el se ocupă de analiza politicii publice.
- **Analiștii politicii** – pentru datele cantitative este nevoie de un economist, iar pentru a analiza participarea și datele calitative este nevoie de un sociolog sau un antropolog. Dimpreună, ei trebuie implicați în scrierea raportului privind evaluarea.
- **Expertul în eșantionare** – poate ghida procesul de selecție al eșantionului. În privința datelor cantitative, el trebuie să poată calcula dimensiunile adecvate ale eșantioanelor pentru indicatorii stabiliți, să selecteze eșantionul, să revadă rezultatele actualului eșantion față de cel prestabilit și să încorporeze totul analizei. În ceea ce privește datele calitative, el trebuie să se asigure că procedurile stabilite garantează o selecție corectă. De asemenea, el trebuie să selecteze locurile și grupurile pentru testările pilot.
- **Designerul cercetării** – (poate fi și o echipă) are responsabilitatea de a proiecta instrumentele pentru culegerea de date, „manualele” și broșurile cu coduri și să se asigure împreună cu managerul echipei că instrumentele dedicate culegerii de date vor produce într-adevăr acele date de care este nevoie. Persoana sau echipa trebuie să fie implicate și în testările pilot, dar și în rafinarea chestionarelor.

- **Persoana sau echipa de teren** – trebuie să fie responsabili cu supravegherea și derularea întregului efort de culegere a datelor, cu planificarea rutelor de culegere a datelor, cu formarea echipei de teren (alcătuită în genere din supervizori, operatori de interviu și șoferi). În anumite culturi este necesar să se țină cont dacă cel care administrează interviul este bărbat sau femeie și dacă interviurile sunt administrate separat.
- **Cei care gestionează și procesează datele** – proiectează programele pentru introducerea datelor, le înmagazinează, le verifică validitatea, produce rezultatele primare și oferă documentația necesară în materie de date.

Managerul echipei trebuie să aibă capacitatea de face aranjamentele instituționale la nivel local, care să asigure calitatea și imparțialitatea rezultatelor evaluării. În plus, el trebuie desemnat așa încât să fie capabil să lucreze efectiv cu cei care produc datele, cu cei care la analizează, ca și cu politicienii care folosesc rezultatele evaluării. Dacă persoana nu este din zonă, se recomandă desemnarea uneia care are conexiunile locale necesare, cu care să se colaboreze îndeaproape.

O problemă delicată este găsirea gradului optim de separare instituțională între cei care efectuează evaluarea și cei care îi folosesc rezultatele. Desigur, se câștigă la nivelul obiectivității atunci când instituția responsabilă de evaluarea programului este independentă, totuși, evaluările pot viza inclusiv creșterea capacității de evaluare prin agențiile guvernamentale și atunci este mai important ca acestea să dobândească expertiză în domeniu.

### *Dezvoltarea culegerii de date*

Evaluarea datelor existente este un prim pas important înainte de a lansa orice nou demers de culegere de date. Tabelul de mai jos așează în relație principalele metode de evaluare cu datele necesare. Majoritatea metodologiilor pot include tehnici calitative și participative în designul instrumentelor de cercetare, în identificarea indicatorilor și a variabilelor folosite.

**Metodele de evaluare și necesarul corespunzător de date**  
(după Banca Mondială: 31)

Metoda	Datele minime necesare	Datele ideale necesare	Abordarea calitativă
Experimente controlate sau randomizate	Un proiect de studiu transversal cu sau fără beneficiari	Studii la momentul încheierii și imediat după program, deopotrivă asupra beneficiarilor și asupra celor neincluși. Să permită controlul evenimentelor prezente, precum și măsurarea impactului (diferențe în estimarea diferențelor).	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eșantionarea</li> <li>➤ Identificarea indicatorilor</li> <li>➤ Culegerea de date și folosirea înregistrărilor: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ date textuale,</li> <li>▪ interviuri informale / semistructurate,</li> <li>▪ focus grupuri sau întâlniri cu membrii comunității,</li> <li>▪ observație directă,</li> <li>▪ metode participative,</li> <li>▪ fotografii</li> </ul> </li> </ul>
Design non - experimental			
a) control construit sau potrivire	Studii de amploare, recensăminte, măsurări ale standardului de viață - care depășesc eșantionul beneficiarilor	Studii de amploare, dar și studii la nivel de familie, întreprinse la două momente diferite, pentru a controla starea prezentă	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Triunghiularizare (vezi: Dicționar de sociologie, 1993: 652)</li> <li>➤ Analiza datelor</li> </ul>

b) comparații reflexive și "dublă diferență"	Interesează beneficiarii la momentul încheierii intervenției și imediat după	Cercetări pe serii de timp sau panel asupra beneficiarilor și compararea cu cei care nu au beneficiat
e) control statistic sau variabile instrumentale	Date transversale reprezentative pentru populația care a beneficiat, cu variabilele instrumentale corespunzătoare	Transversale și pe serii de timp, reprezentative atât pentru beneficiari, cât și pentru ceilalți, cu variabilele instrumentale corespunzătoare

(Adaptat după Ezemenari, Rudqvist și Subbarao, 1999 și Bamberger, 1999).

### ***Decizia cu privire la ce anume măsoară evaluarea***

Principalul rezultat căutat și indicatorii impactului ar trebui stabiliți când se planifică evaluarea, pe cât posibil ca parte a cadrului logic de abordare. Pentru a fi sigur că evaluarea poate aprecia efectele în perioada de timp relevantă pentru nevoile decidenților politici, trebuie stabilită o ierarhie a indicatorilor, ordonându-i de la indicatorii ai impactului pe termen scurt (cum ar fi frecvența școlară) până la indicatorii ai impactului pe termen lung (cum ar fi absolvirea). În plus, evaluatorul ar trebui să planifice măsurarea furnizării intervenției luând totodată în considerare și factorii exogeni care pot influența rezultatele. Managerii demersului pot planifica evaluarea de-a lungul a mai multe perioade, reușind astfel să surprindă impactul imediat, în timp ce nu ratează măsurarea efectului final.

Informațiile care caracterizează beneficiarii, însă fără o legătură directă cu evaluarea impactului (cum ar fi gradul de sărăcie, opinia față de program etc.), pot fi interesante pentru analist. De asemenea, evaluatorul poate dori să includă și măsurarea costurilor pentru eventuale analize ale eficienței.

Designul ales pentru evaluarea de impact va ține cont și de necesarul de date: va fi specific metodologiei, populației de interes, măsurătorilor propriu-zise etc. Poate fi utilă întocmirea unei matrici a evaluării, în care să se listeze problemele de interes, indicatorii efectului care vor fi folosiți pentru a aprecia rezultatele, variabilele și sursele de date.

### ***Stabilirea abordării și a instrumentelor de culegere a datelor***

Adecvarea instrumentelor de culegere a datelor la ceea ce evaluarea caută poate fi dificilă. În dezvoltarea acestor instrumente este indicată implicarea celor din teren, a celor care administrează datele, precum și a conducerii locale. Trebuie să ai garanția că datele culese pot fi descompuse în categorii pentru a putea explora diferențiat impactul programelor sau politicilor specifice.

Evaluările cantitative colectează și înregistrează de obicei informații într-o formă numerică ori ca și categorii precodate. În evaluările calitative, informațiile sunt prezentate în general ca text descriptiv, formalizat puțin sau deloc: pot include răspunsuri individuale la interviuri cu întrebări deschise, note luate pe parcursul focus grupurilor sau chiar observații ale evaluatorului cu privire la evenimente. Unele studii calitative folosesc și formalizarea, precodificând datele.

Atât pentru culegerea de date calitative, cât și pentru culegerea de date cantitative, este nevoie de o pregătire referitoare la datele specifice acestei evaluări. Prin urmare, este necesar un set de broșuri care să ghideze pregătirea, cât și activitatea în teren. După complexitatea sarcinilor de culegere de date, pregătirea poate cere de la trei zile la câteva luni.

Testările pilot sunt esențiale, deoarece arată dacă un instrument poate produce datele dorite, precum și maniera de integrare a procedurilor de culegere a datelor în ansamblul efortului evaluativ. Testele pilot ar trebui să mimeze cât mai aproape cu putință condițiile din teren. De aceea este necesar ca datele inițiale ale programului să fie gata la momentul testărilor pentru a vedea funcționalitatea instrumentelor în mai multe populații și în diverse arii geografice, care vor face parte din terenul de cercetare.

Rezumăm tehnicile cel mai frecvent folosite ca instrumente de culegere de date în evaluările de impact, analizându-le sumar punctele tari, dar și pe cele slabe (după Taschereau, 1998, apud Banca Mondială: 35).



<i>Tehnica</i>	<i>Definiție și utilizare</i>	<i>Virtuți</i>	<i>Limite</i>
Studiu de caz	Culegerea de informații din care rezultă o descriere sau o explicație, ce servesc drept răspuns la întrebările cum și de ce.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pot gestiona o largă varietate de date provenite din interviuri, documente, observații;</li> <li>- Pot crește puterea explicativă când privesc instituții, procese, decizii și evenimente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Studiile bune de caz sunt dificil de realizat;</li> <li>- Necesită cercetare specializată și abilități de a scrie pentru a fi riguroase;</li> <li>- Cer timp;</li> <li>- Sunt dificil de reprodus.</li> </ul>
Focus grupuri	Susținerea unor discuții concentrate cu membrii populației țintă, care sunt familiari cu subiectul, scriind înainte un set de întrebări structurate. Scopul este de a compara perspectiva beneficiarilor cu obiectivele evaluării concepute abstract.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avantaje similare interviurilor;</li> <li>- Deosebit de utile când se dorește interacțiunea participanților;</li> <li>- O cale potrivită pentru a identifica influențele ierarhice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pot fi costisitoare și pot cere timp;</li> <li>- Trebuie să fie atente în mixarea nivelurilor ierarhice;</li> <li>- Nu sunt generalizabile.</li> </ul>
Interviuri	Cel care interviează adresează întrebări uneia sau mai multor persoane și le înregistrează răspunsurile.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oamenii (și cei din instituții) pot explica propriile experiențe cu cuvintele alese de ei;</li> <li>- Flexibile încât să permită celui care ia interviul să urmărească liniile neanticipate ale investigației și să adâncească anumite chestiuni.</li> <li>- Foarte utile când sunt anticipate dificultăți de limbaj;</li> <li>- Probabilitate mare ca și oficialii să le dea curs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cer timp;</li> <li>- Pot fi costisitoare;</li> <li>- dacă nu sunt aplicate adecvat, cel care interviează poate influența răspunsurile.</li> </ul>

Observații	<p>Observarea și înregistrarea situațiilor într-un jurnal sau într-o agendă. Aceasta include: cine este implicat, ce se întâmplă, unde, când și cum se petrec evenimentele. Observația poate fi directă (observatorul privește și înregistrează) sau participativă (observatorul devine parte la situație pentru o perioadă).</p>	<p>- Oferă informații descriptive asupra contextului și asupra schimbărilor vizibile.</p>	<p>- Calitatea și utilitatea datelor depind în foarte mare măsură de abilitățile de observare și de redare ale observatorului. - Descoperirile sunt deschise la interpretări; - Nu sunt ușor de aplicat într-un timp scurt la schimbările procesuale.</p>
Chestionare	<p>Construirea unui set de întrebări de studiu, ale căror răspunsuri pot fi consistent codificate.</p>	<p>- Pot acoperi simultan un eșantion mare; - Respondenții pot beneficia de un timp de gândire înainte de a răspunde; - Răspunsurile pot fi anonime; - Impun uniformitate, întrebând toți respondenții același lucru; - Facilitează compararea și prelucrarea datelor.</p>	<p>- Calitatea răspunsurilor este dependentă de calitatea întrebărilor - Dacă sunt trimise, este dificil să convingi oamenii să le completeze și să le returneze; - Pot presupune ca activități instituționale și experiențe individuale să fie introduse forțat în categorii permanente.</p>
Analiza documentelor scrise	<p>Revederea documentelor și înregistrărilor, a bazelor de date administrative, a materialelor pregătitoare și a corespondenței.</p>	<p>- Pot să nu fie costisitoare; - Pot identifica problemele suplimentare de investigat și probează acțiuni, schimbări, impacturi care să sprijine percepțiile respondenților;</p>	<p>- Pot cere mult timp.</p>

## Eșantionarea

Această „artă” este practică cel mai bine de către un specialist cu experiență în eșantionare. Proiectarea nu trebuie să fie complicată, ci bine informată pentru a stabili cadrul de eșantionare, strategiile de selecție și dimensiunile adecvate. Specialistul în eșantionare trebuie integrat efortului evaluativ încă de la început, pentru a avea în vedere nevoile de informare și a determina cât timp îi va lua selecția. Coordonarea cu restul echipei este importantă, iar când se realizează comparații ajustate, această colaborare este critică deoarece designul eșantionării devine baza întregului demers. Toți trebuie să colaboreze pentru a fixa criteriile în funcție de care se vor „împerechea” grupurile *de tratament* cu cele *de comparație*.

Există multe tranzații între *costuri* și *precizie* în eșantionare și toate aceste aspecte trebuie tranșate pe parcursul construirii cadrului de eșantionare. De pildă, derularea unei eșantionări în două sau trei stadii va reduce și costurile muncii de teren, dar și ale eșantionării în sine, însă numărul erorilor va crește.

O dată determinate variabilele și populația de interes, primul pas al echipei de evaluare va fi stabilirea de către specialistul în eșantionare a puterii calculelor. Atunci când ea poate fi îndeplinită folosind doar măsurarea unui efect, deși evaluările consideră adesea mai multe, sunt necesare unele decizii strategice privind care anume indicator al efectului să fie folosit când se proiectează eșantionul. Pentru a fi sigur că ancheta pilot nu se va desfășura într-un areal care va fi inclus în eșantionul de teren, după construirea cadrului și strategiei de eșantionare, același specialist va fi implicat în selectarea eșantionului atât pentru teren, cât și pentru testele pilot.

După stabilirea terenului, specialistul în eșantionare va oferi asistență în determinarea ponderii eșantionului pentru a socoti expansiunea factorilor și pentru a corecta erorile de eșantionare și non-răspunsurile. În sfârșit, specialistul în eșantionare trebuie să-și detalieze strategia într-un document care include informații despre:

- *stadiul de proiectare al eșantionului*: puterea calculelor care folosesc variabilele de impact, determinarea erorilor de eșantionare și a dimensiunilor; utilizarea stratificării pentru a analiza populațiile de interes;
- *stadiul de selecție a eșantionului*: o delimitare de stadiul de eșantionare și de selecție a procedurilor;

- *stadiul de muncă de teren până la pregătirea analizei*: relația dintre dimensiunea eșantionului și populația din care a fost selectat, rata de non-răspunsuri și alte informații referitoare la ponderea eșantionului, alte informații de care analistul va avea nevoie.

### ***Chestionarele***

Designul acestora este important pentru validitatea informațiilor colectate. După Valadez și Bamberger (apud Banca Mondială: 40) există patru tipuri generale de informații necesare într-o evaluare de impact:

- date nominale clasificate, cu răspundeții împărțiți în conformitate cu participarea la program sau aparținând grupurilor de comparație;
- variabilele expunerii la tratament care înregistrează nu numai serviciile și beneficiile primite, ci de asemenea frecvența, cantitatea și calitatea (aprecierea calității poate fi destul de dificilă);
- variabilele rezultatelor care măsoară efectele programului includ: produsele imediate, rezultatele constante sau furnizarea continuă a serviciilor pe o perioadă lungă și impactul programului (cum ar fi îmbunătățirea veniturilor, angajărilor etc.);
- variabilele care intervin și care sunt factori ce afectează participarea la un program sau tipul de impact produs la nivel individual, de familie sau caracteristicile comunității (aceste variabile pot fi importante în explorarea deformărilor).

Modul în care o întrebare este adresată, ca și ordinea întrebărilor sunt destul de importante în generarea de date de încredere. Un exemplu relevant este măsurarea bunăstării care ar fi necesară pentru cuantificarea impactului direct al unui program de reducere a sărăciei. Întrebând individul despre nivelul veniturilor nu vom produce în mod obligatoriu cunoștințe exacte referitoare la nivelul economic al bunăstării. În literatura dedicată măsurării bunăstării, întrebările privind cheltuielile, compoziția familiei, achizițiile, cadourile și trimiterile de bani, valoarea imputată cheltuielilor curente și pe mâncare – sunt folosite în genere pentru a surprinde adevărata valoare a bunăstării individuale și la nivel de gospodărie. Momentul folosit pentru itemii referitori la cheltuieli și ordinea în care aceste întrebări sunt adresate pot afecta semnificativ validitatea informațiilor colectate.

Printre elementele care fac un chestionar să fie bun notăm că acesta trebuie să rămână scurt și concentrat asupra problemelor importante, să se asigure că instrucțiunile și întrebările sunt clare, să limiteze întrebările la problemele evaluării, să includă opțiunea „nici o opinie” pentru întrebările închise și să folosească proceduri verificate de administrare a chestionarelor, care pot fi într-adevăr diferite pentru studiile cantitative și calitative.

### *Probleme „de teren”*

Operațiunile de teren pot fi ușurate de colaborarea cu staff-ul local care are experiență în a colecta date similare celor necesare evaluării. Aceste persoane au cunoștințe nu numai despre teritoriul geografic care trebuie acoperit, dar cunoștințele lor pot fi esențiale în identificarea și abordarea operatorilor și informatorilor.

Tipul de nevoi proprii celor care colectează date în teren variază în funcție de obiectivele evaluării. De pildă, o evaluare cantitativă de impact a unui program de nutriție poate cere includerea în echipa de studiu a unui antropometrist care să măsoare înălțimea și greutatea persoanelor care beneficiază de program, în timp ce evaluarea de impact a unei reforme educaționale foarte probabil va include specialiști în aplicarea unor teste care măsoară îndeplinirea reformei în domeniul academic. Dacă abordarea este calitativă, abilitățile operatorilor trebuie să difere: este nevoie de o pregătire specială în organizarea și susținerea de focus grupuri, observație directă etc.

Alte trei probleme trebuie reținute când se planifică operațiunile de studiu. Mai întâi, trebuie luate în considerare evenimentele temporale care pot afecta succesul activității din teren, precum și validitatea externă a datelor colectate: calendarul anului școlar, vacanțele, sezonul ploios, vremea culesului recoltelor sau pattern-urile de migrare. Apoi, este crucială testarea instrumentelor de culegere a datelor (chiar și atunci când ele sunt adaptări ale unor instrumente folosite anterior), atât pentru a verifica adecvarea instrumentului în a produce datele de care este nevoie, cât și pentru a familiariza pe cei care lucrează pe teren cu dinamica proceselor de culegere a datelor. Testele pilot mai pot fi utile pentru selectarea echipei care va întreprinde cercetarea de teren. În sfârșit, comunicațiile sunt esențiale pentru operațiunile de teren (utilizarea telefoanelor mobile ar fi binevenită).

### ***Gestionarea datelor și a accesului***

Obiectivele unui sistem bun de gestionare a datelor ar trebui să fie asigurarea calității datelor și a livrării lor la timp. Furnizarea lor în timp util depinde de cât mai buna integrare a culegerii datelor cu procesarea acestora astfel încât erorile să poată fi detectate și corectate până la momentul stabilirii concluziilor de către echipa de teren. Calitatea datelor poate fi garantată prin verificarea consistenței și validității lor interne atât pe parcursul introducerii datelor, cât și după aceea, precum și prin asigurarea documentației necesare pentru analiștii care le vor folosi.

Documentația ar trebui să conțină: I) informațiile necesare pentru a interpreta datele, inclusiv broșuri cu coduri, ghiduri pentru construirea variabilelor, dicționare cu tipuri de date etc.; II) informațiile necesare pentru a derula analiza, care adesea conțin descrierea obiectivelor și a scopului major al evaluării, detalii privind metodologia de evaluare, rezumate sau copii ale instrumentelor de culegere a datelor, informații despre eșantion, o discuție cu echipa de teren și ghiduri de folosire a datelor.

Se recomandă ca datele produse prin evaluări să fie deschise și disponibile, dată fiind aprecierea publică a utilității evaluărilor și posibilitatea ca o altă echipă să le folosească într-o viitoare evaluare a impactului pe termen lung. Cu scopul de a facilita împărtășirea datelor, la finele evaluării trebuie să se cadă de acord asupra strategiei de acces la date și stabilite norme și responsabilități pentru distribuirea lor. O politică de acces deschis la date trebuie să fixeze granița dintre documentație și protejarea confidențialității celor care informează.

### ***Analiza, raportul și diseminarea***

Ca și celelalte stadii ale procesului, analiza datelor cantitative și calitative ale evaluării cere colaborarea dintre cei care produc datele, cei care le analizează și cei care fac politica pentru clarificarea tuturor chestiunilor așa încât rezultatele să fie de calitate și culese în timp util. Problemele privind interpretarea datelor vor surveni pe parcursul analizei și cer contribuția diferiților membri ai echipei. Există multe tehnici de analiză cantitativă și calitativă a datelor și nu ne propunem să le detaliem aici. Menționăm doar două: *analiza de conținut* și *analiza de caz* (Taschereau).

*Analiza de conținut* se folosește pentru datele provenite din interviuri, observații și documente. Revăzând datele, evaluatorul dezvoltă un sistem de clasificare și organizare a informațiilor bazat pe:

- I) evaluarea întrebărilor pentru care au fost colectate acele informații;
- II) cum va fi folosit materialul;
- III) nevoia de referințe încrucișate la informații.

Codificarea datelor poate fi complexă și poate cere introducerea de ipoteze. Odată clasificate datele începe un proces dificil: analiza, adică încercarea de a găsi patternuri în date și de a pătrunde dincolo de descriere, la înțelegerea impactului și rezultatelor programului. Noile programe lingvistice și etnografice computerizate sunt disponibile pentru analiza datelor calitative.

*Analiza de caz* se bazează pe studiile de adâncime ale cazurilor individuale sau ale grupurilor. Nivelul crescut al detaliilor oferă o bogată informație pentru evaluarea impactului. Culegerea și analiza datelor se desfășoară simultan. Evaluatorii pot dezvolta și testa explicații, relaționând părți critice de informație.

### **Analiza datelor cantitative și calitative**

În primul rând, analizele iau mai mult timp decât se estimează inițial, mai ales când datele nu sunt suficient de clare și accesibile la începutul analizei, analistul nu are experiență în acea formă de evaluare ori există probleme de colaborare.

În al doilea rând, cel care conduce evaluarea planifică producerea mai multor rezultate ale muncii de analiză, având în minte două elemente: respectarea termenelor de luare a deciziilor și audiența rezultatelor. Produsele ar trebui să fie diferite în funcție de cei cărora li se adresează: finanțatori, publicul general, ziașiști, persoane din mediul academic sau politicieni din mediul guvernamental.

În al treilea rând, produsele vor fi mult mai relevante dacă vor face recomandări de ordin practic care să rezulte din analiza impactului. Acestea pot fi descompuse în priorități pe termen scurt, mediu și lung, iar când este posibil, ar trebui să includă implicații bugetare. Decidenții vor fi inclinați să privească „în josul paginii”.

În fine, rapoartele trebuie gândite ca părți ale unei strategii mai ample de diseminare a rezultatelor, care poate să includă de la prezentări pentru diferite audiențe, până la a face informația disponibilă pe web. Această strategie trebuie prevăzută din stadiile de planificare pentru a i se dedica un buget corespunzător.

### 3.8. Abordări post-pozitiviste

Au fost avansate, aşadar, puncte de vedere radical diferite asupra a ceea ce poate fi evaluarea într-o societate democratică. Ilustrative pentru temele şi metodologia de evaluare „post-pozitiviste” sunt perspectivele citate de W. Parsons (1995: 564-568):

- *multidimensională* (Cook, 1985);
- *proiectivă* (Miller, 1984; Bobrow şi Dryzeck, 1987);
- *naturalistă* (Lincoln şi Guba, 1985, 1987; Lincoln 1990).

*Abordarea multidimensională* porneşte de la deziluzia manifestată faţă de metodele şi strategiile de evaluare ca formă de analiză raţională. Se consideră că nu poate exista o opţiune „corectă” de politică, iar evaluarea trebuie să presupună măsurători multiple din perspective diferite, pe variante. Tot astfel cum realitatea are ~~multiple faţete, modalităţile de analiză folosite pentru evaluarea lumii~~ politicilor ar trebui să folosească o largă varietate de opţiuni şi date. Selecţia implică intersectarea variantelor celor mai *utile* cu cele mai *veridice*, confruntarea acestora şi stabilirea celei mai adecvate.

Ştiinţele sociale\* se preocupă nu cu a garanta adevărul sau utilitatea, ci cu a oferi o interpretare post-factum a ceea ce este lumea. În acest sens, evaluarea implică testarea argumentelor şi pretenţiilor de a cunoaşte, mai degrabă decât avansarea soluţiei „corecte” sau „adevărate”. Cum nu se poate dovedi ce este corect, procesul de evaluare (şi cel al politicilor publice în general) ar trebui să se concentreze asupra unei maniere de cunoaştere multidisciplinară, pluralistă, deschisă la schimb.

*Abordarea centrată pe proiectare* (Bobrow, Dryzek, Trudi Miller) aşează semnul egal între *a proiecta* şi *a înţelege* realitatea, dar şi *a acţiona* asupra ei. „Ştiinţa proiectării” este un domeniu în care ceea ce se face este chiar ceea ce se studiază. Această perspectivă îşi asumă că procesul de înfăptuire a politicii („*policymaking*”) vizează valori sau obiective. În acest sens, ea se aseamănă cu activitatea unui inginer sau arhitect. Fiinţele umane „proiectează” realitatea. Astfel, ideea că poţi fi obiectiv faţă de un produs al valorilor umane este eronată, bazându-se pe evaluarea unei realităţi care se schimbă mereu şi scapă sensului creat şi atribuit lumii de fiinţele umane.

Ideea că analiza poate fi neutră sau impresia că politicile publice pot fi studiate într-o manieră pozitivistă este respinsă: nu putem

\* consideră Cook, 1985:45.



„observa” în sens științific, neutru. Lucrarea lui Miller despre îmbunătățirea performanței în domeniul public (1994), scrisă din această perspectivă, se constituie într-o abatere radicală de la literatura dedicată performanței. Pentru Miller, a îmbunătăți performanța este un obiectiv dezirabil ale cărui valori ar trebui clarificate cât mai bine pentru a le aplica în circumstanțe specifice îmbogățirii scopului. În locul pretențiilor de obiectivitate și neutralitate valorică ale măsurării performanței, Miller consideră că ar trebui să căutăm a proiecta obiectivele într-o manieră care să implice armonizarea valorilor în diferite circumstanțe (W. Parsons, 1995: 565). Cu alți termeni: *în loc să trasăm obiective ce privesc comportamentul uman sau predicții, trebuie precizate limpede valorile pe care dorim să le atingem.*

Negând capacitatea abordării pozitivistice a măsurării performanțelor de a îmbunătăți chiar performanțele sectorului public, Miller critică una dintre dezvoltările cele mai semnificative din ultimele decenii în politicile publice.

Bobrow și Dryzek (1987), înscriindu-se în același cadru, „al proiectării”, extind perspectiva. Prin lucrările publicate în 1987, 1989, 1990, 1993, Dryzek insistă asupra imposibilității de a realiza o analiză defensivă fără a implica procesul politicii la care analiza s-ar referi și proclamă moartea mitului neutralității. *„Analiștii nu pot evita să fie de partea unei structuri politice de bază. Ei sunt fie pentru tehnocrație autoritară, fie pentru democrație liberală”.* Poziția sa este că analiza politicilor trebuie să fie de partea comunicării deschise și a participării fără restricții: cu alte cuvinte, a democrației discursive și participative (Dryzek, 1993 - apud W. Parsons, 1995: 565).

Dryzek și Bobrow propun în 1987 o schemă procedurală pentru analizele prin proiectare însă nu ca o înlănțuire mecanică și lineară de stadii, ci ca un proces în care ultima etapă poate devansa sau redeschide o fază anterioară. Scopul acestuia n-ar fi „evaluarea” așa cum este ea înțeleasă în genere, ci examinarea diferitelor căi de a privi problemele din perspectiva metodologiilor și valorilor proprii diferitelor cadre epistemice de lucru. Astfel ar crește cu siguranță „calitatea dezbaterii”. Cadrele de lucru sunt instrumente pentru un dialog critic, iar nu doar tehnici care să genereze sau dovedească „răspunsuri”, „fapte”, „costuri ori beneficii” (ibidem: 566).

*Abordarea naturalistă* continuă ideea dezvoltării dialogului critic dintre diferite cadre de lucru („*frameworks*”), constituind nucleul celui mai radical model de evaluare – trasat de Guba și Lincoln (1987).

În timp ce exponenții abordărilor *multidimensionale* și *proiective* priveau procesul de înfăptuire a politicilor ca întreg, Guba și Lincoln înțeleg „evaluarea” ca o fază distinctă în stadiile politicilor.

Cei doi autori identifică patru „generații” în evoluția evaluării:

- **tehnică**; după primul Război Mondial, cu dezvoltarea testelor de inteligență, de aptitudini, evaluarea a fost privită ca un exercițiu tehnic de măsurare. Rolul evaluatorului a fost de „tehnician”, deținător al unor competențe tehnice.
- **descriptivă**; pe parcursul anilor '40, a doua generație s-a concentrat asupra descrierii patternurilor, virtuților și limitelor presupuse ca obiective. Rolul evaluatorului a fost, alături de cel de tehnician, acela de a descrie.
- **apreciativă**; în anii '60–'70 evaluarea s-a dezvoltat ca o știință în care cercetarea obiectivă și standardele au fost utilizate pentru a măsura eficiența și eficacitatea programelor, iar rolul evaluatorului a fost al celui care estimează.
- **participativă**; această fază în care consideră Guba și Lincoln că ne aflăm, este cea a modelelor relaționar – adaptative („*responsive*”), care se concentrează nu asupra obiectivelor, deciziilor, efectelor, ci asupra drepturilor, grijilor și problemelor unei varietăți de persoane implicate.

În această ultimă categorie, ei includ: „evaluarea instructivă” (Parlet și Hamilton, 1972); „evaluarea centrată pe utilizare” (Patton, 1987) și „evaluarea ostilă” (Wolf, 1979), ca și „evaluarea naturalistă”. Toate acestea au în comun credința că **pluralismul valoric este ideea care să ghideze evaluarea ca formă de negociere, iar nu căutarea „adevărului”**.

*Evaluarea este privită ca un construct al tuturor celor implicați.*

În acest sens, *cunoașterea ca rezultat al negocierii* este fundamentală pentru procesul politic. Prin urmare, evaluarea ar trebui să se ocupe de colaborarea deplină și cât mai largă a tuturor celor care sunt implicați într-un program: „agenții” (care l-au inițiat sau care îl aplică); „beneficiarii” (grupurile vizate, cei asupra cărora se va răsfrânge potențial); „excluzii” sau „victimele”.

Situația ar trebui să constituie o oportunitate pentru toți de a contribui cu ceea ce îi privește la fiecare stadiu al evaluării: de la

definirea termenilor investigației, obiectivelor acesteia și proiectării ei, până la culegerea datelor, analiza și interpretarea lor. **Evaluarea** ar deveni în acest sens **un proces de învățare, iar evaluatorul - cel care mediază și facilitează învățarea și schimbarea.**

W. Parsons arată că, din acest punct de vedere, evaluarea „ar trebui să fie un proces deschis, pluralist și divergent în care *realitățile* sunt construite, mai degrabă decât unul în care o realitate să fie descoperită (...), ținta este de a susține o discuție dialectică între toate părțile și care ar trebui să conducă în ultimă instanță la consens sau sinteză” (1995: 568).

În realitate, modelul constructivist este dificil de aplicat deoarece are consecințe la nivelul relațiilor de putere, iar caracterul democratic al procesului ridică probleme legate de timp și de costuri, care au devenit prilej de critică. Ar fi nevoie de dezvoltarea educației politice la nivelul individual și comunitar, așa încât *politicile publice să devină o sursă de învățare socială*. Într-o atare perspectivă, cetățeanul ar fi nu doar **consumator**, ci și **producător de politici publice**.

### 3.8.1. Evaluarea ca *dezbateră*

Bazându-se pe noțiunea de consfătuire, în 1987 Jennings pune la punct un model hermeneutic sau interpretativ, la care avea să revină în 1993. Dezbateră este înțeleasă ca aplicație a rațiunii practice inspirate din simțul comun (sau, mai prețios, *știința socială interpretativă*). Obiectivul ei cuprinde trei secvențe:

- a pricepe sensul problemelor contemporane așa cum sunt experimentate, adaptat la și luptând împotriva rezonabilității agenților intenționali care sunt membri ai comunității politice;
- a clarifica semnificația acestora, astfel încât agenții politici situați strategic (oficiali sau care fac politica) să fie capabili să instrumenteze un set de soluții eficiente pentru probleme;
- a ghida selecția politicii preferate dintr-un set, în lumina celei mai generale perspective asupra binelui comunității ca întreg, ca și în aceea, mult mai discretă, a intereselor celor care fac politica respectivă.

„Dezbateră trebuie să construiască o interpretare a realității politice și sociale actuale, care să servească nu doar obiectivelor *intelectuale* de explicare și înțelegere a acestei realități, ci, de

asemenea, obiectivelor *practice* care oferă posibilitatea acțiunii constructive de a mișca acea societate dintr-un prezent problematic spre un viitor mai bun” (Jennings, 1987- apud F. Fischer, 1995: 220).

Pentru acest model de evaluare, *a interpreta lumea și a o schimba* sunt acțiuni complementare. Dezbaterea așează interpretarea în serviciul schimbării, nu al oricărui fel de schimbare, ci una la rândul ei direcționată de valorile morale umane, precum și de posibilitățile pe care interpretarea le dezvăluie.

Modelul dezbaterii („*The Counsel Model*”) așează evaluarea politicilor sub semnul unei categorii aparte de obiectivitate: post-positivistă. Se caută o manieră de interpretare a exigențelor interesului public, care poate face față unui proces colectiv al deliberării și aprecierii raționale. Analizele care vor supraviețui procesului colectiv de deliberare, deschis și nedistorsionat, pot fi considerate „obiective” într-un sens relevant: un consens întemeiat astfel va avea o autentică forță normativă, conferită de acordul intersubiectiv.

Fiecare apreciere aduce până la urmă o perspectivă asupra interesului public. În schimbul însușirii unei viziuni proprii anumitor grupuri de interes, este nevoie de medierea a cât mai multe.

Deci, pentru Jennings (1993), evaluarea politicilor ca dezbatere „reconstruiește relația dintre cei care analizează politicile, cei care le fac și cetățeni sub forma unei conversații cu mai multe voci”. Aproximarea multiplelor perspective asupra interesului public conduce la configurarea politicilor pe temeiul „potrivirii complementare” a acestora (după F. Fischer, 1995: 221).

Acest model se înscrie în concepția că rezultatul unei evaluări a politicii este o procesare a acțiunii alese după deliberare. Deliberarea transcende hotarele analizelor științifice, incluzând principii morale și chiar experiențe estetice. În alți termeni, evaluarea nu se raportează doar la *adevăr*, ci și la *frumos*, *bine* ori *just*, ipostaziate în formule materiale particulare, în funcție de condiții, dorințe, înclinații și expresii culturale. Pentru un asemenea demers este extrem de important să se pună împreună rolurile cetățenilor, analiștilor și evaluatorilor cu ale celor care iau decizii, într-un cadru democratic de confruntare (ibidem).

Cu referire doar la doi dintre termenii cadrului democratic anterior menționat, Hawkesworth (1998), Schön (1983), Kelly și Maynard-Moody (1993) consideră că *expertul* trebuie să stabilească o relație participativă cu *clientul*. Din punct de vedere metodologic,

analiza participativă de politici („*participatory policy analysis*”) nu urmărește atât obținerea de răspunsuri probate tehnic pentru a le oferi nivelului politic, cât asistarea eforturilor cetățenilor în a-și examina interesele și a lua decizia potrivită.

Expertul va fi definit ca un facilitator al învățării publice care trebuie să integreze în procesul de evaluare și cerințele empirice ale tehnicilor propriu-zise. Acest efort implică și „crearea unor condiții intelectuale și instituționale care să ajute oamenii să formuleze întrebări și să le examineze tehnic în limbajul cotidian, urmând să decidă care chestiune este importantă pentru ei” (F. Fischer, 1995: 222).

Rolul asumat de evaluator ar trebui să fie acela de armonizare a cunoștințelor teoretice și argumentelor normative, a intereselor actorilor politici și cadrelor analitice din științele sociale. Dryzek (1982) observa că aceasta se poate desfășura ca o conversație în care atât orizontul cetățeanului, cât și a expertului se extind prin confruntare. Aidoma este conceput și modelul dezbaterii în cadrele căruia evaluatorul va fi considerat drept „un cetățean specializat” (Paris și Reynolds, 1983 - apud F. Fischer, 1995:222). Frank Fischer și-a clădit *modelul deliberativ* pornind de la înțelegerea realității ca un construct social alcătuit discursiv.

### 3.8.2. Meta-evaluarea

Meta-evaluarea este descrisă ca agregând informații din diverse evaluări individuale, dar este definită și ca un instrument sistematic pentru controlul calității studiilor evaluative. Autorii finlandezi\* introduc o interpretare a conceptului mult mai orientată spre *învățare*, așa încât meta-evaluarea ar trebui să rezulte dintr-un dialog deschis între diversele părți implicate în procesul evaluativ.

A face evaluarea cât mai transparentă este o precondiție pentru învățarea organizațională prin meta-evaluare. „Analiza critică a evaluărilor singulare servește atât instruirii politice, cât și celei organizaționale. Prin *policy learning* ne referim la mecanismele de diseminare a cunoașterii în diferite domenii ale politicilor, iar prin *organizational learning* – la investigarea evaluativă continuă și reflexivă” (2000: 50).

În terminologia focalizată pe evaluare, meta-evaluarea este o noțiune recurentă folosită cu multe sensuri. Pentru Rossi et al. (1999)

\* Petri Uusikylä și Petri Virtanen, 2000.

noțiunea descrie unificarea evaluărilor, argumentând că literatura dedicată evaluării este atât de vastă încât ar fi posibil a-i examina empiric reproductibilitatea și generalizabilitatea. O asemenea abordare sistematică de analiză a constatărilor evaluative de-a lungul studiilor este un demers de rangul doi, este „meta”.

Din aria europeană a evaluărilor, autorii finlandezi aleg exponenți care oferă o direcție de interpretare ușor diferită. Astfel, Ray Pawson și Nick Tilley (1997) consideră că meta-evaluarea se referă la „agregarea evidențelor dintr-un număr de studii de evaluare într-o bază unică de date, care să permită ca rezultatele să fie analizate mai degrabă colectiv, decât individual”. Pawson și Tilley avertizează asupra pericolului ca evaluatorii să fie copleșiți cu concepte derivate din zona statisticii, controlului sau randomizării (după P. Uusikylä și P. Virtanen, 2000: 51).

Noi orizonturi va deschide în problematică Michael Q. Patton (1997) pentru care procesul de meta-evaluare reprezintă aprecierea studiilor de evaluare în funcție de standarde și principii profesionale. Motivația ar constitui-o trecerea în revistă, într-o manieră credibilă și independentă, a punctelor tari și a celor slabe ale evaluării. În acest context, ne-am confrunța cu întrebări de genul: evaluarea a fost bine întreprinsă? a meritat să fie folosită? întrunește standardele și respectă principiile profesionale?

### 3.9. Reflecții critice și abordări alternative

Principala problemă cu care evaluarea se confruntă la ora de față este, după Michel Setbon și Bruno Dente, *instituționalizarea*. Diversele stadii de dezvoltare la care a ajuns acest tip de cercetare dau măsura influenței sale. Succesul evaluării se verifică prin capacitatea sa de retroacțiune asupra actorilor care formulează, proiectează și realizează acțiunea publică. Modificările antrenate în comportamentul celor care concep și implementează politicile ca efect al evaluărilor reprezintă reușita.

O serie de practici profesionale conexe au fost asimilate evaluării: controlul administrativ sau parlamentar, controlul gestionării, expertiza operațională etc. Diversele exerciții evaluative sunt complementare. Pierre Lascoumes analizează comparativ modelul PLURALIST și pe cel CLASIC, tehnicist, centrat pe măsurarea efectelor unei politici. Evaluarea *clasică* cercetează cauzalitatea și explică funcționarea acesteia.

Selectarea metodologiei potrivite poate să însemne selectarea expertului potrivit. „În contextul evaluării unui program, evaluatorul profesionist își asumă adesea singur greutățile acestei legitimări, având ca sarcină mobilizarea unei informații și punerea în practică a metodelor credibile în ochii utilizatorilor evaluării” (Conseil scientifique de l'évaluation, 1992 – apud P. Lascoumes, 1998: 25). Astfel se externalizează responsabilitatea mizelor metodologice către experți, a căror atitudine este presupusă a fi neutră.

Se formulează acut problema identificării datelor necesare analizei și a controlului fiabilității acestora, în final, a validării întregului demers. Pertinența metodologiei prevalează pentru luarea în considerație a rezultatelor, iar specialiștii nord-americani au învățat din experiență acest fapt. E. Chelimski, în 1990, arăta că nu li se reproșează niciodată că sunt eronate concluziile, ci că metodologia este incorectă. „În caz de conflict cu cei care au comandat evaluarea sau cu cei care iau decizii politice, sursa problemei este mai des atribuită termometrului decât medicului” (P. Lascoumes, 1998: 25).

Hegemonia modelului experimentalist ia sfârșit, el fiind tot mai contestat de pe poziții constructiviste sau „endosistemice”. Cele mai semnificative critici ale modelului pe cale a fi detronat privesc: necesitatea de a lua în considerație caracterul multiform al situațiilor sociale studiate și multiplele dimensiuni ale „obiectivelor” de analizat; nevoia de a recunoaște diversitatea posibilelor abordări în funcție de actorii implicați, ceea ce impune a se ține cont de varietatea modurilor de a înțelege realitatea și valorile - cum remarcau și F.G.Guba și Y.S. Lincoln.

În 1989, Raportul „Viveret” sublima în Franța criticile aduse pozitivismului în încercarea de a emite prin evaluare o judecată asupra valorii acțiunilor publice, de natură să suscite confruntarea democratică asupra scopurilor urmărite și a mijloacelor selectate.

Păstrând unele dintre caracteristicile evaluării tehnice, *modelul pluralist* (instituit printr-un program guvernamental francez în 1990) repune în discuție postulatul conform căruia primează competența experților și revalorizează reprezentarea politică. Se deschide astfel accesul la demersul evaluativ pentru „profanii - implicați” iar evaluarea devine „o acțiune colectivă care trebuie să se adapteze unei comenzi, să-și definească obiectivele specifice, să-și aleagă căile de a culege informații, să interpreteze rezultatele obținute și să pregătească primirea acestora” (P. Lascoumes, 1998: 26).

Ar fi deci necesară construirea unei metodologii adaptate „obiectivului” de evaluat, care să fie explicată în raportul final și care să respecte reguli ce conferă evaluării legitimitate *științifică*, dar și *politică*. Cu toate acestea, neutralitatea fundamentală rămâne la nivel ideal, fiind mai degrabă potrivită descrierea *evaluării pluraliste* (de către Eric Monnier) drept „*loc al negocierilor în cascadă*”, care se aplică și elementelor metodei. Atât alegerea metodei, cât și înțelegerea efectelor sunt subiecte de tranzacții și concesiuni reciproce, iar aceasta presupune – după cum subliniază P. Lascoumes – **înțelegerea metodei nu ca instrument, ci ca proces**. Metodologia nu este doar o construcție colectivă specifică, ci și o miză ce determină alianțe și opoziții ale actorilor.

Deci: în evaluarea pluralistă, „metoda este o creație colectivă continuă, ulterioară alegerii membrilor instanței de evaluare”, adică actorii responsabili cu metoda ca *proces*, (iar nu cei însărcinați cu evaluarea, adică actorii aplicării *metodei ca instrument*).

Așadar, sunt mobilizate competențe contrastante pentru a construi o metodă, iar nu pentru a reproduce un demers prestabilit (ibidem: 27). Construcția metodologică presupune o succesiune de ajustări mutuale la imprevizibil, care vor influența profund rezultatele evaluării.

Există alternativele extreme: fie o construcție metodologică *fragilă*, care trimite chestiunile legate de metodă experților însărcinați cu evaluarea, fie una *puternică*, pe parcursul căreia sunt soluționate prin metodele „de-a gata” diferitele chestiuni, de către cei însărcinați cu evaluarea. Câteva instanțe („cadrul politic, acțiunea grupurilor cu diverse obiective, cadrul științific și o funcție intelectuală colectivă”) influențează fără drept de apel construcția metodologică (P. Lascoumes, 1998: 29):

a) *cadrul politic* este factorul determinant, la acest nivel realizându-se alegerea promotorului evaluării, care va fi decisiv pentru numirea celui ce va concepe proiectul. În redactarea comenzii un loc aparte îl vor avea (mai mult sau mai puțin explicit) precizările relative la obiectivele și tematica de analizat, rezultând de aici că, înainte ca evaluarea să înceapă, procesul este parțial structurat de rațiunile și mizele liderului care o cere. Procesele ulterioare se organizează menținând sau redefinind proiectul inițial. Cu cât liderul este mai rigid în impunerea obiectivelor sale, cu atât procesul va fi mai monopolizat.



Învers: dacă liderul este contestat sau absent, procesul va fi în continuă schimbare, uneori chiar haotică.

b) se disting *trei categorii de actori* între care se țin diferite relații: cei care comandă, reprezentanții instituționali implicați în politică și cei fără o miză directă aparentă. Jocul inflexiunilor organizate de fiecare asemenea grup de participanți se va manifesta mai ales în două faze cheie ale procesului: „cea în care este dezbătut proiectul inițial de-a lungul unei negocieri a metodologiei; și cea a negocierii conținutului raportului final (ce date vor figura și care vor fi eliminate; ce analize vor fi tratate pe larg și ce recomandări se vor face.

c) *cadru științific* instituționalizat echivalează cu o contrapondere ce garantează pluralismul și calitatea științifică, dar exterioritatea sa față de instanțele angajate în evaluare îi limitează mult influența reală. Poate lua forma unor întâlniri cu cei implicați în proces la momentele decisive sau poate fi o asistență de mediere permanentă.

d) instanțele pot fi considerate ca *intelectuali colectivi* care emit judecăți și cunoștințe și care se diferențiază după dinamica lor internă și după produse. La acest nivel apare o legătură puternică între gradul de „reprezentare” al actorilor și însăși „definirea” obiectivului evaluării. Rezultă patru modele așezate pe o scală a intensității negocierii colective: de la cel dintâi, de **construcție a problemei**, trecând prin **arbitraj**, **legitimare** și ajungând la **expertiză** – descrește intensitatea interacțiunii pluraliste în producerea de cunoștințe privind acțiunea publică. Această scală nu reprezintă o ierarhie a evaluărilor după gradul de conformitate cu un model ideal.

Clasificarea instanțelor ce intervin semnificativ în desfășurarea evaluării a avut ca punct de plecare aplicarea modelului pluralist la șase evaluări realizate în Franța. Pierre Lascoumes încheie studiul punerii în practică a acestui model teoretic observând că survin trei probleme principale:

- dificultatea de a depăși contradicția dintre logica unui lider, care încearcă să stăpânească ansamblul procesului și cea a unui real pluralism ale cărui efecte tind să reconstruiască obiectivele și problematica, precum și să inoveze conceptual;
- tendința de a oculta obiectivele politicii publice de evaluat;
- influența efectivă a evaluărilor, care este mai ales indirectă, fiind arar susținută chiar și de inițiatorii demersului (ibidem: 32-33).

Pentru instanțele administrative, evaluarea lămurește problemele și poate fi locul de confruntare al punctelor de vedere izolate sau chiar mijlocul de amorsare a unei cooperări mai mereu clamate și mai deloc realizate. În căutarea unei metodologii orientate mai mult către spectrul „critic - valoric”, a fost nevoie de o confruntare directă cu orientarea pozitivistă, în particular cu efortul său problematic de a distinge faptele de valori.

Strădaniile s-au soldat cu construirea unei logici a deliberării în politici („*policy deliberation*”), care să integreze într-un sistem evaluarea empirică și pe cea normativă. Acest model propune o alternativă multi-metodologică, în locul metodologiei îngust empirice, dominantă în analiza politicilor. În mod cert, doar testele empirice sunt insuficiente pentru a aprecia dacă un program este bun sau rău.

Deliberarea *normativă*, calificată de pozitiviști drept irațională, este doar *diferită* ca scopuri și valori, și nicidecum inferioară discursului științific. Eroarea pozitivistă apare din încercarea de a judeca discursul normativ printr-un set neadecvat de criterii, în special: „verificare științifică și validitate”. Doar prin extinderea improprie a criteriilor științifice la domeniul evaluării normative reușesc pozitiviștii să proclame iraționalitatea discursului despre valori și norme.

Frank Fischer propune în „*Evaluating Public Policy*” (1995) o abordare în care se regăsesc componentele discursive fundamentale pentru o evaluare completă: *coroborează perspectiva empirică și cea normativă*. La o examinare în termenii standardelor inerente (ale unei logici „informale”), evaluarea normativă este văzută drept un exercițiu rațional, chiar dacă mai puțin exact decât modalitatea științifică a raționamentului în sine.

Cel dintâi nivel al evaluării constă în verificare și validare: interesează specificitatea inițiativei politice. Al doilea nivel privește ansamblul sistemului social din care face parte contextul acțiunii. Primul nivel (*micro*) este aplicat concret problemelor specifice; celălalt (*macro*) se concentrează asupra nivelului mai abstract, al întregii societăți în care se desfășoară politica. Așadar, evaluarea unei politici trebuie realizată în două direcții, tocmai pentru a-i surprinde cât mai multe din implicațiile semnificative.

Începerea evaluării este prioritară, iar alegerea punctelor din care pornește evaluarea este dictată de aspectele practice pe care le presupune politica respectivă. De altfel, prezentarea sa începe cu

chestiunile cele mai empirice, iar în lumea politicilor publice procesul pornește cu considerații ideologice, pentru a ajunge ulterior la partea practică (F. Fischer, 1995: 19).

În logica deliberării asupra politicilor, cele patru discursuri relaționate sunt mult mai potrivite decât un singur calcul metodologic. Scopul este de a explora deschis și flexibil diversele probleme: „deliberarea privind rezultatele programului, circumstanțele în care obiectivele programului sunt aplicate, impactul instrumental al scopurilor cuprinzătoare ale politicii asupra societății în ansamblu și o evaluare a principiilor normative și a valorilor subsecvente ordinii sociale”. *Laolaltă, ele conduc la o depășire a limitelor concepției tehniciste a raționalității, pe care se sprijinea atât de mult știința socială orientată de politici* (F. Fischer, 1995: 237).

## PARTEA A DOUA\*

\* Partea a doua constituie o prezentare evaluativă a învățământului superior de până în 2004, aplicație a teoriilor expuse până la acest punct.

#### 4. Educația – domeniu strategic

##### 4.1. Dezvoltarea durabilă și educarea resursei umane

##### 4.2. Învățământul superior și tipul de stat

###### 4.2.1. Finanțarea învățământului superior

###### 4.2.2. Raportul dintre public și privat în învățământul superior românesc

##### 4.3. Necesitatea evaluării programelor educaționale

###### 4.3.1. Standarde calitative în învățământul superior

###### 4.3.2. Cooperare internațională în domeniu

###### 4.3.3. Maniere alternative de evaluare a învățământului superior

### 4. EDUCAȚIA – DOMENIU STRATEGIC

*„O educație a descoperirii active a adevărului este superioară unei educații care constă doar în a-i dresa pe subiecți pentru a vrea prin acte de voință prealabil conturate și a ști prin adevăruri pur și simplu acceptate”*  
Platon, „Republica”.

O bună înțelegere a scopurilor pe care învățământul superior și le asumă este premisa unui mod de acțiune adecvat din partea instituțiilor și indivizilor din acest domeniu. Definiția oferită educației superioare de *National Committee of Inquiry into Higher Education* din Marea Britanie, prezidat de **Ron Dearing** (1997), identifică patru scopuri:

- a) să anime și să dea posibilitatea indivizilor să-și dezvolte capacitățile la cel mai înalt nivel, astfel încât aceștia să se maturizeze intelectual, să fie bine pregătiți să lucreze, să poată contribui efectiv la împlinirea personală și a societății;
- b) creșterea cunoașterii și a înțelegerii ca scopuri în sine și cultivarea aplicării acestora în beneficiul economiei și societății;

- c) să servească nevoilor unei economii adaptate, susținute și bazate pe cunoaștere la nivel local, regional și național;
- d) să joace un rol important în configurarea unei societăți democratice, civilizate și tolerante.

Învățământul superior s-a dezvoltat pentru atingerea acestor idealuri la care se raportează ca atare întreaga lume (după J. Taylor și A. Miroiu, 2002: 9), alcătuind cadrul axiologic în care operează în diferite grade toate instituțiile de învățământ superior, fie ele universități, institute politehnice, colegii etc.

În România, învățământul superior datează de la mijlocul secolului al XVII-lea, odată cu înființarea Academiei Vasiliene (1640) de către prințul Vasile Lupu, ca o școală superioară dedicată studierii limbilor latină și slavonă. Învățământul în limba română a apărut în secolul al XIX-lea, atunci când s-au înființat cursurile de ingineri topometri în Țara Românească (1818) și Moldova (1824). Primele universități în adevăratul sens al cuvântului au fost Universitatea din Iași (1860) și Universitatea din București (1864).

Dezvoltarea învățământului în România a făcut posibil ca, la finele anilor '70, să existe 42 de instituții de învățământ superior, incluzând cele șapte universități din București, Cluj-Napoca, Iași, Timișoara, Craiova, Brașov și Galați, cu un număr total de de 164.567 de studenți. Trecând prin evenimentele din 1989, cărora le-a survenit apariția instituțiilor private de învățământ superior, s-a ajuns ca, în anul universitar 2000/2001 să funcționeze în sectorul de stat 302 de facultăți și 70 de colegii universitare, iar în sectorul privat 69 de facultăți, numărul total de studenți fiind de aproximativ 450.000 (apud *Forum. Admiterea în învățământul superior de stat 2000* – nr. 487-488-489/2000).

**Sistemul românesc de învățământ superior** funcționează atât în interiorul universităților, cât și în afara acestora. Statisticile naționale din România nu includ școlile post liceale în categoria educației superioare, motiv pentru care, rata înscrierilor în învățământul superior apare ca fiind mai mică în țara noastră decât în alte state, care consideră și această formă de învățământ ca fiind *superioară*.

După 1990, învățământul superior non-universitar s-a extins rapid, legislația națională oferind posibilitatea de organizare și funcționare a acestui tip de unități autonome de educație. Nu există date statistice de încredere în privința educației superioare ne-universitare, dar, prin extrapolarea rezultatelor unor sondaje, numărul persoanelor din cadrul acestor programe putea fi estimat (în 1996!) la aproximativ 250.000, adică 2,5 % din totalul forței de muncă din țară (după I. Mihăilescu, 1996 : 11).

Instituțiile de învățământ superior de nivel universitar sunt stabilite prin lege și pot fi institute, universități, academii și colegii universitare. De regulă, o instituție de învățământ superior cuprinde facultăți, departamente, colegii, catedre, segmente de cercetare, de proiectare și unități de producție, facultatea reprezentând unitatea funcțională de bază. Într-o facultate, activitatea de învățare se desfășoară pe specialități, ani de studiu, serii de studenți și grupe. Facultățile se individualizează prin cerințele de admitere și de absolvire, prin conținutul programelor de studiu și domeniul de specializare. Departamentul este o subunitate subordonată Senatului ori Consiliului facultății. Unitatea structurală fundamentală a unei facultăți este „catedra”, în care se derulează activități de învățare, cercetare, proiectare, ea cuprinzând și personal auxiliar specific domeniului academic.

„Aranjamentele instituționale noi nu funcționează în realitate la fel de simplu ca în modelele abstracte, cu excepția celor foarte bine adaptate la specific, validate empiric și de cei asupra cărora se aplică” (E. Ostrom, 1999: 13). Învățământul superior din România a intrat sub semnul unor modificări instituționale cărora le analizăm adaptarea și validarea.

În primii zece ani de după 1990, numărul universităților a crescut de „2,5 ori, iar al facultăților de 3,5 ori; numărul studenților aproape s-a triplat, rămânând însă mic raportat la statisticile mondiale. (...) Adoptarea *Legii învățământului* în 1995 și a *Statutului personalului didactic* în 1997 au fost primii pași spre impunerea ordinii. Aceste legi au fost în genere inovatoare, mai ales prin stipularea autonomiei universitare, dar au menținut aceeași structură managerială a universității. (...) Ministeriatul profesorului Liviu Maior (1993-1996) a făcut o primă analiză serioasă a disfuncțiilor și

nevoilor în noile condiții\*, angajând un program de reformă sprijinit financiar de banca Mondială și de Uniunea Europeană, program ce stabilea ca prioritate *reforma managementului universitar*” (V. Mureșan, 2002: 62).

A urmat un an confuz, de relativă stagnare (1997 – ministeriatul profesorului Virgil Petrescu). În 1997, *Ministerul Învățământului* s-a transformat în *Ministerul Educației Naționale*, iar în 1998 ministerul a început să funcționeze după o nouă organigramă, prin scoaterea la concursuri deschise a posturilor. Între 1998 și 2000, ministerul a devenit „principalul subiect al reformei și a fost **confruntat cu rezistențe la angajarea susținută în reformă** și la ritmul crescut al măsurilor de reformă” (A. Marga, 2000, 1: 40). Ministerul a trecut efectiv la reforma administrației universitare și a început „descentralizarea”, conform practicii europene, fiind organizat în unități autonome, agenții, centre și oficii naționale specializate.

Au luat ființă: *Oficiul Național al Burselor de Studii în Străinătate* (1998) – prin care orice bursă se oferă în urma unui concurs anunțat public; *Centrul Național de Recunoaștere și Echivalare a Diplomelor* (1999) – care aplică procedurile internaționale în această privință; *Agencia de Sprijin Social pentru Studenți* (1999) – pentru elaborarea de politici sociale și de gestionare a facilităților acordate studenților; *Centrul Național de Dezvoltare a Învățământului Superior și Tehnic* (1999) – care asigură metodologii de pregătire a învățământului profesional și tehnic; *Federația Sportului Școlar și Universitar* (1999) – care coordonează sportul de performanță din cluburile școlare și universitare; *Centrul Național de Formare Continuă a Personalului Didactic* (2000); *Centrul Național de Formare a Managerilor pentru Învățământ* (2000) – pentru a enumera doar o parte din agențiile și centrele apărute și a căror activitate are legătură cu învățământul superior.

Pentru a-și face cunoscute deciziile, din luna decembrie 1997, ministerul publică „Buletinul Informativ al MEN”, iar în 1998, s-a înființat Direcția Relații Publice și, în cadrul acesteia, Centrul de Presă. Din 1999, informațiile oficiale referitoare la educație au devenit accesibile pe internet, existând și Centrul pentru Informare Publică.

Site-ul [www.edu.ro](http://www.edu.ro), pagina oficială a actualului Minister al Educației, Cercetării și Tineretului, se remarcă prin diversitatea și

\* a se vedea L. Vlăsceanu, C. Zamfir, I. Mihăilescu – *Direcții ale reformei sistemului de învățământ superior din România*, ed. Universității din București, 1994.



completitudinea informațiilor, precum și prin structurarea lor. Link-urile privind legislația (extensia *legis.htm*), evenimentele, conferințele de presă, organigrama etc. sunt funcționale, majoritatea documentelor fiind *pdf*.

Ministerul Educației Naționale a elaborat capitolul **Politica învățământului (2000-2004)** din **Planul de acțiune** pentru implementarea *Strategiei României de aderare la Uniunea Europeană*, capitol în care sunt cuprinse obiectivele și măsurile reformei învățământului aflate în derulare.

Direcțiile în care România și-a orientat **reforme** instituționale ale programelor de studiu sunt (I. Mihăilescu, 1996: 20):

1. autonomia universitară în elaborarea de programe de studiu;
2. diversificarea programelor de studiu, păstrând transferabilitatea creditelor;
3. conceperea de pachete de studiu;
4. educația multidisciplinară prin creșterea numărului de profiluri pluridisciplinare, cu scopul de a elimina inconvenientele specializărilor restrânse din perioada anterioară;
5. relaționarea fluxurilor de studenți și a programelor de studiu cu dinamica activităților sociale și industriale;
6. luarea în considerare a intereselor economice în pregătirea programelor de studiu și în stabilirea profilurilor de specialitate, precum și a numărului de studenți care să fie admiși la fiecare profil;
7. reducerea volumului de activități de învățare săptămânale cărora studentul trebuie să le dea curs în favoarea timpului acordat studiului individual și cercetării;
8. abandonarea segmentării programelor de studiu în exagerat de multe discipline;
9. concentrarea programelor de studiu asupra disciplinelor științifice comprehensive;
10. armonizarea instituțională a programelor de studiu cu cele din universitățile din țări avansate, în perspectiva facilitării mobilității internaționale a studenților și

absolvenților, precum și a recunoașterii diplomelor și certificatelor;

11. conținutul programelor de studiu să se bazeze pe module și evaluarea să fie în termeni de credite transferabile;
12. stabilirea de mecanisme instituționale și inter-instituționale de evaluare a programelor de studiu;
13. flexibilizarea rutelor educaționale;
14. facilitarea mobilității studenților între instituții, dar și între câmpurile de studiu;
15. aderarea de către instituții și Guvern la convenții regionale și internaționale privind echivalarea și recunoașterea diplomelor și certificatelor de studiu.

Cu începere din anul universitar 1996–1997, unele universități din țara noastră aplică Sistemul European de Transfer al Creditelor (ECTS). În universități a debutat, începând cu 1999, alocarea locurilor pentru admitere pe domenii de specializare, în cadrul restructurării specializărilor. Compatibilizarea europeană la nivel curricular a fost încurajată și în universități, programul ERASMUS fiind pus în aplicare din 1998. Corelat cu acest program, din 1999, s-a aplicat sistemul creditelor transferabile. „Împreună cu Conferința Națională a Rectorilor, Ministerul a întreprins în 2000 racordarea listei specializărilor academice la reperatele europene de azi” (A. Marga, 2000, 1:45). Din 1999, examenul de licență a fost simplificat și include proba de competență comunicativă într-o limbă modernă. În logica demersurilor de pre-aderare, din 2000, s-au introdus elemente de studii europene în curricula universităților.

Reforma învățământului superior și a cercetării științifice universitare, derulată în perioada 1996 – 2002, a fost sprijinită financiar și tehnic de către Banca Mondială, Uniunea Europeană, prin Programul PHARE RO9601, și Guvernul României și a generat schimbări atât în plan psihologic (relativ la rolul universităților în societate), cât și în plan organizatoric (prin crearea sau modificarea unor structuri pentru adaptarea la tendințele europene). „S-au creat structuri naționale pentru finanțarea învățământului superior (Consiliul Național de Finanțare a Învățământului Superior), pentru finanțarea cercetării științifice universitare (Consiliul Național al Cercetării Științifice din Învățământul Superior) și pentru valorificarea ofertei universitare de formare și cercetare (Agenția Națională pentru Parteneriatul Universităților cu Mediul Economico-Social și

participarea României la Programul TEMPUS III)” (S. E. Zaharia, V. Mureșan coord., 2002: 142).

#### **4.1. Dezvoltarea durabilă și educarea resursei umane**

„Revoluția cunoașterii redefinește ecuația dezvoltării și pune educația o dată cu capitalul uman și intelectual, cu cel social și instituțional în centrul strategiilor de dezvoltare” (L. Vlăsceanu, 2001). Indiferent că recunoaștem sau nu, învățământul dă seamă de starea întregii societăți, pe care, de altfel o reprezintă. Reformarea acestuia poate să atragă schimbarea mentalităților. Dacă economia, administrarea și moravurile societății însăși nu se schimbă destul, învățământul ar putea fi copleșit. Situația învățământului superior nu poate să fie decât simptomatică pentru ritmul de înnoire și adaptare al României.

„Am intrat, ca umanitate, într-o nouă epocă iluministă, în sensul că a devenit din nou evidentă împrejurarea că de educație (cunoștințe, motivație, atitudini, capacități de a elabora proiecte, de a lua decizii și de a acționa eficient în contexte variabile) depind succesele tehnologice, economice, administrative, culturale” (A. Marga, 2000, 1:9).

*Investiția în educație, pe termen mediu și lung, este mai rentabilă decât orice altă investiție.*

La începutul anilor '90, Clark Kerr remarcă: „Pentru prima dată asistăm la apariția unei lumi a învățării, cu adevărat internațională și competitivă. Dacă vrem să fim parte a acestei lumi trebuie să merităm acest lucru. Nu ne mai putem baza pe politică sau pe orice altceva. Trebuie să acordăm instituțiilor un grad sporit de autonomie, pentru a le da posibilitatea de a fi dinamice și de a se mișca rapid într-un mediu internațional concurențial. Trebuie să adoptăm strategii antreprenoriale de conducere care să însoțească autonomia instituțională” (apud B. Clark, V. Mureșan coord., 2002: 28). Observația se referea în primul rând la lumea vestică, aflată în schimbare accelerată la nivel educațional. De un deceniu, universitățile din întreaga lume sunt somate să iasă din turnul lor de fildeș, fapt care preocupă și dezorientează (spre pildă, în februarie 2000, un

colocviu organizat la Bruxelles se intitula „Universitatea în furtună”).

Imediat după 1990 febra reformelor generale a cuprins țările membre ale fostului bloc comunist, context în care s-au emis și idei de schimbare a sistemului educațional. Cu toate că entuziasmul a cuprins și România, schimbarea învățământului din țara noastră nu a întrunit în 1996 aprecierile de care s-au bucurat reformele din alte țări ale regiunii, analize internaționale<sup>1</sup> arătând că **pretul politicilor de până în 1996 este întârzierea cu peste șase decenii a alăturării României la Europa Comunitară**. „În țările europene reformele învățământului durează între cinci și zece ani. Efectele se pot stabili, oriunde în lume, pe termen lung. Pentru România – dată fiind întârzierea reformei învățământului, alături de amânarea celorlalte reforme după 1989 – timpul nu stă generos la dispoziție” (A. Marga, 2000, 1:77).

În premieră atât pentru țara noastră, cât și pentru Europa Răsăriteană, între 1997 și 2000, specialiști ai Ministerului Educației Naționale (Cezar Bârzea, Mihaela Jigău, Mihai Korca, Madlen Șerban, Lazăr Vlăsceanu ș.a.) au elaborat **Strategia națională de dezvoltare a resurselor umane** (vezi Observatorul Național Român, 1999 – apud A. Marga, 2000, 1:43).

**Cercetarea științifică**, plasa România, în 1995, în urma tuturor țărilor europene comparabile: sistemul transmitea cunoștințe, dar producea el însuși prea puțină cunoaștere. Sistemul de separări disciplinare rigide și lipsa de individualizare a parcursului de învățare, dublat de accentul pe calificări generale iar nu pe competențe operaționale rămâneau încă drept carențe fundamentale pentru întregul sistem al învățământului de până în 1997.

**Liberalizarea accesului la învățământul superior** s-a consacrat ca tendință după cel de-al doilea război mondial în S.U.A., devenind apoi o caracteristică a tuturor statelor dezvoltate. Oriunde în lume se consideră că un acces cât mai amplu la învățământul superior probează afirmarea drepturilor civile necesare dezvoltării unei societăți democratice.

Niveluri record ale numărului de studenți la 100.000 de locuitori au fost înregistrate, de pildă, în 1995, în Canada - 6.984, în Australia - 5.401, în S.U.A. - 5.395, în Israel - 3.598 sau în Japonia - 3.139 (M. Korca, 2000: 50). În Europa, doar zece țări aproximau

<sup>1</sup> Dariusz K. Rosati, *Economic Disparities in Central and Eastern Europe and the Impact of EU Enlargement*, Geneva, 1998.

mediile existente pe alte meridiane, România situându-se (alături de Albania și Macedonia) la coada clasamentului – sub 1.500 de studenți (după World Education Report, 1998, UNESCO).

Se așteaptă ca, în urma dezvoltării statului bunăstării, suportul acordat învățământului superior din partea statului să devină mult mai substanțial și să se reflecte și la acest nivel. În plus, dezvoltarea învățământului superior privat este mai mică în Europa (de Vest) decât în America de Nord, Australia ori Japonia.

„Date fiind circumstanțele, una din opțiunile strategice ale Ministerului Educației Naționale, care răspunde atât nevoii de a crește rolul jucat de educație în construirea societății civile democratice, cât și cerințelor pe care România trebuie să le îndeplinească pentru a intra în *societatea cunoașterii și a învățării*, este **creșterea semnificativă a numărului de studenți**” (M. Korca, 2000:51).

Implementarea acestui obiectiv strategic este posibilă prin mărirea capacității de înscriere a universităților de stat, precum și prin acreditarea acelor instituții private care întrunesc standardele legale. Ordonanța de Guvern nr. 54/1998 privind *înscrierea cu taxă în universități de stat* urmărește ca, în ciuda constrângerilor bugetare, învățământul superior să răspundă cererii sporite de educație terțiară cu o ofertă de calitate. Numărul locurilor de admitere cu taxă, adăugate celor finanțate de la bugetul de stat, se stabilește de către Senatul universităților, având în vedere facilitățile de studiu și, eventual, de cazare. De asemenea, universitățile pot stabili cuantumul taxei în funcție de costurile de instruire pentru fiecare specialitate. În 1999/2000, efectivul de studenți din universitățile de stat a trecut de 300.000, pentru prima oară în istoria României, realizându-se cea mai mare creștere a efectivului de studenți subvenționați de la buget, locuri cu taxă sau în învățământul la distanță (A. Marga, 2000, 1: 48).

Noua societate consacră adevărul că educația este principalul factor de succes al competitivității unei națiuni\*. În spiritul *Cartei albe asupra educației și formării*, elaborată de Uniunea Europeană, România depune eforturi pentru a edifica *societatea educațională*, în care locul central îl ocupă valorificarea eficientă a resurselor umane, prin:

\* Stocul de învățământ reprezintă capitalul intelectual acumulat de populația unei țări prin studii școlare și universitare, operaționalizat în suma anilor de studii care au fost parcurși de întreaga populație școlarizată și care corelează cu creșterea economică (C. Anastasiu, *Dicționar de sociologie*, 1993: 616).

- Educație permanentă;
- Creșterea rolului expertizei în luarea deciziilor;
- Accesul generalizat la orice formă de cunoaștere;
- Extinderea mijloacelor de comunicare;
- Creșterea motivației individuale pentru învățare și emancipare personală;
- Participare civică și responsabilitate socială.

**Societatea cunoașterii** (*Knowledge Society*) presupune schimbări în politicile educaționale: înlocuirea învățământului pentru toți și a selecției prin excludere, de către o politică în care **educația pentru toți** să fie și o **educație pentru fiecare**. Acestea înseamnă lărgirea accesului la serviciile de formare și educare, dezvoltarea unor formule de educație pe toată durata vieții, extinderea funcției educative a societății la un ansamblu de instituții formative, concomitent cu amânarea selecției și a excluderii din sistemul de învățământ și adaptarea procesului educațional la aptitudini și interese.

Strategia Ministerului Educației Naționale a fost explicată în lucrarea *Învățământul superior într-o societate a învățării*, publicată la București în 1998.

Există studii care au arătat că, dintr-un eșantion de 390 de subiecți – studenți, 40% doresc prelungirea pregătirii universitare deoarece universitatea nu garantează, la încheierea facultății obținerea unui loc de muncă și nici o recunoaștere socială (A. Neculau, 1997).

Pentru Uniunea Europeană, sintagma *societate educațională* se operaționalizează astfel: educația ca prioritate națională; educația adulților și învățarea permanentă; coordonarea instituțională și politică. Or, ele nu sunt posibile decât după o necesară „refacere și consolidare a poziției sociale a personalului din învățământ, prin recunoașterea și stimularea materială și morală a valorilor” (Theodorescu, R., Valeca, Șt. C-tin., 2001 : 281).

La nivel acțional, este nevoie de:

- Susținerea adecvată și pe toate planurile a sistemului educațional;
- Definirea cadrului legislativ pentru educația permanentă și a adulților;
- Diversificarea ofertei de educație permanentă;

- Includerea educației și formării drept componentă a tuturor programelor de dezvoltare din economie;
- Coordonarea instituțională a principalilor actori ai proceselor educaționale (parteneri sociali, societate civilă, instituții publice și politice etc.);
- Armonizarea programelor de finanțare externă, cu scopul evitării paralelismelor, a segmentării pe proiecte nerelevante, a dezacordurilor metodologice sau a excesivei dependențe de resurse externe.

Ameliorarea standardelor și a performanțelor din învățământul superior se înscrie în logica creșterii competitivității forței de muncă din România, fiind asumată ca prioritate a programului de guvernare și dezvoltare a resurselor umane. În acest sens au fost prevăzute următoarele acțiuni:

- Motivarea studenților, dar și a elevilor pentru a se implica în organizarea și gestionarea procesului de învățare;
- Concentrarea asupra rezultatelor pe termen lung;
- Schimbarea sistemului de control al calității în învățământ, prin evaluare formativă și centrare pe performanțe;
- Formarea unor calificări fundamentate pe competențe reale, care să surclaseze importanța certificatelor și diplomelor formale.

În direcția **dezvoltării resurselor umane**, în cadrul universităților sunt prevăzute (ibidem: 284):

- Adaptarea specializărilor la nevoile de pe piața muncii;
- Dezvoltarea cercetării științifice universitare;
- Încurajarea fluxului de revenire a tinerilor care studiază în străinătate;
- Integrarea universităților particulare acreditate în sistemul de învățământ superior românesc;
- Întărirea parteneriatelor internaționale;
- Stimularea unor noi forme universitare, precum învățământul la distanță.

La nivelul managementului resurselor didactice și de cercetare din instituțiile de învățământ superior se vizează optimizarea mecanismelor de conducere în condițiile autonomiei universitare și a creșterii resurselor extrabugetare în gestionarea financiară, precum și recrutarea de tineri preparatori și asistenți universitari, prin dezvoltarea personalului didactic și de cercetare. Problema nu este

numai intrarea tinerilor absolvenți în rândul personalului didactic, ci a unor absolvenți performanți. Avem nevoie de un învățământ performant, în care să se armonizeze tradiția relevantă cu reperele educaționale contemporane, proprii spațiului cultural și instituțional de referință: Uniunea Europeană.

#### **4.2. Învățământul superior și tipul de stat**

Sistemul de guvernare are o mare influență asupra învățământului superior în multe țări din Europa. Fundamental se pot distinge modelul statului care controlează, al celui care supervizează și modelul bazat pe piață. Din punct de vedere istoric, o seamă de state europene au experimentat un control extins al guvernământului asupra sistemului de învățământ superior. În general, statul reglementează „condițiile de admitere, curriculum-ul, nivelul exigențelor, maniera de examinare, funcțiile și remunerarea angajaților etc.” (van Vught, 1994 – apud J. Taylor și A. Miroiu, 2002:22). Totuși, comunitatea academică a beneficiat de o autoritate și autonomie considerabilă în privința problemelor curente ale domeniului. În acest cadru, responsabilitatea planificării strategice revine cu certitudine guvernământului, iar instituțiile sunt instrumentul de fixare a priorităților. Rolul conducerii la nivelul instituțiilor este minimizat. Finanțarea procesului de învățământ și a celui de cercetare sunt în responsabilitatea guvernului.

Evoluția țărilor europene este către o formulă din ce în ce mai redusă a autorității statului. În modelul statului care supervizează, universitățile au mai multă libertate în stabilirea propriilor priorități, adesea existând și o bază mixtă de finanțare. Puterea de decizie a conducerii universităților crește considerabil. Abordarea „noului managerialism” constituie o particularitate a multor sisteme publice de la sfârșitul secolului trecut.

„În cele mai multe dintre țările europene, universitatea se confruntă cu o situație paradoxală. Niciodată ca până acum numărul de studenți nu a fost atât de mare; niciodată ca până acum diversitatea ofertei de formare nu a fost atât de bogată. În același timp, universitatea nu s-a bucurat niciodată ca până acum de o atenție atât de sporită din partea statului și din partea opiniei publice. Cu toate acestea, poate că niciodată ca până acum nu a reieșit cu mai multă claritate decalajul dintre viteza sa de reacție și amploarea schimbării care traversează întreaga societate. Și, în sfârșit, niciodată ca până acum voința de a



adopta noi măsuri de reformă nu s-a exprimat cu mai multă vigoare în cadrul ei” (E. Gibert, V. Mureșan coord., 2002: 11).

Un studiu privind educația în Europa, publicat în aprilie 2000 prin rețeaua de informații „Euridice” și intitulat: *Douăzeci de ani de reforme în învățământul superior din Europa: 1980 până în prezent* evidențiază existența a trei modele de finanțare (ibidem: 16):

- a) atât instituțiile publice, cât și cele private sunt finanțate în întregime de autoritatea de stat și nu percep taxă de înmatriculare sau de școlarizare (Austria, Danemarca, Finlanda, Grecia, Luxemburg, Suedia).
- b) instituțiile primesc o alocație din partea statului și fonduri private, percepend taxe (Belgia, Țările de Jos, Marea Britanie\*).
- c) instituțiile publice primesc taxe de înmatriculare relativ mici, în timp ce instituțiile private percep taxe mari și primesc și subvenții de la stat (Franța); sau indirect, prin burse acordate studenților pentru plata taxelor de școlarizare, (Spania și Portugalia), statul finanțează parțial și instituțiile private; autonomia financiară a condus la creșterea semnificativă a taxelor de școlarizare în instituțiile publice (Italia), în condițiile în care contribuția studenților nu poate depăși 20% din finanțarea acordată de stat.

Aproape peste tot, curba cheltuielilor publice secondează cu greu curba de creștere a efectivului de studenți.

#### **4.2.1. Finanțarea învățământului superior**

Ultimul deceniu arată că în întreaga Europă s-a trecut de la un învățământ superior rezervat elitelor la unul „de masă”. Specialiștii sunt de acord în a recunoaște criza din ce în ce mai accentuată a finanțării învățământului superior, începând cu anul 1970. Aceasta s-a datorat *modificărilor structurale ale sistemului educațional* (creșterea numărului de studenți, programele de scurtă durată, schimbarea raportului dintre cantitatea și calitatea serviciilor oferite de universități și costurile acestora), *crizei generale a statului* (cu

---

\* Instituțiile de învățământ superior primesc fonduri private substanțiale: donații, cercetare sponsorizată, activități de consultanță, venituri de pe urma proprietăților etc.

efecte asupra alocațiilor), dar și datorită *noului rol al învățământului superior în statul modern*.

Una până la două treimi dintre absolvenții învățământului secundar sunt înrolați în forme superioare de educație.

Costul unitar global mediu pe student raportat la procentul din PIB-ul pe cap de locuitor oferă un indicator semnificativ al cheltuielii publice: dacă în majoritatea țărilor europene se remarcă o continuă scădere a coeficientului (mai accentuată în Marea Britanie), în Spania, Finlanda, Italia și Suedia, evoluția este inversă (conform World Education Report 1998 – apud A. Miroiu, G. Dincă coord., 2000: 16). Pentru România, raportul menționat era de 40% din cei 8 dolari pe cap de locuitor.

Statul finanța universitățile deoarece era principalul beneficiar al elitelor destinate să-l conducă, dar și pentru că bugetul necesar învățământului superior era relativ redus. Din ce în ce mai mult universitățile s-au orientat spre satisfacerea nevoilor sistemului productiv și ale societății în general, iar statul nu mai este la fel de „dispus să suporte singur finanțarea învățământului superior” (A. Miroiu, G. Dincă coord., 2000: 12). Pe de o parte guvernele nu mai pot alocă un procent mare din buget pentru învățământul superior, iar pe de altă parte competitivitatea economică reprezintă o *sfidare serioasă pentru Europa, încât creșterea finanțării private devine soluția recomandabilă*.

Dar, atât din rațiuni de **eficiență**, cât și din motive de **echitate**, finanțarea învățământului superior din fonduri publice rămâne necesară. Piața nu reușește să asigure nici cantitatea, nici calitatea optimă de programe de educație superioară iar societatea, ca beneficiar trebuie „să plătească” pentru aceste servicii. Drept urmare, statul ar trebui să intervină pentru a asigura șansa fiecăruia de a avea acces la învățământ superior fie prin diminuarea cheltuielilor de școlarizare sub costul real, fie prin acordarea de burse celor cu origine socială modestă.

Pe de altă parte, dacă statul devine prea generos, studenții vor fi tentați să petreacă, în medie, mai mult până la finalizarea studiilor (așa cum s-a întâmplat în *Germania, Austria, Finlanda, Spania – unde se iau măsuri care să reducă durata studiilor*). Costul scăzut pentru populație conduce la ineficacitatea sistemului și dezinteres din partea studenților, deoarece există tendința de a nu aprecia ceva pentru care nu se plătește (ibidem: 21).

Din 1999, în România a început să se aplice principiul „resursele urmează studenții” și se introduc elemente prin care se ține cont de învățământul privat din țara noastră. „Din mulțimea de criterii posibile – potrivit cerințelor **Programului de reformă** – este de reținut drept criteriu esențial de **evaluare, programare și alocare de fonduri financiare NIVELUL – COSTULUI UNITAR PE UN STUDENT ECHIVALENT**” (s.n).

A. Miroiu, G. Dincă coord., 2000: 25

**Numărul studenților echivalenți dintr-o universitate se calculează prin ponderarea numărului fizic al participanților la fiecare dintre formele de învățământ existente în respectiva instituție cu coeficientul de echivalare corespunzător fiecărei forme de învățământ stabilit de Consiliul Național de Finanțare a Învățământului Superior.** „În contextul reformei învățământului, o importanță deosebită o are determinarea **costului real al instruirii unui student**. Prin acest cost real trebuie să se înțeleagă costul necesar, care să fie asociat satisfacerii nevoii de pregătire a studenților dintr-o specialitate sau alta, în așa fel încât, după absolvire, specialiștii respectivi să fie competitivi pe piața muncii și nu numai”. Acest cost unitar net ar trebui să indice volumul necesar al finanțării de bază la nivelul fiecărei universități (a se vedea pe larg A. Miroiu, G. Dincă coord., 2000: 25-30).

Un grup de zece cercetători sub coordonarea lui Adrian Miroiu și George Dincă a analizat finanțarea pe student echivalent timp de un deceniu (1990-1999), utilizând cursul valutar mediu anual și cel de la 31 decembrie al fiecărui an și a constatat că: „vârful finanțării învățământului superior din România s-a aflat la nivelul anului 1990 când costul unitar net pe un student echivalent a fost, în medie pe țară, de 696\$ pe an. Acest nivel, în loc să crească, a scăzut în așa măsură încât a ajuns să fie de numai 307\$ în 1999, adică să reprezinte doar 44,1% din cel realizat în anul 1990” (a se vedea pe larg A. Miroiu, G. Dincă coord., 2000: 30-54). Calculat prin diferite metode, „costul mediu (agregat) anual pe student echivalent este cuprins în domeniul 7,7 – 12,2 milioane de lei, dacă se ține seama de rata inflației în 1999” – referențial pentru studiul coordonat de A. Miroiu și G. Dincă, disponibil la [www.govloc.ro/docs/114.pdf](http://www.govloc.ro/docs/114.pdf) (p. 100).

Din această perspectivă, **politica guvernului față de învățământul superior a fost, începând cu 1991, una de falimentare.** Prin urmare, putem evalua reforma acestui faliment, iar nu modernizarea învățământului în termenii Europei și ai dezvoltării durabile. Atât la nivel teoretic, cât și în elaborarea și aplicarea politicilor în învățământul superior, relația dintre evaluare și finanțare este controversată.

„Într-o perspectivă, relația este de condiționare a finanțării de către performanțele confirmate de evaluare (i.e. management și finanțare bazate pe performanțe), pe când în alta relația este de neutralitate sau chiar de indiferență reciprocă (i.e. evaluarea este strict informativă, pe când finanțarea învățământului superior ar fi o datorie publică a statului)” (ibidem: 149).

Cuantumul finanțării publice a instituțiilor de învățământ superior se poate stabili în funcție de criterii diferite: misiunea academică, numărul de studenți (echivalenți), starea infrastructurii, gradul de dotare tehnică etc. Criteriul avut în vedere în S.U.A. și Marea Britanie este reprezentat de performanțele instituționale atestate prin evaluare. În Olanda sau în Suedia, un asemenea criteriu este contestat de comunitățile academice, care consideră că este de datoria guvernului să asigure funcționarea instituțiilor publice de învățământ superior.

**Evaluarea instituțională** presupune emiterea unei judecăți de valoare pe baza unor informații structurate pe indicatori, cărora li s-a asociat o scală. Datele sunt agregate într-un **indice numeric sintetic**, relevant pentru clasarea instituției într-o ierarhie la nivel național. În ceea ce privește învățământul superior, indicatorii curent implicați în evaluarea instituțională se referă la *procedura de admitere, tipurile de diplome și calitatea serviciilor oferite de universitate* tuturor categoriilor de beneficiari (de la candidați și studenți, la agenții de recrutare a forței de muncă și angajatori).

În principal, există două modele de elaborare a unor clasamente naționale ale instituțiilor în funcție de performanța evaluată multicriterial: *cel englez și cel american*. Pentru a evita conflictul de interese, s-a optat pentru *evaluări externe*: ierarhizările sunt întocmite de către agenții non-guvernamentale sau de către publicații de prestigiu (cum ar fi *The Times* - în Anglia, ori *U.S. News & World Report Inc.* - în Statele Unite).

□ **Învățământul superior din Marea Britanie are caracter public și beneficiază de finanțare mixtă (fonduri alocate de guvern, dar și**

taxe plătite de studenți), preponderente fiind fondurile publice. Însă, în ultimul deceniu, „universitățile din Anglia s-au confruntat cu reduceri substanțiale de fonduri publice, văzându-se obligate să găsească noi modalități de autofinanțare și să treacă la eficientizarea managementului financiar al fondurilor provenite de la bugetul public” (A. Miroiu, G. Dincă, 2000: 150). Deoarece descentralizarea bugetară poate conduce, datorită diminuării controlului, la cheltuieli suplimentare, în Anglia, descentralizarea a fost dublată de implementarea unui sistem riguros de evaluare a instituțiilor, precum și a unui sistem de auditare financiară. În vederea ierarhizării sunt luate în calcul unsprezece criterii, fiecăruia fiindu-i atribuită o pondere, iar cele mai importante țin de: procesul de predare, activitatea de cercetare, standardele de la examenele de admitere, raportul dintre numărul profesorilor și cel al studenților și șansele absolvenților pe piața muncii. Drept urmare, locul în clasament al universităților variază în fiecare an.

- În Statele Unite prevalează sectorul privat în învățământul superior, universitățile particulare reprezentând aproximativ 66% din totalul instituțiilor de acest fel. Este o adevărată piață a învățământului superior, în care fundamentul rămâne jocul cererii și al ofertei. Sistemul american de evaluare instituțională cuprinde șaisprezece indicatori de performanță, grupați în șapte categorii: „reputația academică, selectivitatea studenților, resursele facultății, *alumni giving* (procentul din bugetul total al universității pe care îl reprezintă donațiile din partea foștilor absolvenți), precum și procentul de absolvenți cu diplomă” (ibidem: 151). Evaluarea influențează indirect finanțarea, deoarece raportul dintre fonduri și calitate se stabilește nu de către stat, ci de către beneficiarii sistemului, liberi să-și aleagă universitatea ale cărei servicii urmează să le plătească.

În ambele modele invocate avem de a face cu politici ale bunăstării de tip liberal-rezidualist, iar în cazul României un asemenea model de ierarhizare, corelat cu finanțarea publică ar trebui să ia în considerare premisele diferite ale politicilor. Alternativa la modelul „statului bunăstării de tip liberal-rezidualist” este „statul bunăstării de tip universalist”, diferența provenind din modul în care se distribuie banul public, respectiv ponderea cheltuielilor sociale în cadrul PIB.

Orientările liberale promovează statul *rezidualist*, în care distribuția veniturilor, a educației și a serviciilor medicale și sociale depinde de puterea individuală de negociere în relațiile de piață și de sistemul productiv: statul intervine doar în situațiile în care nivelul de trai se situează sub minimum de subsistență ori când este amenințat echilibrul social general. Rezultă că pentru cheltuieli sociale se alocă minim de la buget – 20% din PIB. La polul opus, modelul *universalist* consideră că este responsabilitatea guvernului să asigure un minim social de trai și are o perspectivă amplă asupra nevoilor umane, primate sub aspectul prosperității. Prin urmare statul trebuie să distribuie centralizat fondurile publice conform criteriilor de echitate, pentru cheltuieli sociale fiind rezervat mai mult de 30% din PIB. Utilizarea sectorului privat și în domeniul serviciilor sociale este elementul reformator în politicile sociale actuale.

Raportând cele două modele la consecințele pe care le determină asupra finanțării învățământului superior și asupra dezvoltării durabile, remarcăm că, prioritar, majoritatea guvernelor optează pentru finanțarea învățământului obligatoriu. Aceasta se petrece pentru că se consideră că învățământul superior se adresează doar unui segment redus din populație, care optează să-și ridice standardul intelectual și material iar datoria statului nu ar mai fi să suporte și costurile acestui tip de învățământ (model *liberalist*). Ceilalți argumentează că este de datoria statului să finanțeze și învățământul superior deoarece nivelul de trai al populației, în ultimă instanță chiar și dezvoltarea economică corelează pozitiv cu nivelul de educație.

Oricum, proporția absolvenților cu studii superioare este din ce în ce mai mare în țările dezvoltate, indiferent de modelul de stat și de ponderea cheltuielilor alocate din PIB învățământului superior: *stocul de educație și indicatorii dezvoltării economice se condiționează reciproc* – fiind o concluzie a anilor '70, deja devenită truism. Totuși, modelul *rezidualist* stimulează competiția, finanțarea fiind condiționată de performanțele probate de evaluare, iar statul bunăstării generale se bazează pe principiile generozității sociale.

Pentru România, ca de altfel pentru toate țările care nu au încă o economie de piață absolut funcțională, A. Miroiu și G. Dincă (2002: 154) conchid că „cea mai corectă soluție privind distribuția instituțională a fondurilor publice alocate învățământului superior ar consta în condiționarea diferențiată a finanțării instituționale și de

rezultatele evaluării”, sistem care ar trebui aplicat doar universităților din sectorul public.

Evaluarea instituțională externă ar putea avea ca scop doar informarea publicului, banii publici fiind distribuiți în funcție de nevoi. Instituțiile slab performante vor fi amendate prin numărul redus de candidați, iar clasamentul rezultat în urma evaluării instituționale poate completa formula finanțării pe baza *studentului echivalent*, intrând în calcul *studentul competitiv*. Universitățile aflate la finele ierarhiei ar putea primi, pe un anumit termen, exclusiv pentru a le încuraja, un fond de asistență atâta vreme cât îndeplinesc o serie de standarde minime. Universitățile performante ar putea fi recompensate cu un fond suplimentar, în condiții de maximă transparență. Cercetătorii citați propun și o metodologie a sistemului de criterii de evaluare instituțională și de alcătuire a clasamentului universităților românești, metodologie a cărei implementare ar reprezenta o premieră pentru Europa Centrală și de Est.

Un raport UNESCO-CEPES din 2002 (L. Vlăsceanu și L. Purser) descrie **caracteristicile procesului de înfăptuire a politicilor în domeniul învățământului superior în Europa de Sud-Est:**

- Strategiile se plasează de obicei la nivelul ministerului de resort, în timp ce rolul celorlalți este foarte redus;
- Politicile nu se elaborează pe baza unor date și informații de încredere privind funcționarea sistemului și a componentelor sale instituționale;
- Implementarea politicilor nu oferă cadrul mecanismele și procedurile adecvate, aceleași persoane realizând monitorizarea și evaluarea;
- Crearea noilor politici în învățământul superior nu ia în considerare modificarea factorilor din mediu (cum ar fi piețele care apar, influențele politice, constrângerile legale etc.);
- Modele competiționale și stimulentele (de pildă, internaționalizarea învățământului superior) nu sunt utilizate sau au o mică semnificație în facerea politicilor.

Mulți lideri de universități din regiune consideră că este posibil ca planificarea strategică și managementul să fie elementele cheie în viitoarea dezvoltare a instituțiilor de învățământ superior. Apar însă factori **endogeni** și **exogeni** care se împotrivesc unei maniere eficiente de a conduce în domeniu – remarcă același raport (apud J. Taylor și A. Miroiu, 2002: 14 – 16).

*Factorii exogeni* includ:

- ❑ Constrângeri legale și constituționale care limitează autonomia și flexibilitatea, astfel încât previn dezvoltarea unor operațiuni independente și a planificării pe cont propriu a instituțiilor.
- ❑ Influențele politice crescute din diferite direcții și adesea contradictorii; opinia publică, grupurile de interese și presiunile ori intervențiile din partea unor lideri politici, parlamentari etc. care generează inconsecvențe operaționale și manageriale în universități (mulți dintre politicieni sunt și profesori).
- ❑ Agenda schimbărilor strategice, subiectul a multiple interpretări diferite ale evoluțiilor și evenimentelor naționale și internaționale;
- ❑ Numărul instituțiilor de învățământ superior, limitat într-o țară, de obicei fiind mai puțin de zece. În mod obișnuit, o universitate deține poziția privilegiată, fiind investită cu calități de simbol al mândriei naționale.
- ❑ Prea mulți dintre cei implicați, mai ales care dețin funcții importante, își exprimă așteptările și uneori acționează ca „proprietari”, impunându-și perspectiva asupra modului în care activitățile ar trebui să decurgă în instituțiile de învățământ superior iar punctele lor de vedere sunt, de obicei, derivate din tradiții și cutume.

Pentru a combate efectele „constrângerilor de mediu”, instituțiile de învățământ superior vor trebui să-și negocieze strategiile, deși nu sunt pregătite în acest sens și sunt influențate de procesele interne.

*Factorii endogeni* se referă la faptul că:

- ❑ Frecvent, mai multe obiective sunt vagi sau chiar contradictorii la nivelul universității, fapt care aduce ambiguitate și face dificilă identificarea direcțiilor curente și viitoare semnificative în coordonarea strategică a universității.
- ❑ Atunci când autonomia este garantată atât la nivelul universității, dar și a facultății, conducătorii universității și administratorii au o autoritate redusă în formularea strategiei și țintelor instituționale care-i corespund.
- ❑ Din motive financiare, mulți dintre cei care predau în universități sunt angajați în mai multe locuri în aceeași universitate sau în unele instituții diferite. Această situație face dificilă obținerea unui consens privind punctele strategice,



dar și evitarea conflictelor latente de interese.

- Raportarea la timp este diferită în regiune, iar maniera de înțelegere a urgenței este departe de a fi normală în universități. La acestea se adaugă periodicitatea alegerilor care generează instabilitate politică de natură să perturbe planificarea strategică și să insufle inerție. Agenda se schimbă în permanență deoarece noii veniți aduc idei și revizuiesc tot ce s-a făcut, iar încorporarea acestora în fluxul normal de lucru cere timp și conduce la întâzieri.
- Stimulentele instituționale sunt mai degrabă legate de performanțele individuale și mai puțin de buna funcționare a universității. Există o prea mare fragmentare instituțională iar acțiunile academice sunt centrifugale, prin urmare, elaborarea strategiilor universitare este adesea amânată.

Efectele acestor categorii de factori, consideră J. Taylor și A. Miroiu (2002) pot fi combinate pentru a obține o strategie instituțională specifică, posibil a fi abordată în două moduri:

- A) abordarea *reactivă* – atitudine mai degrabă *pasivă* cu privire la mediul local și internațional sau pași mărunți, inerțiali, în urma schimbărilor externe.
- B) abordarea *antreprenorială\** – se concentrează asupra acelor schimbări bazate pe valorizarea instituțiilor existente, în timp ce proiectează noi dezvoltări care probează flexibilitatea și adaptarea la modificările mediului.

Cea dintâi abordare pare a prevala în instituțiile de învățământ superior din sud-estul Europei și se concretizează prin schimbări lipsite de consistență, ce survin una câte una, ca reacție la presiuni externe ori interne. Fie că schimbările iau forme diferite de la o universitate la alta și sunt răzlețe sub aspect temporal, fie că este evitată orice schimbare instituțională, și într-un caz și în celălalt nu există evoluție strategică. Abordarea antreprenorială presupune elaborarea unor strategii adecvate de dezvoltare care mențin punctele forte și identifică schimbările care fac instituția mai competitivă.

Programul UNESCO-CEPES și-a propus să ajute instituțiile de învățământ superior să devină capabile să-și construiască strategii menite să le crească performanțele instituționale.

\* A se vedea anexa nr. 4 privind „Revoluția antreprenorială” (D. Osborne, T. Gaebler).

În acest context, obiectivele cheie sunt (ibidem: 17):

- ❑ stabilirea unor legături strânse între strategiile de dezvoltare instituțională și înfăptuirea politicii;
- ❑ punerea la punct a tehnicilor necesare pentru obținerea datelor, configurarea politicilor și a priorităților, precum și pentru elaborarea documentelor și strategiilor propriu-zise;
- ❑ stimularea celor care participă la aceste procese pentru a se angaja în politică și strategie.

Schimbarea relației dintre guvern și instituțiile de învățământ superior a fost foarte clară în Europa Centrală și de Est, rezultând trei modele diferite: **ante-comunist**, **comunist** și **post-comunist**.

O analiză asupra transformărilor din ultimii zece ani care au avut loc în învățământul superior din Europa Centrală și de Răsărit, elaborat de P. Scott (2000), identifică principalele caracteristici ale procesului de reconstrucție a sistemelor educative din țările din regiune (apud J. Taylor, A. Miroiu, 2002: 26-27):

- ❑ reconstrucția presupune schimbări la o scală și o viteză fără precedent în alte părți ale Europei;
- ❑ în anumite locuri, reconstrucția a trebuit să fie completă: cadrul legal în care universitățile funcționează, misiunea și mecanismele întregului sistem au trebuit regândite;
- ❑ de-a lungul regiunii este o mare diversitate și de aceea nu există standarde ori soluții comune care să poată fi aplicate;
- ❑ problema principală este personalul: nivelul de calificare și mecanismele de reînnoire a cadrelor sunt fundamentale pentru majoritatea universităților și sistemelor de învățământ superior;
- ❑ sub-finanțarea cronică este de maximă importanță: universitățile au trecut prin perioada de tranziție suportând constrângeri financiare semnificative;
- ❑ conducerea academică și cea administrativă nu sunt separate la nivelul universităților: majoritatea universităților își aleg conducerea, uneori organisme colective enorme (Senate ori Consilii Academice) sunt implicate în luarea deciziilor. Astfel, nu se disting deciziile executive de cele strategice;
- ❑ sistemele de învățământ superior trebuie să facă față unor noi provocări care includ dezvoltarea accelerată a sectorului

privat (care pare mai flexibil și mai dinamic) și creșterea rolului cercetării din universități.

Criteriul de bază pentru eligibilitatea în vederea finanțării publice ar trebui să fie pregătirea și evaluarea **planurilor strategice de dezvoltare instituțională**, pe termen scurt, mediu și lung. Planurile ar trebui să se refere la relațiile instituției cu piața locurilor de muncă și cu nevoile comunității. Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (C.N.F.I.S.) și Consiliul Național pentru Evaluare și Acreditare Academică (C.N.E.A.A.) iau în considerare calitatea și realismul planurilor strategice de dezvoltare și propun nivelul finanțării de bază. Împreună cu acestea, Consiliul Național pentru Cercetarea Științifică Universitară (C.N.C.S.U.) are în vedere finanțarea complementară. Oferite pe criterii de competitivitate, finanțarea de bază și cea complementară, precum și planurile strategice de dezvoltare sunt instrumentele desemnate să inițieze mecanismele de piață în sistemul de învățământ superior. Se așteaptă ca instituțiile universitare investite cu autonomie să-și cultive spiritul antreprenorial, capacitatea de a proba calitatea serviciilor oferite, să fie competitive în termenii studenților și ai fondurilor publice disponibile (L. Vlăsceanu, 1998 – apud J. Taylor, A. Miroiu, 2002: 181).

În același an în care prof. univ. dr. Lazăr Vlăsceanu sublinia importanța stimulării spiritului antreprenorial, Ministerul Educației emitea o directivă prin care fiecare instituție de învățământ superior era obligată să elaboreze planuri de dezvoltare, ținând cont de o matrice structurală care să precizeze (C. Brătianu, I. Ciucă, 1999 – apud ibidem):

- viziunea și misiunea universității;
- obiectivele strategice (pentru un orizont temporal de patru ani);
- prioritățile cheie;
- un plan operațional.

Începând din primul semestru al anului 1999, planul trebuie să fie avizat anual de către Departamentul pentru Învățământ Superior al Ministerului Educației și trebuie să cuprindă:

- strategia de predare – învățare;
- strategia de cercetare;
- strategia de asigurare a calității;
- strategia de internaționalizare;
- planul de dezvoltare a resurselor umane;
- planul de reformă managerială;
- planul financiar;
- activitatea post-universitară și obiectivele de învățământ pe termen lung;
- dezvoltarea facilităților fizice.

Acest plan devine un instrument de negociere între minister și instituția de învățământ superior atât în privința obiectivelor strategice, cât și a celor operaționale. Interesele și strategiile instituționale și naționale sunt puse în balanță în vederea găsirii, în deplină transparență, a formulei optime – reflectată într-un **contract instituțional**.

Implementarea planurilor strategice presupune și elaborarea unui buget detaliat de către fiecare instituție de învățământ superior. Proveniența fondurilor luate în considerare este diferită, doar o parte fiind alocată de la bugetul de stat. În 2001, proporția fondurilor de la bugetul public din bugetul total al instituțiilor de învățământ superior a variat, în România, între 25% și 80% (J. Taylor, A. Miroiu, 2002: 184). Ministerul Educației și C.N.F.I.S. avizează anual implementarea planurilor strategice, care, de altfel, joacă un rol important în negocierile de semnare a noului (în fiecare an) contract instituțional.

#### **4.2.2. Public și privat în învățământul superior românesc**

Din punct de vedere legal, învățământul superior din România este organizat în instituții publice și private, care își completează (sau alternează) reciproc oferta educațională de nivel superior. Instituțiile private de învățământ superior aparțin sistemului național al educației superioare, făcând obiectul unor reglementări legale în domeniu. Ele se bucură de autonomie organizațională și funcțională, potrivit legilor în vigoare și propriilor statute. „Învățământul superior este legal dacă este organizat după principiul non-profit, dacă nu exercită nici o discriminare și dacă se raportează standardelor naționale” în ceea ce privește asigurarea calității în educația de nivel superior (I. Mihăilescu, 1996:11).

Dacă în 1996–1997, tinerii înscriși în învățământul superior reprezentau aproximativ 13% din totalul celor cu vârsta între 18 și 24 de ani, în 1999–2000, proporția a crescut, ajungând la aproape 33%, iar estimările pentru 2002–2003 sunt de 42–43%, procent comparabil cu majoritatea statelor europene (ibidem:51).

Singura diferență notabilă între învățământul superior public și cel privat se referă la resursele de finanțare: instituțiile publice sunt finanțate preponderent de stat, taxele și alte intrări particulare fiind resurse de finanțare secundare și complementare; instituțiile private de învățământ autofinanțându-se prin intermediul taxelor și sponsorizărilor. Cele din urmă sunt eligibile să participe la competițiile pentru obținerea de fonduri din bugetul de stat, cum ar fi fondurile de dezvoltare, cele de cercetare etc.

Adițional mai apar unele diferențe. Instituțiile publice de învățământ superior sunt mai riguroase în privința selectării studenților. Universitățile private au ca regulă copierea universităților de stat, iar nu oferirea unei alternative. Cercetarea științifică în universitățile private este nesemnificativă, „dacă nu inexistentă” (I. Mihăilescu, 1996: 12). Universitățile private nu au un personal academic propriu, cu excepția a 5 – 10%, angajând personalul din universitățile publice sau persoane care nu sunt calificate să predea. Mari discrepanțe există chiar între universitățile private: unele dintre acestea fiind comparabile cu cele mai competente universități publice, în timp ce altele ating cu greu standardele minime.

Proiecțiile ministerului de resort din România întrevăd „dublarea numărului de studenți în sectorul public și cel privat deopotrivă, de la 354 000 la 721 000, între anii universitari 1996–1997 și 2002–2003” (E. Gilbert, V. Mureșan coord., 2002: 20). Pentru a face față, universitățile au fost nevoite să găsească soluții.

În mod obișnuit, în România funcționează două categorii instituții private de învățământ superior: cele care își desfășoară activitatea legal, având autorizarea Guvernului fundamentată pe recomandările Consiliului Național pentru Evaluare și Acreditare Academică, precum și unități care practică activități în domeniu fără a avea o autorizație legală în acest sens.

Consiliului Național pentru Evaluare și Acreditare Academică are nouăsprezece până la douăzeci și unu de membri desemnați pe o

perioadă de patru ani. Aceștia sunt desemnați de către instituțiile de învățământ superior, lista fiind publicată în presă pentru a stimula concurența. Din lista cu propuneri, Ministerul Educației hotărăște membrii și trimite componența finală spre aprobarea Parlamentului. Membrii aleg un președinte, un vice-președinte și un secretar la propunerea ministrului (C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002: 109).

C.N.E.A.A. stabilește cincisprezece comitete de experți cu câte șapte până la nouă membri, numiți pentru patru ani. Comitetele de experți acoperă disciplinele fundamentale, incluzând și membri din străinătate. Adițional, ei pot implica și alți experți, care nu fac parte din mediul academic. C.N.E.A.A. are cincisprezece persoane angajate permanent și zece – personal administrativ. Standardele au fost stabilite prin Legea privind Acreditarea (din 1993), iar după trei promoții de absolvenți cu licență se poate acredita instituția de învățământ superior, urmând ca, la fiecare cinci ani, să fie repetată evaluarea tuturor programelor noi de studiu (ibidem).

Instituțiile private autorizate beneficiază de toate drepturile conferite prin lege: de a înscrie studenți, de a angaja personal didactic și științific, de a avea activități de predare și de cercetare; diplomele obținute sunt recunoscute, conferindu-le celor care au absolvit drepturi egale cu absolvenții universităților publice. Cele care nu sunt autorizate pot oferi doar certificate de învățământ superior, care nu sunt recunoscute ca diplome universitare. Ele nu au dreptul să se folosească denumirea de universitate, titlu protejat și conferit exclusiv prin lege.

Între 1990 și 1994, România a asistat la o explozie a instituțiilor private de învățământ. „În intervalul iunie 1994 – iunie 1996, un număr de 92 de instituții au prestat activități în învățământul superior și au funcționat mai mult de 450 de facultăți și specialități, care au făcut demersuri pentru a dobândi autorizație provizorie” (ibidem: 13). În anul universitar 1998–1999, funcționau 58 de instituții private de învățământ superior în cadrul a 54 de universități (M. Korca, 2000:50). Există, de asemenea, instituții private de învățământ deschise la distanță, care se concentrează asupra activităților de management în afaceri, contabilitate și finanțe, relații publice, marketing și administrarea resurselor umane. Certificatele de absolvire eliberate de aceste instituții de educație nu erau considerate, în 1996,

diplome universitare (I. Mihăilescu, 1996: 14). De fapt, învățământul la distanță a fost prevăzut pentru prima dată în Legea Învățământului (1999) și tot de atunci au început să se organizeze primele centre de emisie și recepție pentru această formă de învățământ în universitățile publice. Din 2003, învățământul la distanță devine formă recunoscută de studiu, acreditată sau autorizată după cum este cazul instituției în care se organizează\*.

În România există cincizeci și șapte de instituții publice de învățământ superior și optzeci și trei – private. Încă din 1990, au apărut 101 facultăți private, număr care s-a dublat în decada următoare, în 2000 ajungând la 221 de facultăți, cu peste 30% din totalul studenților înscriși. Cel puțin 51% dintre absolvenții din învățământul privat trebuie să ia examenul de licență într-o universitate publică\*\*. Din 2001, doar opt instituții private de învățământ superior au fost acreditate, fiind astfel autorizate să concureze pentru finanțare din bugetul de stat (C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002: 108).

Criza generalizată a finanțării învățământului superior, cumulată cu nevoia tot mai accentuată de adaptare la nevoile pieței de locuri de muncă, au adus cu sine aplicarea ethosului antreprenorial la universități. Profesorul Jochen Röpke definește modelul cel mai evoluat de universitate antreprenorială ca una care este capabilă să aplice cunoașterea nou produsă în sistemul economic, fiind urmașa universității bazate pe predare și cercetare (apud V. Mureșan, 2002: 65). Această manieră de concepere se potrivește universităților tehnice, dar, într-un sens mai larg, „o universitate antreprenorială este o universitate condusă după regulile managementului firmei, adecvat noului context”, o structură instituțională competitivă, condusă profesionist și sensibilă la rentabilitate și performanță.

În România se schimbă cu greu concepția conform căreia ar fi *degradantă, ori cel puțin ridicolă educația pe bani*. Burton Clark (2000) a identificat cinci dimensiuni definitorii pentru o **universitate orientată antreprenorial**:

**Un centru decizional consolidat** – vizează structurarea conducerii instituției, concentrată pe eficacitate, inovație și promptitudine în adaptarea la schimbările de mediu (conducerea profesorală

\* Conform Monitorului Oficial nr. 466 din 30.03.2003.

\*\* Din 2004, câteva universități particulare au primit dreptul de a organiza examene de licență.

colegială s-a dovedit greoaie, lipsită de aptitudini și interese manageriale).

O **periferie dinamică extinsă** – privește măsuri de deschidere și integrare a universității în mediul economico-social, orientarea cercetării spre cerințele pieței.

O **bază de finanțare diferențiată** – asigurarea autonomiei financiare reale prin găsirea mijloacelor alternative (raportat la finanțarea publică), așa numitele „resurse proprii” cât mai diversificate.

Un **nucleu academic bine stimulat** – facultăți, catedre, departamente care funcționează anteprenorial, deschise spre noi relații, capabile să dezvolte programe și să identifice autonom resurse de finanțare terțiare.

O **cultură anteprenorială integrată** – presupune spirit întreprinzător.

Învățământul superior din țara noastră nu a avut de suferit presiuni economice și sociale la fel de mari ca în țările unde economia de piață este suficient de matură încât să influențeze instituții cu mare capital social (cum sunt universitățile). „Pe de altă parte, universitățile din România, în comparație cu cele occidentale, nu au avut experiența unor practici economice semnificative, ci doar experiențe de tip administrativ. Finanțarea exclusivă de la buget a universităților, de până în 1990, a determinat crearea, la nivelul elitei universitare, a unor competențe de lobby și mai puțin a unor competențe manageriale” (A. Bulai, Ana Bulai, V. Mureșan coord., 2001: 83).

A.B. Research Group a explorat calitativ imaginea anteprenoriatului universitar de la noi, folosind ancheta pe bază de interviuri semi-structurate cu angajați din cele zece instituții academice investigate, cu studenți, bibliotecari, personal auxiliar (Universitatea Tehnică din Cluj-Napoca, Universitatea Politehnică din Timișoara, Universitatea Transilvania din Brașov, Universitatea din Craiova, Universitatea Al. I. Cuza din Iași, Universitatea Ovidiu din Constanța, Universitatea din Pitești, Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București, Universitatea Titu Maiorescu din București și Universitatea Româno – Americană). O altă sursă de informații au constituit-o materialele puse la dispoziție de staff-ul universitar.

Sintetizând rezultatele operaționalizate pe cele cinci dimensiuni identificate de B. Clark, s-a configurat următoarea situație



(a se vedea pe larg studiul „Tendințe antreprenoriale în universitățile românești”, Alfred Bulai, Ana Bulai, în vol. coord. V. Mureșan, 2002: 82-121):

- „Cea mai performantă componentă presupusă de un management de tip antreprenorial este orientarea instituțiilor analizate, aproape fără excepție, către producerea/ atragerea de fonduri financiare. (...) Majoritatea acestor fonduri s-au obținut, de regulă, în absența unui efort antreprenorial real, adică pe baza speculării intuitive a unor caracteristici ale pieței învățământului universitar din România și ale pieței în general”.
- Centrul decizional este, până la un punct, bine consolidat în mediul nostru universitar, deoarece „baza tradițională a instituțiilor din România este una a centralizării deciziilor și a funcționării conducerii pe baza construcției unui suport larg neproblematic și cu slabe valențe critice. (...) Formal, Senatul este organismul suprem de conducere. El se întrunește însă rar, de regulă doar atunci când este absolut necesar”. Tendința generală a fost ca „rectoratele să preia integral sau aproape total problemele administrative și manageriale, de multe ori invocându-se faptul că o universitate trebuie condusă de un universitar, nu de un manager”.
- Descentralizarea managerială s-a produs la nivelul multor universități, însă în unele dintre cele publice a apărut un efect pervers: facultăți sau departamente care au început să se comporte relativ autonom în raport cu instituția au condus la tensiuni instituționale, deoarece facultățile contribuie de regulă diferit la bugetul universităților. Universitățile private „sunt supercentralizate, neexistând o politică de redistribuire a veniturilor conformă cu volumul încasărilor”, dar au beneficiat de avantajele unui sistem rațional de dezvoltare.
- Nu există un sistem instituit special pentru asigurarea transparenței decizionale față de principalii beneficiari – studenții.
- „Fundamentul ideologic se leagă de principiile morale ale conducerii universității ca întreg, ca sistem compus din facultăți, specializări și departamente, care au performanțe mult diferențiate”.
- Universitățile au trecut la un sistem diversificat de finanțare, orientându-se către surse terțiare: locuri cu taxă, programe cu finanțare externă mai ales pentru dezvoltarea infrastructurii (prin CNCISIS), contracte de cercetare științifică, exploatarea în regim

rentier a unor resurse moștenite, programe intensive de instruire și formare.

- În privința periferiei dinamice extinse, cele mai importante realizări s-au produs ca urmare a unor proiecte finanțate extern (în special de Banca Mondială), „dar și în baza unora strict academice: TEMPUS, LEONARDO, SOCRATES, care au impus adeseori crearea unor structuri flexibile, de suport pentru proiectele derulate”.
- „Stimularea personalului didactic este puternic diferențiată de capacitatea financiară a universităților de a oferi asemenea stimulente, ca și de caracteristicile pieței reale în care o universitate operează”.
- Există universități „care au acționat pe piață în vederea creșterii bazei materiale pe care o dețin” prin strategii de exploatare a caracteristicilor mecanismelor instituțiilor de stat, sau „prin strategii active care se leagă de promovarea universității ca agent economic pe piață”. Oricum, facilitățile create pentru studenți sunt „minimale și se leagă mai degrabă de exploatarea unor baze preexistente”.

*Măsura antreprenorială a succesului apare nu la intrările în sistemul universitar, ci la ieșirile acestuia – calitatea serviciilor educaționale și de cercetare raportată la standarde maxime pe piață.*

### **4.3. Necesitatea evaluării programelor educaționale din România**

Programele educaționale trebuie să fie competitive pe două dimensiuni: cea relativă la universitățile din aceeași țară sau din regiune, și cea referitoare la concurența internațională.

Este în interesul reformei învățământului să dea seama de ceea ce s-a proiectat inițial și de ceea ce s-a făcut. La învățământ fiecare are sentimentul că se pricepe, ceea ce nu este rău. Este rău, însă, când pe teren pătrund ignoranța ofensivă, optica învechită, interesul grupurilor restaurative (A. Marga, 2000, 1: 5).

În perioada 1997–2000, învățământul a devenit temă a dezbaterii publice. Din păcate, o dezbateri care a rămas dezordonată și cu slabe rezultate.

Efectiv, nu s-a produs nicăieri în țară de către cineva (persoane sau organizații) vreo analiză alternativă la ce a făcut Ministerul Educației Naționale între anii 1997–2000 și nu s-a propus nici un program de reformă alternativă în învățământ. (...) **Agenda 2000**<sup>2</sup>, elaborată de Comisia Europeană, a observat că „marea dificultate în calea reformei este *nivelul scăzut al fondurilor alocate de Guvern*” (p.52, apud A. Marga, 2000, 1:7). Alte riscuri, nominalizate în același document, materializate mai târziu, priveau *slaba capacitate instituțională de implementare și rezistența la schimbare manifestă atât la nivel național, cât și local*.

Cadrul legislativ al reformei stabilit în 1990 fixa ca **obiective majore** schimbarea relației dintre Guvern (ministerul de resort) și instituții, prin sporirea autonomiei universitare; modernizarea și îmbunătățirea calității învățământului; crearea procedurilor și mecanismelor de evaluare și acreditare academică; introducerea noilor formule de finanțare; înființarea de centre de excelență, dezvoltarea și valorificarea cercetării științifice.

**Obiectivele cheie** asumate de învățământul superior au fost (conform Ministerul Educației Naționale – *Cartea albă a reformei învățământului. Declarație privind reforma învățământului superior românesc 1998-2000*):

- Descentralizarea suplimentară a fondurilor bugetare;
- Elaborarea continuă de programe de studiu diversificate, interdisciplinare și multidisciplinare;
- Orientarea crescută spre piață a curriculei și a serviciilor instituționale;
- Pregătirea pentru integrarea europeană;
- Introducerea tehnologiei informaționale și a sistemelor de management al calității;
- Acreditarea și transferabilitatea între instituții și programe prin intermediul creditelor transferabile;
- Promovarea cercetării științifice în universități;
- Mărirea capacității de școlarizare în învățământul superior prin diversificarea sprijinului financiar acordat învățământului superior și prin creșterea formelor și tipurilor de învățământ superior;

<sup>2</sup> Points of View of the European Commission Regarding the Request of Romania to Adhere to the European Union, 1997.

- Crearea unei noi perspective asupra finanțării și asupra serviciilor sociale pentru studenți;
- Dezvoltarea unor posibilități suplimentare de studii postuniversitare, incluzând organizarea de noi instituții pentru studii aprofundate.

Expertiza OECD (*Rewies of National Policies. Romania, 2000*) remarca impresionanta ofertă publică din învățământul românesc, date fiind nivelul de venit și istoria politică a țării, dar și angajarea în schimbare menită să amelioreze calitatea învățării, predării, organizarea și întregul management al educației.

Luna martie a anului 2000 (întâlnirea de la Helsinki a liderilor U. E.) marchează începerea negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană, primul domeniu major de negociere fiind învățământul, iar Bruxelles-ul apreciind stadiul acestui domeniu.

Angajând, în 1997, reforma învățământului, ministerul în cauză avea două opțiuni: „o reformă cuprinzătoare (curriculum, caracter al învățământului, interacțiune cu mediul social, infrastructură, comunicații, management, forme de cooperare etc.)” sau „schimbări organizaționale (legislație, instituții, politici etc.)”, care reverberau până la nivelul abordărilor concrete, al comportamentelor (ibidem: 8).

Literatura de specialitate din 1997 (vezi Cezar Bârzea, *The Dilemmas of the Reform of Romanian Education*) trecea în revistă trei posibile formule viitoare: reformă prin iradiere dinspre exemple reușite de reformare a unor instituții de învățământ (indiferent de nivel); reformă a sistemului; accelerarea schimbărilor începute. Nici una însă nu ajungea să schimbe destul: cea dintâi sistemul, cea de-a doua conținuturile, iar cea din urmă soluție era prea incoerentă pentru a putea să constituie premisa unei veritabile reforme. Guvernarea de atunci și-a asumat o reformă cuprinzătoare, anunțată ca un ansamblu de șase capitole de măsuri:

1. reforma curriculară (plan de învățământ, programe etc.) și compatibilizarea europeană a curriculumului național;
2. trecerea de la învățarea reproductivă la „problem solving” și relansarea cercetării științifice în universități;
3. o nouă conexiune între școli, licee și universități, pe de o parte și mediul lor înconjurător economic, administrativ și cultural, pe de altă parte;

4. ameliorarea infrastructurii și conectarea la comunicațiile electronice moderne;
5. reforma managementului prin descentralizare și crearea autonomiei instituțiilor de învățământ;
6. cooperarea internațională avansată (A. Marga, 2000, 1:17).

#### 4.3.1. Standarde calitative în învățământul superior

Există multe maniere de înțelegere a termenului calitate, care reflectă adesea interesele diferitelor categorii de persoane cu responsabilități în învățământul superior. De aceea, calitatea este un concept multidimensional și adesea subiectiv (PHARE Multicountry Handbook, 1998 – apud C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002: 19). L. Harvey și D. Green au clasificat, în 1993, diferitele perspective asupra calității, care se regăsesc în *PHARE Manual of Quality Assurance: Procedures and Practices* (1998) și includ următoarele definiții:

- Calitatea ca excelență** – este definiția tradițională academică, care vizează cele mai înalte obiective.
- Calitatea ca „zero erori”** – idee întâlnită în producția industrială de masă, care poate să fixeze standarde și să măsoare în detaliu cât de bine le respectă produsele de serie. Nu se așteaptă ca absolvenții, ca produse ale învățământului superior, să fie identici, deci perspectiva nu este considerată ca fiind aplicabilă în domeniu.
- Calitatea ca „îndeplinire a scopului”** – serviciul ori produsul trebuie să satisfacă cerințele, nevoile ori dorințele clienților. Studenții, cei care finanțează învățământul superior, comunitatea academică, guvernul și societatea în ansamblu sunt într-o măsură mai mare sau mai mică clienți ai acestui sistem, dar ei pot avea puncte de vedere foarte diferite atât despre „scop”, cât și despre „îndeplinirea sa”. Reproșul adus acestei perspective este că în învățământul superior se poate ajunge la „merge orice” deoarece scopurile fiecărei instituții sunt destul de diferite, iar problema se complică suplimentar deodată cu învățământul la distanță și transnațional.
- Calitatea ca transformare** – se concentrează asupra celor care învață: cu cât este mai bună o instituție de învățământ, cu atât este îndeplinit mai bine obiectivul ca studenții să-și formeze deprinderi, cunoștințe și atitudini care îi fac capabili să trăiască și să lucreze în societatea cunoașterii. Această abordare presupune

cinci elemente cheie: conceperea calității ca proces de transformare destinat sporirii experienței studenților; fundamentarea îmbunătățirii continue; responsabilitate și deschidere către obținerea unei încrederi mai mari; accent asupra acțiunea eficiente; monitorizarea externă să fie atentă la procedurile și valorile interne. Deși noțiunea este populară, este dificilă măsurarea calității ca transformare în termenii capitalului intelectual (Lomas, 2002 – apud C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002: 21).

- **Calitatea ca prag** – înseamnă stabilirea unor norme și criterii pe care orice program, departament sau instituție care le îndeplinește este etichetată ca „de calitate”. Avantajul este că acest prag obiectiv și poate fi certificat, însă creează uniformitate în sistemele de învățământ superior. Abordarea poate atrage mentalitatea că este suficientă satisfacerea minimă a respectivului nivel și, fiind prin urmare, nu stimulează.
- **Calitatea ca valoare financiară** – balanța și eficiența sunt centrale în această perspectivă, iar răspunderea derivă din nevoia de a reduce cheltuielile publice.
- **Calitatea ca sporire sau îmbunătățire** – se referă la ethosul academic și presupune că academiile însele știu cel mai bine ce este calitatea în fiecare moment. Dezavantajul provine din faptul că este dificil de identificat și de măsurat îmbunătățirea.

Unele dintre aceste concepte au fost operaționalizate în proceduri de acreditare și asigurare a calității introduse mai întâi la nivel instituțional. Dar, ca urmare a expertizei crescute a universităților, a devenit din ce în ce mai grea conceperea unor sisteme integrate de evaluare a calității. Nepotrivirea dintre cerințele externe de asigurare a calității urmărite de agenții și abordările instituțiilor privind calitatea poate genera tensiuni. Drept urmare, au fost stabilite standarde adaptate fiecărui sector – de pildă, pentru instituțiile de învățământ superior, ISO\* 9001:2000 (C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002: 22).

Comisia Directorală DG XXII a inițiat, la nivelul Uniunii Europene, încă din 1971, o serie de acțiuni privind **calitatea în educație** și care pornesc de la ideea armonizării acesteia în țările europene (Margarth, P. C., „*Globalization and its effect on Higher Education beyond the nation state*”, Universities project – Salzburg

\* ISO: Organizația Internațională pentru Standardizare, este un organism neguvernamental, fondat în 1947, cuprinde 140 de țări; <http://www.iso.ch/en>

Seminar, February, 2000). În 1997, ca urmare a activității de cooperare desfășurată îndeosebi între Anglia, Danemarca, Franța și Olanda, s-a hotărât crearea unei rețele a Agențiilor de Asigurare a Calității în Învățământul Superior, identificându-se mai multe forme de management internațional:

- lansarea unor proiecte-pilot privind asigurarea calității;
- stabilirea unor universități-pilot din țările membre ale Uniunii Europene care participă la cooperarea în domeniul asigurării calității în învățământul superior;
- elaborarea unor referate asupra culturii instituționale în domeniu;
- realizarea unor rapoarte tehnice privind procedurile de evaluare a calității.

Întru asigurarea calității în învățământul superior, țările membre U.E. au formulat obiective

pe termen scurt:

- crearea formelor și structurilor cadru de cooperare;
- identificarea actorilor participanți la cooperare;
- facilitarea schimburilor informaționale și identificarea căilor de operaționale de cooperare;
- realizarea unei expertize internaționale de evaluare;
- asistarea internațională a implementării proiectului privind asigurarea calității în învățământul superior;
- extinderea infrastructurii de cooperare;
- identificarea resurselor financiare și utilizarea lor eficientă la nivel european, cu scopul creării unui portofoliu activ de cooperare și colaborare.

pe termen lung:

- armonizarea politicilor regionale în domeniu;
- identificarea a noi forme de management strategic;
- realizarea de proiecte comune pentru diminuarea migrației de „creiere”;
- crearea unor centre de expertiză în diferite regiuni europene;
- standardizarea procedurilor pentru calitatea în învățământul superior;
- construirea unei baze de date pentru experți și manageri specializați în dezvoltarea calității;
- identificarea unor noi structuri de management internațional al asigurării calității.

Până relativ recent, asigurarea calității în învățământ a fost o activitate implicită, dat fiind argumentul conform căruia calitatea nu poate fi măsurată, dar poate fi recunoscută acolo unde este prevalentă. Totuși, în ultimii douăzeci de ani, asigurarea calității, cu precădere în învățământul superior, a devenit „un obiectiv central al politicilor guvernamentale și un mecanism de conducere important în sistemul educațional din întreaga lume” (Van Damme, 2002 – apud C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002: 15).

Schimbările care au condus la exigența unor înalte standarde calitative și a unei evaluări explicite a procesului de asigurare a acestora sunt:

- ❑ Nevoia de a asigura standardele de calitate în condițiile creșterii substanțiale a participării la învățământul superior, aflat în plină masificare și ca urmare a transformării societății într-una a cunoașterii, din ce în ce mai multe țări, cu amendamentul că educația de calitate rămânea rezervată unei elite restrânse.
- ❑ Creșterea numărului de studenți deși fondurile publice au fost constante ori au scăzut, conducând la situația unor resurse mai mici alocate per student la care se adaugă ineficiența în administrarea lor.
- ❑ Creșterea nevoii de responsabilitate în învățământul superior ca urmare a descentralizării și a garantării autonomiei în privința elaborării curriculei, selecției studenților și angajării corpului profesoral. Nu întotdeauna această autonomie a fost însoțită de autoritate în domeniul financiar sau de îmbunătățirea managementului instituțional ori a capacității de planificare strategică.
- ❑ Împlinirea așteptărilor în termeni de „angajare” a absolvenților în societatea cunoașterii.
- ❑ Cerința ca persoane care au răspunderi diverse să dețină informații despre programe și instituții ori despre aptitudini și competențe de care dispun absolvenții.
- ❑ Contribuția la îndeplinirea agendei politice și sociale sub aspectul accesului, includerii și echității (după C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002:16).

La acestea se adaugă noile oferte de educație terțiară, aflate în competență cu învățământul superior tradițional și noile metode de predare, cum ar fi învățarea on-line, care provin din revoluția informațională și a tehnologiei comunicațiilor. Spre exemplu, apariția și dezvoltarea „Academiilor” Microsoft, Cisco, SAP etc., care au



configurat un traseu paralel de calificare în înalta tehnologie și standarde valabile la nivel mondial. Educația transnațională și emergența unor oferte comerciale locale pun în dificultate în anumite țări sistemul tradițional de învățământ superior. Internaționalizarea sistemelor din educația de nivel superior a stimulat cerința unei mai bune informări și a transparenței în privința calității și a standardelor din partea studenților și profesorilor care doresc să fie siguri de recunoașterea calificărilor.

Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului finanțează un proiect pus la punct de Universitatea București, în parteneriat cu Institutul Național de Cercetare – Dezvoltare în Informatică, Universitatea Politehnică din București, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca. Prin *CALISRO* se urmărește „conștientizarea publicului universitar și a marelui public în legătură cu problematica și necesitatea asigurării calității în învățământul superior, precum și identificarea și implementarea unor mecanisme eficiente de evaluare a calității, pe baza unei ample consultări a mediilor academice” de la noi, dar și prin raportarea la alte țări de referință.

Între 1 noiembrie și 31 decembrie 2002 au avut loc activitățile de promovare, informare și sensibilizare privind acest sistem de evaluare a calității învățământului superior din România, următoarele 24 de luni fiind dedicate realizării și menținerii website-ului [www.calisro.ro](http://www.calisro.ro), dar și, pe parcursul anului 2003, dezbaterii și redactării standardelor minimale curriculare. Analiza sistemului actual de evaluare a calității învățământului și elaborarea Ghidului de calitate pentru învățământul universitar sunt țintele urmărite în 2004, pentru ca în primele patru luni ale anului 2005 rezultatele proiectului să fie diseminate.

#### **4.3.2. Cooperare internațională în domeniu**

„Educația și formarea – concepte fundamentale, prioritare pentru țările Uniunii Europene, sunt și pentru România, prioritare și de stringentă actualitate” (Raportul de țară – Conferința Europeană a Miniștrilor Educației\*, 2003: 6). În procesul de schimbare a învățământului superior la nivel european, ca urmare a semnării Declarației de la Bologna și a Comunicatului de la Praga, asigurarea

\* disponibil la [www.edu.ro/download/berlinro.pdf](http://www.edu.ro/download/berlinro.pdf).

calității a devenit obligația principală și a fost reafirmată implicarea politică în discuțiile (sponsorizate de Global Agreement on Trade in Services) privind promovarea liberalizării pieței de servicii în educație.

În perspectiva creării unei arii a **învățământului superior european**, la 24 septembrie 1998, Consiliul Uniunii Europene emitea o recomandare (98/561/EC) privind cooperarea europeană în domeniul asigurării calității în învățământul superior. Trebuie ca statele membre să elaboreze sisteme transparente de asigurare a calității, cu scopul de „salvarea calitatea învățământului superior în contextul economic, social și cultural al țărilor lor, ținând seama de dimensiunea europeană și de lumea în schimbare rapidă”.

Activitățile de cooperare la nivel regional sunt promovate intensiv. Din 1997, România participă la Tempus, Socrates, Leonardo da Vinci, iar din 1998, țara noastră a devenit parte cu drepturi depline al programului european ERASMUS și a intrat în Programul Central - European de Schimburi pentru Studii Universitare (Central European Exchange for University Students Programme – CEEPUS). „În temeiul ratificării, în 1998, a Convenției de la Lisabona asupra recunoașterii calificărilor obținute în învățământul superior în Regiunea Europeană, a fost înființat Centrul Național pentru Recunoașterea și Echivalarea Diplomelor – organism omolog instituțiilor existente în țările Uniunii Europene pentru echivalarea operativă a diplomelor și certificatelor” (A. Marga, 2000, 1: 56). Drept consecință, în următorii ani, România a încheiat acorduri de recunoaștere reciprocă a stagiilor și documentelor de studiu cu țările din proximitatea sa geografică, fiind de asemenea, inițiate negocieri și cu alte țări din spațiul european (Franța, Italia, Polonia etc.). S-a încercat sincronizarea reglementărilor în domeniu – a se vedea lucrarea Danielei Gârbea, *Evoluții recente ale conceptului și practicii de recunoaștere și echivalare a diplomelor de studii în Europa* (1999).

Acordarea burselor în străinătate a fost reorganizată conform practicilor europene, fiind creat Oficiul Național al Burselor de Studii în Străinătate, destinat gestionării transparente a alocării burselor pe bază de concurs. În premieră pentru România, în 1998, s-a reglementat mecanismul extinderii universitare prin „franchising”, s-a trecut la licență în cotutelă și s-au extins doctoratele în cotutelă.

În 1999, s-a semnat Declarația de la Bologna, prin care universitățile participă la crearea „spațiului academic european” (vezi Anexa 10), precum și Declarația de la Florența pentru învățământul preuniversitar. Conform practicilor comunitare, prin aplicarea

Declarației de la Bologna, din 2000 au fost introduse *Diploma Supplement*\* și semestre de studiu în diferite universități europene pentru studenți. O zonă europeană deschisă învățământului superior presupune eforturi continue pentru înlăturarea barierelor naționale în condițiile respectării diversității sistemelor de învățământ superior.

**Declarația de la Bologna** prevede ca *obiective specifice*:

- Organizarea învățământului superior în toate țările europene în două cicluri principale de studii, după modelul *undergraduate studies – postgraduate studies*, cu respectarea particularităților din fiecare domeniu științific din fiecare țară;
- Adoptarea de țările participante a aceluiași sistem clar de certificare a studiilor superioare, astfel încât documentele de absolvire să fie ușor comparabile;
- Utilizarea de fiecare universitate a unui sistem de credite academice transferabile compatibil cu E.C.T.S. – *European Credit Transfer System*;
- Asigurarea dimensiunii europene a calității învățământului superior în țările semnatare;
- Eliminarea obstacolelor din calea mobilității studenților, profesorilor și a cercetătorilor între universitățile europene.

Tot în logica procesului de la Bologna, în întreaga Europă au fost publicate o seamă de materiale privind evaluarea și acreditarea academică, incluzând chestionare completate de membri ai **Rețelei Internaționale pentru Evaluarea Calității în Învățământul Superior** (I.N.Q.A.A.H.E.), date provenite din relaționarea agențiilor naționale în domeniul academic, precum și din seminarii și laboratoare. Un traseu paralel de evaluare a fost constituit prin completarea de chestionare de către Rețeaua Europeană pentru Asigurarea Calității (E.N.Q.A.) (după C. Campbell, C. Rozsnyai, 2002: 36).

În spiritul Declarației de la Bologna, semnată de 29 de țări europene, Ministerul Educației Naționale a promovat reforma „cuprinzătoare și rapidă”, ritmul acesteia accelerându-se în perioada 1998-2000, fapt remarcat și în rapoartele anuale ale Comisiei

\*Anexă administrativă la Diplomă, după model unic european, conform Convenției de la Lisabona (1997) și Legii nr. 172 / 02.10.1998.

Europene privind progresul înregistrat de România în direcția aderării la U.E. (vezi anexa 10). Astfel, Raportul Comisiei Europene pentru anul 1999 relevă faptul că „reforma sistemului educațional continuă, dar dificultățile financiare îi încetinesc ritmul, fiind necesar un efort semnificativ pentru atingerea standardelor internaționale” (apud C-tin Romanoschi, A. Marinescu, 2001: 57).

În cooperare cu Franța, a fost organizat Centrul Regional al Francofoniei în Arcalia (Bistrița), iar din 1999, România s-a angajat la elaborarea și promovarea de programe și instituții în rețeaua Academiei Latinității (o inițiativă franceză), menită să relanseze limbile și culturile neolatine în circuitul internațional. În semn de recunoaștere a rezultatelor reformei educaționale, „România a primit, în 1999, organizarea la București, în iunie 2000, a Conferinței generale a miniștrilor europeni ai învățământului. Conferința a avut loc și a reprezentat o confirmare a eforturilor și proiectelor de reformă din învățământul românesc” (A. Marga, 2000, 1: 57).

Ministerul Educației Naționale a inițiat, din 1999, conferințe comune ale rectorilor din România și din alte țări (Polonia, S.U.A. etc.) și a proiectat reuniuni comune ale rectorilor români cu cei italieni (la Alba Iulia), germani (Cluj-Napoca), francezi (la București), sud-est europeni (la Craiova), central-europeni (la Timișoara). În 1998, s-a organizat la Universitatea din Constanța centrul de Cooperare a Universităților Mării Negre. S-au deschis școli de studii avansate în străinătate: *Academia di Romania* la Roma în 1998, precum și *Institutul de la Veneția*.

S-au organizat extensii universitare în exterior, la Cahul, cu susținerea Universității din *Dunărea de Jos* din Galați, în 2000, an în care s-au acordat locuri de studii pentru extensiunile universităților „Alexandru Ioan Cuza” Iași (la Bălți), „Gheorghe Asachi” Iași (la Chișinău), „Ștefan cel Mare” Suceava (la Soroca), S.N.S.P.A. București (la Chișinău). În 1998, a fost înființat Centrul „Eudoxiu Hurmuzachi” pentru Românii de Pretutindeni.

Din 2001, s-a încercat crearea unei *atitudini pro-Bologna* la nivelul instituțiilor de învățământ, prin organizarea de dezbateri, workshopuri și includerea unor universități într-o rețea experimentală, care a început în cadrul programului MATRA, finanțat de Guvernul Olandei, urmat de diseminarea rezultatelor.

Țările semnatare ale Declarației de la Bologna se obligau ca, până în 2010, să introducă sistemul de asigurare a calității în

învățământul superior (A) și structura pe cicluri universitare (B). De asemenea, universitățile sunt privite ca „producătoare de cunoaștere”, adică învățământul superior se întemeiază pe cercetare. În același timp se introducea **sistemul creditelor transferabile**, care să reflecte activități didactice similare: 180 pentru învățământul superior de scurtă durată, 220 pentru învățământul universitar obișnuit, 300 pentru studiile ingineresti și 360 pentru medicină.

- A. Pentru ca diplomele de absolvire să fie recunoscute în Uniunea Europeană, ele trebuie să aibă un certificat de calitate, motiv pentru care, în anul 2000, Guvernul a emis un Ordin de înființarea Consiliului Național pentru Asigurarea Calității, din 2001 formându-se o cultură privind calitatea. Evaluarea se desfășoară intern și extern, încheindu-se cu certificarea calității existente la nivelul specializării respective.
- B. Pentru a reduce costurile din învățământul superior și pentru a reuși o mai bună inserare a absolvenților pe piața de muncă se implementează învățământul pe cicluri universitare. Studiile universitare își reduc durata (la trei-patru ani) și se concentrează mai mult pe crearea de competențe adecvate locului de muncă, la absolvirea lor primindu-se titlul de *Bachelor*. Aceia care dovedesc apetență pentru studiul teoretic, trec în următorul ciclu: *Master*, 120 – 260 de credite (ori *Master professional* – 240 de credite), iar pentru cercetarea doctorală vor fi necesare cel puțin 300 de credite.

**În urma Conferinței de la Berlin a Miniștrilor Educației (19 septembrie 2003), 2004/2005 este anul universitar din care țările europene trebuie să implementeze noul sistem. Practic, universitățile românești vor fi nevoite să adopte schimbările menționate\*.**

#### **4.3.3. Maniere alternative de evaluare a învățământului superior**

- a) evaluarea **satisfacției clienților** interni și externi;
- b) evaluarea **proceselor**: de selecție, de elaborare a planurilor de învățământ și a programelor analitice, de predare-învățare;

\* conform [www.edu.ro/download/berlinro.pdf](http://www.edu.ro/download/berlinro.pdf)., a se vedea Anexa Berlin.

- c) evaluarea **calității** absolvenților – raportat la criteriile recunoscute europene și la cerințele pieței forței de muncă.

S-a ajuns la un consens în privința metodelor și instrumentelor de evaluare utilizate: studiile de auto-evaluare, trecerea în revistă cu o vizită, raportul, iar din ce în ce mai mult sunt utilizate instrumente ca datele statistice provenite de la alte instituții sau din surse naționale, informațiile calitative din procesul de asigurare internă a calității, indicatorii de performanță, monitorizarea pieței muncii, a studenților, a angajaților, rapoartele de examinare externă.

Evaluarea instituțiilor de învățământ superior a devenit o preocupare comună în Europa la jumătatea anilor '80, Franța fiind prima țară care a inițiat evaluări universitare comprehensive în 1985. Prin Legea asupra Educației Naționale (1984) a fost stabilit *Comité National d'Evaluation* ([http://www.cne\\_evaluation](http://www.cne_evaluation)), iar universităților le-a fost garantată autonomia administrativă, pedagogică, financiară și în privința cercetării. Evaluări instituționale ale calității din învățământul superior au mai avut loc și în Suedia, Finlanda, Norvegia, Irlanda și Marea Britanie, însă ele au fost complet puse la punct în 1998. În țări, precum Grecia sau Portugalia, care nu aveau un sistem național de evaluare la nivel universitar, Asociația Universităților Europene (E.U.A.) oferea un diagnostic evaluativ (C. Campbell, C. Rózsnyai, 2002: 45).

În România, învățământul universitar se organizează pe termen scurt, pe termen lung și prin programe de studiu post-universitar. Învățământul pe termen scurt presupune doi sau trei ani de studiu și se organizează în colegii universitare, în cadrul mai amplu al învățământului de lungă durată, care necesită patru până la șase ani, în funcție de specializare. Obținerea diplomei de absolvire este condiționată de parcurgerea unui număr de credite în fiecare categorie de discipline de studiu: fundamentale, de specialitate, opționale și complementare.

Studiile aprofundate cer o perioadă de unul până la doi ani, pot fi urmate de absolvenții cu licență și se finalizează cu susținerea unei dizertații, după care se primește titlul de master sau magister. Studiile post-universitare academice presupun doi până la trei ani și sunt asimilabile programului pre-doctoral de pregătire. Evaluarea studenților se desfășoară în trei sesiuni: trei săptămâni în ianuarie, patru săptămâni în mai-iunie și două săptămâni în septembrie, un examen putând fi susținut de trei ori, în caz de nereușită studentul fiind nevoit să repete disciplina.

## Cercetarea Științifică

Instituțiile de învățământ superior din România au o dublă misiune: de învățare și de cercetare științifică. Cercetarea științifică este un criteriu de evaluare a activității corpului profesoral și, prin urmare, a universității ca instituție de învățământ și cercetare. Finanțarea activităților de cercetare este atât de natură instituțională, cât și extra-instituțională. Cheltuielile de bază sunt acoperite din resursele universităților: echipament, clădiri, personal. Fondurile destinate proiectelor de cercetare sunt provenite din resurse extra-instituționale obținute pe baze competiționale. „Una din sursele importante de finanțare a cercetării o reprezintă fondul național de cercetare academică destinat învățământului superior printr-un capitol special al bugetului public” (I. Mihăilescu, 1996: 23). Este responsabilitatea Consiliului Național al Cercetării din Învățământul Superior, un for academic național consultativ, să aloce fonduri în funcție de proiectele de cercetare. Consiliul face public fondul aflat în competiție, primește proiectele propuse, evaluează propunerile prin propriile comisii de experți, selectează proiectele câștigătoare, informează Ministerul Educației asupra proiectelor ce urmează a fi finanțate, informează competitorii în privința rezultatelor concursului, auditează proiectele finanțate.

De asemenea, la nivelul anului 1996, cercetarea academică era finanțată prin sistemul de burse de cercetare organizat pe baze competitive de către Academia Română și prin sistemul programelor de cercetare finanțate de Ministerul Cercetărilor și Tehnologiei, din 1993 un rol important avându-l contractele încheiate cu diverse întreprinderi.

În ceea ce privește ponderea pe care cercetarea științifică o deține în învățământul superior, în România ea diferă de la o instituție la alta. Majoritatea universităților cu tradiție îndelungată și-au dezvoltat departamente puternice de cercetare, care se concentrează în principal asupra țării noastre. Aproximativ 80% dintre membrii Academiei Române aparțin staff-ului marilor universități. Centrele universitare regionale sau cele recent înființate desfășoară activități de cercetare relativ modeste, fiind serios dezavantajate în competiția națională și internațională pentru fonduri în domeniu (I. Mihăilescu, 1996: 24). Legislația românească presupune ca toate instituțiile de învățământ superior să aibă această îndoită sarcină: de cercetare și învățământ. Practic, există două categorii de instituții: universități care desfășoară

ambele activități și altele care au doar dimensiunea de învățare, cercetarea științifică fiind ne semnificativă.

„Universitățile asigură două treimi din producția științifică a României” (A. Marga, 2000, 1: 50). În 1999, Ministerul Educației Naționale a reînființat Direcția Cercetării Științifice și Universitare și a promovat **politica relansării cercetării științifice** prin următoarele măsuri: „delimitarea centrelor de excelență și finanțarea lor favorizată; generalizarea finanțării cercetării prin competiția proiectelor; introducerea grantului de excelență și a bursei de performanță pentru specialiștii și studenții de performanță; înființarea școlilor de studii avansate; abolirea criteriului vechimii în accesul la posturi didactice; reducerea *brain-drain*-ului, printr-un program special, în premieră pentru țara noastră, adoptat de Guvern, în 1999, ce constă din măsuri de sprijin profesional și social pentru tinerii specialiști de vârf” (ibidem).

În 1999 s-au creat primele agenții de cercetare ale universităților, un an mai târziu începând achiziționarea de către marile universități a unor institute de cercetare. Atât studiile post-universitare, cât și doctoratul au fost reorganizate în acord cu reperatele europene și s-a trecut la diplomele de doctorat în formula internațională, iar din 2000, s-a pus la punct masteratul internațional.



## **5. Evaluarea reformei învățământului superior din România**

### **5.1. Actorii beneficiari**

5.1.1. Corpul profesoral

5.1.2. Studenții

### **5.2. Intrarea pe agendă și formularea politicii de reformare**

5.2.1. Identificarea problemei

5.2.2. Definirea problemei

5.2.3. Intrarea pe agendă și filtrarea problemei

5.2.4. Modul de stabilire a agendei

5.2.5. Publicul politicii

5.2.6. Strategii de respingere

6.2.7. Concluzii privind elaborarea reformei

### **5.3. Evaluare de impact**

5.3.1. Structura grupurilor de testare

5.3.2. Metode de recrutare și cercetare

5.3.3. Rezultate ale cercetării

## **EVALUAREA REFORMEI ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR DIN ROMÂNIA**

*„...reformele întârziate costă mai mult  
decât reformele ca atare...”*

Andrei Marga, 2000

O evaluare poate fi un instrument important în creșterea calității unui program, dacă este integrată unui proces de re-elaborare a politicii. În termeni generali, atunci când sunt evaluate programele se urmărește eficiența economică, se aduc informațiile necesare îmbunătățirii programului și, mai ales, se identifică măsura în care programul reușește „să facă diferența” pe care o viza. Prin urmare, se evaluează procesul, rezultatele și impactul.

Opțiunea pentru un tip de evaluare derivă din conjugarea nevoilor, resurselor și cerințelor, dar toate formele de evaluare presupun culegerea sistematică de date, care pot fi cantitative și / sau calitative. Evaluările de succes completează cele două maniere de obținere.

Evaluarea de față este\*

- **externă** (cercetătorul nu a fost implicat în conceperea sau implementarea reformei studiate);
- **ex post** (se desfășoară după încheierea celor mai importante momente ale implementării politicii, la mai mult de zece ani de la inițierea reformei);
- **sumativă** (iar nu formativă, își propune să identifice principalele efecte ale politicii);
- **centrată pe principalii „beneficiari”** ai reformei, respectiv pe măsura în care „reforma” a ajuns la populația țintă: studenții și cadrele didactice;
- **constructivistă**, cu o metodologie *sûr mesure* (prin opoziție cu cele *prêt-à-porter*);
- **complementară**, cu elemente aparținând tuturor vârstelor evaluării: tehnică, descriptivă, apreciativă și participativă;
- **mixtă** din punct de vedere al datelor utilizate:
  - pentru a circumscrie *obiectivele inițiale* s-a apelat la rapoartele Băncii Mondiale, precum și la interviuri semi-structurate cu personaje cheie în elaborarea politicii (din care au fost preluate declarații semnificative);
  - pentru a caracteriza *populația țintă*, au fost folosite date statistice;
  - pentru a trece în revistă *măsurile de implementare* s-a recurs la analiză instituțională;
  - pentru a identifica *impactul* s-au desfășurat focus-grupuri în universități, privind cele două segmente de referință ale populației țintă (studenți, cadre didactice).

### 5.1. Actorii beneficiari\*\*

Învățământul superior se află într-o paradoxal permanentă „tranziție”. În Europa, și nu numai: „universitatea profesorală de acum patruzeci de ani a fost parțial înlocuită după 1968 de universitatea participativă, care, la rândul ei, a lăsat apoi locul universității antreprenoriale” (B. Clark, 2000: 93).

Populația țintă a unei reforme din învățământul superior este reprezentată în principal de studenți și de cadrele didactice, la care se

\* a se vedea partea întâi, cap. 3.

\*\* a se vedea, în Anexe, **Raportul AB ResearchGroup**, privind *Starea Învățământului Românesc în Tranziție*.

adaugă părinții, personalul administrativ al universităților, angajatorii de pe piața locurilor de muncă, societatea în general.

### 5.1.1. Corpul Profesoral

Angajarea de personal academic trebuie să respecte standardele naționale și principiile stabilite prin Legea Învățământului și deciziile Consiliului Național pentru Recunoașterea Titlurilor Academice, a Certificatelor și Diplomelor Universitare. Pozițiile din ierarhia academică sunt ocupate concurențial: instituțiile au obligația de a-și face publice locurile vacante și de a informa asupra criteriilor în funcție de care acestea pot fi ocupate. Pentru a asigura compatibilitatea titlurilor la nivel național, au fost stabilite standarde pentru fiecare nivel și profil de învățământ.

Statutul cadrelor didactice prevede și: abandonarea criteriului seniorial al vechimii la catedră, în favoarea competenței didactice și a cercetării științifice. Fiecare instituție își fixează procedurile și criteriile de selecție a corpului profesoral în propria Cartă, care însă nu pot fi sub standardele naționale. Această formă de libertate instituțională a condus la apariția unor serioase disparități. Marile universități, având mare căutare din partea studenților, au fixat standarde mai înalte, mai ales pentru pozițiile din vârful ierarhiei academice și pentru profesorii asociați. Drept urmare, în realitate a apărut o asimetrie între deținătorii aceluiași titlu didactic, conferit de instituții academice diferite (I. Mihăilescu, 1996: 37).

Titlurile universitare mai mici – asistent și lector – se acordă doar cu decizia Consiliului facultății și aprobarea Senatului universității, acordarea celorlalte grade fiind apanajul Consiliului Național pentru Recunoașterea Titlurilor Academice, a Certificatelor și Diplomelor Universitare.

Universitățile își pot angaja colaboratori în regim de plată cu ora, pentru o perioadă limitată. Se dorește ca universitățile să devină mai flexibile în politica de personal academic. Reforma are în vedere diversificarea rutelor academice: unele trasee să fie exclusiv de învățare (urmate de aceia care lucrează în programele de nivel mai redus, cum ar fi colegiile, unde rezultatele din cercetarea științifică sunt mai puțin importante); celelalte presupun și cercetare academică, programe post-universitare și doctorale.

Legea Învățământului din 1995 stipulează și mecanismele de evaluare a cadrelor didactice universitare: la fiecare cinci ani,

Consiliul facultății și Senatul universității analizează performanțele de învățare și de cercetare obținute de fiecare cadru didactic potrivit nivelului său. Rectorul Universității București, prof. univ. dr. Ioan Mihăilescu, sublinia, în 1996, caracterul de noutate al acestui sistem, nu numai pentru această parte a Europei, ci și pentru țările avansate.

Numărul cadrelor didactice din fiecare subunitate este stabilit de Consiliul facultății, aprobat de Senatul universității și avizat de ministerul de resort. În situația în care fondurile alocate de la buget depind de mărimea corpului profesoral, universitățile încearcă să-și mărească numărul de poziții din statele de funcții (formal, presează pentru a avea cât mai multe posturi). Rezultă un staff supradi-mensionat. Schimbarea mecanismului instituțional de finanțare face universitățile să-și reconsidere politica de personal și să încerce să crească eficiența în privința acestor cheltuieli.

Grila de salarizare se stabilește de către Guvern în funcție de legislația în vigoare și de celelalte grile aplicate. Instituțiile nu sunt libere să-și fixeze propriile niveluri de salarizare, în practică însă lucrurile se petrec diferit.

Luând în considerare nivelul scăzut al salariilor celor care lucrează în învățământul superior, Guvernul a permis agregarea altor activități cu salariul. Reglementarea a stârnit dezbateri aprinse deoarece: pe de o parte, este un mijloc de a oferi posibilitatea obținerii unui venit adițional provenit din exercitarea unei activități conforme calificării profesionale (aceasta rezolvă parțial problema curențelor de personal); pe de altă parte, formula poate conduce la o scădere a calității profesionale a serviciului, prin încărcarea excesivă cu ore și poate împiedica angajarea de personal nou în învățământ. Soluția este acceptată temporar, până când salariile vor crește, iar corpul profesoral universitar se va împrăști (I. Mihăilescu, 1996: 38).

Până în 1997, România s-a situat printre țările cu cea mai scăzută salarizare a personalului didactic dintre țările europene comparabile. „Un indicator care permite o comparație absolută este raportul dintre salariul anual al unui cadru didactic raportat la produsul intern brut din acea țară pe cap de locuitor (...)” (A. Miroiu - apud A. Marga, 2000: 39). Sistemul de salarizare a rămas egalitar până în mai 2000. Până în iulie 2000, când sistemul s-a reorganizat, a lipsit o politică de formare continuă a întregului personal didactic din țară.

În 1998 și 2000, salarizarea a fost ameliorată prin: „hotărârea de Guvern privind ameliorarea salariilor funcțiilor de debut; Legea

154/1998 de salarizare a bugetarilor; aplicarea tuturor sporurilor prevăzute de Statutul personalului didactic în sarcina bugetului central (...); Ordonanța de urgență nr. 8/2000” (A. Marga, 2000, 1:58). Drept urmare, în învățământul universitar, se asigură sporuri care se adaugă la salariul de bază (pentru *stabilitate* – 15%, pentru *doctorat* - 15%, de *vechime* – 20%, de *suprasolicitare* – 15%, de *izolare* etc.). Din 2000, personalul didactic din învățământul superior a trecut la aplicarea „plajelor de salarizare”, o formulă modernă prin care universitățile însele stabilesc salariul în funcție de performanțe.

„În istoria de numai câțiva ani a reformei administrației învățământului superior din România, majoritatea atitudinilor manifestate pe teren reflectă (fără a recunoaște aceasta) nostalgia trecutului; ele pot fi incluse în categoria a ceea ce francezii numesc mentalitatea *mandarinului universitar*, profesorul obișnuit să conducă în toate detaliile viața universității (sau a facultății), afișând un dispreț superior față de *măruniții* administratori de profesie, menținuți la statutul de executanți inferiori; e profesorul pentru care facultatea e un *refugiu* în fața vicisitudinilor vieții, mănăstire întreținută de Dumnezeu (sau de stat), în care toți membrii staff-ului academic sunt egali și în care competiția, ierarhiile valorice și strădania de a produce bani sunt mai degrabă urzeala diavolului; e profesorul care sub pomposul nume de *viață academică* înțelege, în fond, boema universitară necenzurată instituțional; e profesorul pentru care *concurența* cu alții e un concept vulgar, exilat în non existență, pentru simplul motiv că el se consideră singur *cel mai bun*” (V. Mureșan, 2002: 58).

Între acest *profesor* și cel caracterizat prin dinamism, capacitate inovativă și continuă perfecționare menite să îl propulseze în raport cu colegii, inclusiv din punct de vedere financiar, este o distanță pe care o acoperă în multe nuanțe și realitatea universitară românească.

### 5.1.2. Studenții\*

Numărul cererilor individuale de învățământ superior a crescut, deodată cu multiplicarea instituțiilor de învățământ superior (inclusiv în orașe lipsite de tradiție în domeniu) și, în aceste condiții, principala problemă a devenit calitatea calificării obținute.

\* a se vedea pe larg studiul „Întâlnire cu studenții”, Ana-Maria Dima și Lazăr Vlăsceanu, din lucrarea *Reforma sectorului public din România*, ed. A. Miroiu, ed. Trei, București, 2000, p. 25-74, disponibil la [www.govloc.ro/docs/112.pdf](http://www.govloc.ro/docs/112.pdf)

### *Admiterea în învățământul superior*

Admiterea în învățământul superior se desfășoară pe bază de concurs: orice absolvent de liceu care deține o diplomă de bacalaureat poate să participe la acest examen, care este organizat de fiecare instituție de învățământ, ținând cont de criteriile generale stabilite de minister. Procedurile de admitere proprii fiecărei instituții sunt publicate și amplu mediatizate. Admiterea rezidenților străini urmează o procedură specială și anumite cerințe fixate prin convenții internaționale și inter-guvernamentale.

Universitățile de stat aplică sistemul *numerus clausus*. Estimările pentru înscrierile în învățământul superior se stabilesc anual, prin decizie guvernamentală, în funcție de studiile de prognoză și la propunerea senatelor instituțiilor de învățământ. În practică, rolul decisiv îl au instituțiile de învățământ superior, ale căror senate propun cifra de înscriere bazându-se pe factori interni și externi, cum sunt resursele (umane, spațiile de învățământ și cercetare, biblioteci, echipament de studiu și cercetare) disponibile pentru fiecare departament și cererea existentă pe piața locurilor de muncă. „Adesea, factorii interni – resursele instituționale, capacitatea de înscriere a fiecărui departament – decid în ultimă instanță în privința numărului de înscrieri” (A. Marga, 2000, 1: 39).

Funcționarea sistemului de număr limitat de locuri este condiționată în România de trei categorii de factori:

- cererea absolvenților de liceu pentru învățământ superior;
- capacitatea de înscriere a instituțiilor de învățământ superior;
- cererea de pe piața locurilor de muncă (oportunități de angajare disponibile pe termen mediu și lung).

Cererea de educație de nivel superior este, de regulă, mai mare decât capacitatea de admitere a instituțiilor respective. De pildă, în cazul universităților cu prestigiu, cererea este de trei până la cinci ori mai mare decât numărul locurilor disponibile la concurs. În cazul anumitor programe, cum ar fi dreptul, științele sociale ori economice, numărul de candidați poate ajunge la 15-20 de candidați pe loc. Apariția unui mare număr de programe în intervalul 1990-1996, în domeniile foarte solicitate, a diminuat lipsa de corelare dintre cererile de înscriere și capacitatea instituțională de admitere. În anumite domenii, disparitățile se păstrează pentru următorul interval. „Având în vedere învățământul superior în ansamblu, estimăm că sistemul

*numerus clausus* va fi menținut pentru perioada 2000-2005” (I. Mihăilescu, 1996: 41).

Data fiind situația economică a României, aflată într-o schimbare accelerată, corelarea dintre fluxurile de studenți și cererea de pe piața de muncă este mult mai dificilă, deoarece estimările nu pot fi făcute pentru termen mediu și lung. Universitățile încearcă să se adapteze și să-și dezvolte capacități anticipativ, însă mediul economic este cvasi-impredictibil.

Admiterea în învățământul superior privat este integral în responsabilitatea instituțiilor respective. Procedurile utilizate sunt mai diverse și mai puțin selective decât cele din sectorul public. Destul de des, înscrierile în învățământul privat depășesc capacitatea instituțiilor respective.

### **Dinamica fluxurilor de studenți**

În intervalul 1990-1995, fluxurile de studenți înregistrate s-au schimbat fundamental. Față de anul universitar 1989-1990, la numai șase ani mai târziu, numărul de studenți se dublase, creșterea având loc atât în învățământul de stat, cât și în cel privat. Rata de înscriere a fost de 27% în 1996, an în care învățământul privat însemna aproximativ o treime din totalul studenților. Sectorul privat pare a înregistra o oarecare descreștere a numărului de studenți, în timp ce în sectorul public înscrierile continuă să crească, desigur, nu la fel de alert relativ la primii cinci ani de după 1990.

„Prestigiul și capitalul simbolic al universităților publice au rămas la cote net superioare sistemului privat, ceea ce a făcut ca simpla posibilitate a sistemului public de a percepe taxe să determine orientarea masivă de opțiune către acesta din urmă. Contrar unei imagini publice care persistă chiar în mediul academic, după 1998 ritmul de creștere a numărului de studenți a devenit mult mai mare în învățământul de stat, comparativ cu cel privat, sector în care se manifestă chiar stagnări și evoluții negative. Acest fenomen este explicabil în primul rând prin apariția sistemului învățământului de stat cu taxă începând cu 1998, semnificativ însă după 2000” (Ana Bulai și Alfred Bulai, V. Mureșan coord. 2002: 88) (a se vedea graficele 2.1. și 2.2. din Raportul AB Research Group).

În 1999, România avea una dintre cele mai mari populații școlare din Europa (20,5 % din totalul populației) și una dintre cele mai mici ponderi ale studenților (8% din populația înscrisă la vreo formă de învățământ), în urma Ungariei, Cehiei și Bulgariei (Ana-

Maria Dima și L. Vlăsceanu, 2000: 29). În privința structurii înscrierilor au avut loc importante modificări: numărul studenților din programele tehnice, inginerie, agricultură, construcții – a scăzut în cifre absolute, ca urmare a adaptării la cererile din piața de muncă. A crescut ponderea celor înscriși la drept, științe sociale și economice, de asemenea și la arte. Anumite dizarmonii persistă, înregistrându-se încă deficite în unele domenii: învățământul școlar pre-universitar, specialiști în administrație publică, experți financiari și bancari, asistenți sociali, specialiști în baze de date.

### **Asistența socială a studenților**

În România, serviciile sociale sunt administrate chiar de universități. 1992–1993 a fost anul în care s-a căzut de acord asupra nevoii de a reorganiza cantinele și căminele asemenea unor companii comerciale. Managementul acestora revine în responsabilitatea unui comitet pentru serviciile studenților, care include un număr egal de reprezentanți ai studenților și ai administrației universității. În practică, puterea de decizie aparține studenților (I. Mihăilescu, 1996: 43).

Suportul financiar garantat de stat constă în:

- burse de studiu diferențiate pe categorii: de merit, de studiu și de ajutor social;
- subsidii pentru serviciile sociale: cămine de locuit, cantine, complexe sportive;
- asistență medicală gratuită în rețeaua studentească de sănătate și în alte unități de asistență medicală;
- reduceri la prețuri și tarife.

Sprejiniul financiar oferit de statul român este considerat ca fiind cel mai generos din țările europene. Sistemul are efecte contradictorii: pe de o parte, facilitează accesul și menținerea în învățământul superior a studenților cu venituri mici, asigurând o oarecare protecție socială celor care au nevoie; pe de altă parte, este o greutate destul de mare pentru fondurile disponibile instituțiile de învățământ superior. Dată fiind situația economică precară și faptul că 30-40 de procente din fonduri sunt îndreptate către burse și serviciile studenților, rămâne o posibilitate relativ mică de a îmbunătăți infrastructura (biblioteci, librării, spații de învățământ). Ana-Maria Dima și L. Vlăsceanu propun un model pro-activ de organizare a serviciilor pentru studenți (pornind de la ideea lui Russel Rowley –



Anglia, 1997), merit să preîntâmpine sentimentul lor de izolare și să ofere un cadru de îndrumare reală.

Cuantumul fondurilor alocate de la bugetul de stat a fost în 1999 de 1700 miliarde lei (110 mil. US \$), iar în 2003 de 5400 miliarde lei (160 mil. US \$). „Studiile de la nivel și postuniversitar, inclusiv cei înscriși la studiile doctorale, beneficiază anual de un număr de 75.000 de locuri susținute de la buget, iar circa 25% dintre studenți beneficiază de burse acordate de stat”. Bursele *de performanță* reprezintă aproximativ 5%, cele *de merit*, pentru rezultate excepționale aproximativ 10-15%, cele *de studiu* 30-40%, iar cele sociale 30-40%. În plus, este posibilă acordarea de burse pe bază de contract încheiat cu agenți economici și cu alte persoane juridice sau fizice.

Mediul socio-economic de proveniență este premisa șanselor inegale, inclusiv în funcție de „averea familiei” (indice compozit, construit de (Ana-Maria Dima și L. Vlăsceanu, 2000: 35). Peste 40% dintre studenți provin din familii cu tată intelectual sau ofițer și peste 90% provin din mediul urban. Pe regiuni situația se prezenta în 1999 astfel: 24% proveneau din București, 20% din Transilvania, 18% din Moldova, 9% din Muntenia, 7% din Dobrogea și câte 6% din Banat, din Crișana și din Maramureș. Deși **egalizarea șanselor** a fost promovată consecvent (de pildă, prin Hotărâre de Guvern s-a instituit, în 1999, un sistem de împrumuturi bancare pentru studenți) ca tendință generală, atitudinea paternalistă a statului trebuie înlocuită cu una favorabilă afirmării individuale.

„**Protecția socială**” a studentului înseamnă oferirea unor facilități de transport sau locuire, fără a include și „**protecția universitară**” care privește calitatea serviciilor universitare de predare, experimentare și învățare (ibidem: 30). Dincolo de acestea, dacă până în 1990 reprezentarea socială a studentului îl aureola cu oarecare „noblețe”, realitatea prezentului îl înfățișează muncind ca să se întrețină.

## 5.2. Intrarea pe agendă și formularea politicii de reformare

Pentru a surprinde retrospectiv formularea și evoluția acestei politici publice am utilizat ancheta pe bază de *interviu individual semi-structurat*, aplicat unora dintre actorii cei mai importanți ai acestui proces (vezi ANEXA 2).

\* [www.edu.ro/download/berlinro.pdf](http://www.edu.ro/download/berlinro.pdf), pag.13.

Consemnăm mai întâi inerția sistemului, tendința sa de menținere a structurilor, dar și a oamenilor. Un amestec paradoxal de dorință și teamă de schimbare: ce însemna ea, cum se reflecta în viața actorilor semnificativ dependenți de status-quo?

În primii doi ani, aproape de jumătatea lui 1992, schimbările au avut caracter preponderent *reactiv*: s-au luat măsuri reparatorii. Deși era limpede ce trebuie să dispară, atunci când se propunea ceva ce părea a fi soluția optimă (cel puțin pentru inițiatori) nu rezista: provizoratul devenise o regulă.

Tranziția învățământului superior a avut două dimensiuni (apud I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir – coord., 1994):

- I. de la un sistem convențional la unul academic, esențialmente centrat pe studenți, modern, dinamic, inovativ (proces îndelungat);
- II. de la sistemul socialist de învățământ, controlat de stat, hipercentralizat, la un sistem educațional propriu unei societăți democratice cu o economie de piață (într-un timp mai scurt).

În 1990, învățământul superior românesc moștenea două categorii de *blocaje*:

- structural – criza generală a socialismului și ceaușismului irațional a distorsionat și structurile educației academice
- rămân hipercentralizarea și birocrăția, slaba orientare în funcție de comanda socială și deschiderea scăzută la inovație, capacități financiare și manageriale nedevelopate sau alterate;
- cantitativ – referitor la resurse și la numărul de înscrieri – datorat crizei economice a ultimei decade (stagnarea și degradarea dramatică în privința facilităților tehnice și materiale, dar și subdimensionarea înscrierilor).

**5.2.1. Identificarea problemei:** Există un complex de cereri, un val de exigențe foarte vag definite. Nu se înțelegea în ce consta „noutatea”, deoarece raportarea era exclusiv la „trecut”. Prin urmare, reperele erau nesigure: certitudini abia cucerite și care păreau perene se reformulau la presiunea realității (L. Vlăsceanu).

Nu s-a pornit de la „o nemulțumire” precis circumscrisă, punctuală, ci de la „nevoia socială reală de modernizare și de la dorința generală existentă în mediul (individual și instituțional) universitar și al cercetării științifice de a porni reformarea învățământului

superior” (S. Ionescu). Cerința de a studia problema a fost formulată inclusiv politic, la nivel guvernamental.

Ținta era Europa (mai precis Europa Occidentală), însă, ceea ce astăzi ne apare limpede, atunci era neclar: Europa Occidentală nu era cunoscută în realitățile sale (nici structural instituțional, nici principial-axiologic) (L. Vlăsceanu).

Prin urmare, inițial, obiectivele au fost valorice și se refereau la o schimbare de mare amploare și profunzime. Însăși filosofia, premisele educației de până atunci trebuiau schimbate dimpreună cu ce decurge de aici – astfel era identificată problema. Ca domeniu strategic al societății, învățământul superior nu putea rămâne în afara schimbărilor ce cuprinseseră toate nivelurile acesteia.

Modernizarea și eficiența în raport cu sistemele de învățământ occidentale, precum și cu potențialele cerințe au fost liniile directoare în conceperea reformei. „Nu se cunoșteau și nu puteau fi decât *aproximate* pe termen mediu și lung nevoile de forță de muncă, ci s-au căutat soluții care să se preteze ajustărilor ulterioare” (S. Ionescu).

**5.2.2. Definirea problemei:** Oriunde în lume, învățământul superior este, prin natura sa, într-o permanentă reformă. Rezultă că, în *definirea problemei* trebuia surprinsă această dinamică intrinsecă a sectorului în care politica publică urma să se petreacă, deși extrem de puțini foloseau pe atunci termenii specifici politicilor publice.

De fapt, *reforma a pornit cu schimbări reparatorii și modificări parțiale*. Ea trebuia să fie *coerentă* și în același timp *flexibilă*. Schimbările au fost făcute la întâmplare: „în absența unei priviri strategice, ele au fost adesea dincolo de controlul comunității în general și al celei academice în special” (I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir – coord., 1994: 34).

Erau mari dificultăți în *definirea* operaționalizată a problemei, chiar dacă existența „problemei” era recunoscută de aproape toți. Fiecare actor (individual sau instituțional) se considera deținătorul „adevăratei” soluții și o susținea în consecință pe a sa, negând vehement validitatea celorlalte. Fiecare credea în monopolul legitim asupra panaceului. Exista deci o competiție acerbă între alternative, care o reflecta pe cea de la nivelul ideilor, dar și al relațiilor de putere (L. Vlăsceanu).

„Problema a fost definită în raport cu cerințele momentului, dar și cu viziunea de atunci asupra viitorului” (S. Ionescu). În 1990,

prima delegație a Băncii Mondiale își arată disponibilitatea de a veni în întâmpinarea cererii formulate la nivelul conducerii țării și rămâne pentru două săptămâni. Sistemul de învățământ din România primește cu acest prilej un diagnostic desigur superficial, dar surprinzător: neajunsuri resimțite tacit, niciodată explicite sunt evidențiate de evaluarea externă. În multe privințe, această repede privire expertă a oferit o scanare destul de diferită de cea realizată de actorii interiori, implicați.

Asistența tehnică externă a fost esențială pentru cei din România, care au avut de învățat ce presupune un asemenea studiu, deopotrivă retrospectiv și prospectiv. Aproape că lipsea expertiza în privința calculării indicilor economici: „experții” români au învățat cum trebuie formulată politica, cum trebuie analizate problemele și propuse soluțiile. Era nevoie și de instituții (nu doar de cunoștințe) cu totul noi. Exercițiile de reformare de până atunci se realizaseră fără anticiparea costurilor umane și financiare – remarcă L. Vlăsceanu.

Demersurile lor s-au materializat într-un studiu privind starea sistemului, derulat între mai și noiembrie 1994. Bazat pe o cantitate foarte mare de informații, „Higher Education Reform in Romania – A Study” descria situația inițială a sistemului (1989), evoluția sa până la momentul realizării studiului și, de asemenea, definea opțiunile majore care să întemeieze politicile concrete de aplicat.

Studiul a avut în vedere patru câmpuri: resurse umane; finanțarea cercetării științifice și învățământului superior; managementul cercetării științifice instituționale și învățământului superior; planuri de acțiune. Studiile tehnice (la care au colaborat două sute de experți români și zece străini - actori „nevăzuți” ai acestei politici publice, ei fiind un public de specialitate) se concentrează asupra:

- Evaluării capacității științifice și educaționale a țării și a abilității acesteia de a răspunde creativ la starea de criză;
- Stării prezente a învățământului superior și cercetării științifice;
- Identificării principalelor probleme strategice care trebuie avute în vedere de Guvern;
- Rolului statului în educație și cercetare științifică;
- Dezvoltării strategiei pentru reformarea finanțării și managementului în acest domeniu;

- Argumentelor în favoarea reformării sistemului de învățământ superior și cercetare științifică;
- Trasării planurilor de acțiune pentru autoritățile statului, dar și pentru comunitatea științifică academică.

Încă din toamna lui 1990, ca urmare a dispoziției privind libera inițiativă, se înființează Universitatea Ecologică. Apar și se multiplică spectaculos acest nou tip de instituții de învățământ superior: cele private (L. Vlăsceanu). Sub presiunea intereselor locale au luat ființă și foarte multe universități de stat. În 1989 erau 44 de instituții de învățământ superior, din care 34 ofereau programe de 4-6 ani, celelalte 10 fiind echivalente cu colegiile de astăzi. Între 1992-1993, 10 instituții tip colegiu au fost transformate în universități, iar 4 universități noi au apărut în orașe mici, ridicând numărul total la 48. Numărul facultăților a crescut rapid: de la 101 (în 1989) la 186 (în 1990-1991), la 237 (în 1993-1994). Între 1992-1993 erau operaționale 45 de colegii. Dar poate cea mai spectaculoasă (și aleatoare) creștere a cunoscut-o numărul universităților private: în 1992-1993 existau 66 de asemenea instituții de învățământ superior (96 de colegii și 381 facultăți) și o treime din totalul înscrierilor în învățământul superior din acel an, era în cadrul acestora.

Cu o asemenea proporție de tineri înscriși în instituții private de învățământ superior, România se putea compara cu S.U.A. „În timp ce instituțiile private recrutează mai ales studenții care nu au reușit să intre într-o universitate publică, admiterea ar fi trebuit să rămână competitivă” (Staff Appraisal Report, 1996: 4). Aceste „S.R.L.-uri academice” aveau nevoie de o bază legală de reglementare a funcționării. Abia în 1995 (la prima promoție de absolvenți) ia ființă, după model american, Consiliul destinat acreditării.

În privința *fluxului de studenți*, se constată: cu 679 de studenți la sută de mii de locuitori și un procentaj scăzut de înscrieri în învățământul superior în 1990 (14,6% dintre absolvenții de liceu au fost „admiși”), România se plasa destul de jos în ierarhia europeană. În numai trei ani însă, numărul de studenți la sută de mii de locuitori a crescut până la 1.532, în 1992-1993 înscrierile fiind cu ~ 45% mai mari decât în 1989-1990 (I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir – coord., 1994: 93).

În 1989, ~ 65% din studenții universității (apreciem că și datorită politicii accentuate de industrializare) erau înregistrați în programe ingineresti. În 1994 se ajunge la 31% – ingineri, în domeniul

economic se dublează - atingând 20%, iar în științe, științe sociale și umaniste numărul studenților înregistrați se triplează: 31%. „În 1994 examenul de admitere presupunea 20 de candidați pe un loc în anumite facultăți de drept, în timp ce pentru ingineri standardele de admitere scăzuseră sub numărul de locuri disponibile” (Staff Appraisal Report, 1996: 4).

**Reforma educațională nu putea fi privită ca o entitate distinctă, conexiunile sale cu alte domenii fiind obligatorii** – remarca S. Ionescu. Ea urma să prezinte *o dublă „articulare”*: **internă** – cu reforma celorlalte sectoare ale societății; **externă** – cu sistemele educaționale din alte țări.

*Opțiunile strategice* ale politicii de reformă ar trebui să răspundă la întrebări ca:

- Ce fel de societate doresc să construiesc românii?
- Ce rol va avea învățământul superior în societate?
- Ce așteaptă românii de la învățământul superior?

Formularea răspunsurilor sugerează:

- o societate pluralistă, orientată de piață, în care capacitățile intelectuale să fie o sursă vitală de dezvoltare;
- o parte crescândă din populația activă economic să primească educație superioară la diferite niveluri.

În concluzie „un sistem de învățământ superior înalt calitativ, care poate face față ratei semnificativ crescute înscrierilor, este o prioritate națională care trebuie încurajată efectiv și asistată” (I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir – coord., 1994: 36).

**5.2.3. Intrarea pe agendă și filtrarea problemei:** Cu prilejul venirii delegației Băncii Mondiale se deschidea un canal de comunicare la nivel guvernamental și se formula nevoia de a reforma sistemul de învățământ preuniversitar și universitar. Este momentul intrării propriu-zise a problemei pe agenda formală, devenind mai mult decât un subiect al dezbaterii publicului (fie și specializat, din interior).

Reforma educației în general (a celei de nivel superior în particular) a fost inițiată formal de Ministerul Educației Naționale ca instituție responsabilă. Însă, după filtrarea problemei, ea n-a beneficiat de demersuri speciale, deosebite față de alte politici sectoriale.

„În 1993 Guvernul stabilește un Grup Consultativ la nivel înalt pentru Reforma din Învățământul Superior și Cercetare menit să întreprindă studiile tehnice necesare și să pregătească strategia de

reformă, care a fost adoptată în noiembrie 1994 și încorporată în Legea Învățământului din iulie 1995” (Staff Appraisal Report, 1996: 13).

Este greu de precizat *momentul* intrării pe agendă, „inițiativa n-a fost luată în 1993 (sau în 1995), ci difuz exista din 1990”. Contextul era acela al unei atenții deosebite acordate reformelor sectoriale: un ansamblu de demersuri de schimbare și o atmosferă pro-reformă, un accept general care s-a concretizat și în acest domeniu. Chestiunea reformării învățământului superior românesc și a manierei specifice în care această politică publică să fie implementată, „a fost *agreată* de Guvern, iar nu *aprobată* în sensul propriu al cuvântului” (S. Ionescu).

**Liniile principale ale reformei.** În educația superioară era nevoie de schimbări structurale, dar și de adaptări operaționale. Doar printr-o astfel de spirală de decizie și de implementare, inovația ar cuprinde într-o formă sau alta toate segmentele implicate. Obiectivele fundamentale ale reformei nu pot fi diferite de cele de dezvoltare socială, deoarece instituțiile de învățământ superior sunt așezăminte de modernizare, generatoare de cunoștințe științifice, expertiză tehnologică și valori spirituale. Așadar, obiectivele fundamentale sunt:

- I. restructurarea învățământului superior, așa încât să întâlnească nevoile unei societăți competitive economic și cu o cultură bazată pe pluralism și democrație participativă;
- II. dezvoltarea învățământului superior, astfel încât să facă față înscrierilor crescânde, și îmbunătățirea calității sale până la nivelul standardelor europene și mondiale;
- III. creșterea motivației pentru educație superioară, mai ales la segmentele defavorizate din punct de vedere economic ale populației și la femei.

„Este esențial a privi reforma ca un proces care, dincolo de strategiile și obiectivele sale pe termen lung, ar trebui să-și stabilească obiective pe termen scurt și mediu de natură să faciliteze atingerea scopurilor finale ale reformei și tranziției de la actualul sistem la cel propus” (ibidem).

*Succesul reformei* poate fi apreciat după diferite criterii: calitatea predării/ învățării (împlinire profesională, dezvoltarea creativității, integrității și capacității antreprenoriale a indivizilor); înalta calitate a cercetării științifice și tehnologice, ca și a creației culturale; eficiența economică; egalitatea și echitatea accesului la învățământul superior. Așadar, a fost anticipată nevoia de evaluare, existând și tentativa de operaționalizare a viitoarelor asemenea

întreprinderi. Un astfel de demers caracterizează programele și politicile publice concepute cu un înalt grad de raționalitate.

**5.2.4. Modul de stabilire a agendei:** „Dincolo de inițiative din interiorul sau din afara guvernării, identificăm certe influențe din exteriorul țării” (S. Ionescu). Problema a ajuns în atenția instituțională în ansamblul preocupărilor Ministerului Educației pentru reformă, derivate din obligația celor responsabili de a găsi formula concretă prin care schimbarea să se deruleze.

Așadar, ne găsim în fața unui model al consolidării (conform clasificării propuse în 1991 de P. May): **guvernarea nu a avut decât de confirmat o nevoie socială reală, recunoscută ca atare de actorii pentru care ea avea relevanță.** Practic, ministerul trebuia „doar” să treacă la acțiune pentru a soluționa situația problematică, existând suportul, cel puțin declarativ, al publicurilor implicate. Sorin Ionescu (secretar de stat la momentul de referință) confirmă: **decizia a fost propriu-zis politică, dar a beneficiat de consensul lumii universitare.**

„Actorii cheie aveau o configurație inegală: o parte reprezentată de universitățile care își clamau autonomia (menționată încă din prima declarație a F.S.N.); cealaltă – guvernământul care încerca să răspundă presiunii diverselor instituții de învățământ superior. Universitățile se comportau insular, având cerințe care nu se articulau coerent. Prin urmare și reacțiile au fost nesistemice. Deciziile nu au lipsit, dimpotrivă! Ele însă nu s-au agregat așa încât să dea naștere unei tendințe unitare de natură să scoată bulversatul sistem din impas. Era nevoie de o raționalizare a procesului decizional, de o sistematizare a intervenției publice: era necesară *o politică reformatoare*” (L. Vlăsceanu).

A doua misiune a Băncii Mondiale oferă două granturi subvenționate de Guvernul Japoniei pentru elaborarea a două programe: pentru componenta preuniversitară și pentru cea universitară. Astfel apare cadrul de coagulare a diferitelor idei și propuneri: reforma devine strategică și sistemică. Nici resursele materiale necesare susținerii intervenției nu mai lipseau, fiind alocate aproximativ **900.000 \$ pentru învățământul superior.**

Pentru ca aceste fonduri să dea roade era nevoie de un sistem de gestionare a banilor, precum și de asistența tehnică în măsură să ofere „know-how”-ul. S-a constituit, drept urmare, un Comitet de Coordonare (*Steering Committee*) care cuprindea reprezentanții



grupurilor semnificative și a cărui activitate era asistată de consultanți occidentali pe diferite probleme. Suma destinată pregătirii politicii ajunge la ~1,8 milioane \$. Actorii cheie ai acestei politici „in statu nascendi” erau: la nivel decizional major – Banca Mondială și Guvernul României și la nivelul imediat următor - Comitetul de Coordonare (alcătuit din minim 50 de persoane, experți care să întreprindă studii pentru pregătirea implementării). Acest comitet cuprindea liderii principalelor grupuri din lumea academică, dar și reprezentanți ai studenților (L. Vlăsceanu).

După o lungă perioadă de stagnare, dar și de acumulare a ideilor inovative, anii '90 marchează explozia a numeroase instituții de educație post-secundară, al căror număr a scăpat de sub control. Multe din măsurile de dezvoltare s-au derulat în absența unei concepții coerente care să beneficieze de un minimum de fermitate și acord din partea unui segment semnificativ al comunității academice.

Cadrul legal și cel reglator erau (1994) încă subdezvoltate. Din 1990 până în 1993 au fost adoptate aproximativ două mii de legi și reglementări (decrete, ordonanțe, metodologii etc.). Totuși, rămâneau în vigoare și unele prevederi ale „Actului Educațional” din 1977 sau din „Statutul membrilor comunității academice” din 1960 (ibidem: 58). A rezultat o criză a managementului central care reflecta paradoxul: **deși reglementările abundă, lipsesc prevederi indispensabile normalei funcționări.** „De fapt situația curentă este blocată de *încercările autorităților centrale de a câștiga controlul și ale universităților de a dobândi autonomia*”.

*Prima definiție a autonomiei universitare* înțelegea prin aceasta „cadrul instituțional care să permită comunităților de studenți, cercetători și cadre universitare exercitarea libertății academice asociate cu a preda, a învăța, a cerceta și a disemina și extinde cunoașterea în condițiile auto-conducerii și delimitării de constrângerile politice, economice, ideologice, religioase ori de altă natură exercitate de stat sau de forțe organizaționale ori sociale din afara sistemului universității” (I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir - coord., 1994: 59). Oricum, nu existau mecanismele de impunere a legii: „ne-acreditarea”, recunoașterea neîndeplinirii standardelor stabilite nu presupunea vreo interdicție de funcționare. Tinerii continuau să se înscrie în asemenea instituții, în ciuda avertismentului public (L. Vlăsceanu).

Nevoia de *evaluare academică și acreditare instituțională* a devenit acută datorită „creșterii necontrolate a învățământului superior privat” și „promovării autonomiei universitare”. Acestea au condus la necesitatea protejării standardelor academice și la nevoia de a oferi criterii pentru alocarea bugetelor instituționale și pentru controlul cheltuirii fondurilor (I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir – coord., 1994: 27).

Scopurile evaluării și acreditării academice sunt:

- să încurajeze instituțiile de învățământ superior de a-și clarifica obiectivele strategice și misiunile;
- să încurajeze instituțiile de învățământ superior de a-și dezvolta propriile mecanisme de evaluare a performanței;
- să încurajeze instituțiile de învățământ superior de a-și aprecia resursele și capacitățile încă de la început;
- să protejeze comunitatea de instituțiile care nu au capacitatea de a-și respecta angajamentul public;
- să ofere comunității informații privind capacitatea și performanța diferitelor instituții;
- să ofere o bază pentru diferențierea finanțării instituțiilor de învățământ superior.

O componentă majoră este **aprecierea învățământului de către studenți**, ținând cont de tehnici prestabilite.

Mai mult decât oricare alte organizații, universitățile depind de *calitatea resurselor umane* pentru a-și îndeplini funcțiile. Aceasta presupune un înalt potențial intelectual, instruirea avansată, mare dedicație, pentru care ar trebui dezvoltate strategii speciale. Instituțiile de învățământ superior ar trebui să se concentreze asupra stimulării absolvenților străluciți pentru a urma cariere universitare, dezvoltării continue a deprinderilor profesionale și de învățare și asupra motivării celor care lucrează în sistemul academic spre a rămâne (ibidem: 83).

Un pas important în direcția asigurării calității a fost făcut în 1993, o dată cu legea acreditării și evaluării academice, care stabilește criterii generale și standarde minime ce trebuie îndeplinite. „Obiectivul acestei legi este de a promova diversificarea programelor, creșterea complementarității de roluri între instituțiile publice și private, precum și mai buna informare a consumatorilor privind opțiunile instituționale și calitatea programului” (Staff Appraisal Report, 1996:5). Instituțiile care nu pot îndeplini cerințele pot obține o autorizație provizorie de funcționare pentru o perioadă de probă

sau pot încerca să dobândească recunoașterea într-o altă categorie de învățământ superior. Noul Consiliu de Acreditare a evaluat (până în 1996) aproape 2000 de programe academice, din care 1500 erau oferite de instituții private (dintre ele au fost aprobate aproximativ 50%) (ibidem: 6).

În direcția *combinării managementului centralizat și descentralizat*,

- Ministerul ar fi trebuit să aibă următoarele responsabilități: articularea strategică a dezvoltărilor din învățământul superior prin consultarea comunității academice pentru proiectul de lege a educației; construirea cadrului pentru competiția inter-instituțională prin evaluarea academică a performanțelor și alocarea bugetelor necesare opțiunilor strategice de dezvoltare a sistemului; anticiparea blocajelor, prevenirea dificultăților, penalizarea instituțiilor cu performanțe slabe și exercitarea generală a unui control sistemic având în vedere prioritățile naționale.
- Crearea organizațiilor de mediere academică între Ministerul Educației și instituțiile de învățământ superior (adevărate „policy brokers”): Consiliul Academic (al reflecției strategice), Consiliul Național pentru Acreditare și Evaluare Academică, Consiliul Național pentru Atestarea Gradelor Universitare și a Nivelului Facultăților, Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior, Consiliul Național pentru Cercetarea Academică și Conferința Națională de Rectorilor.
- Oferirea motivației pentru aplicarea autonomiei universitare ca principiu de guvernare a instituțiilor de învățământ superior.

În *finanțarea* sectorului public al învățământului superior au avut loc schimbări cantitative și calitative din 1990. Astfel: resursele financiare au crescut ca rezultat al cererilor mai mari dar și ca urmare a inflației; sursele de finanțare s-au diversificat; mecanismele de finanțare au început să favorizeze autonomia universităților etc. Sursele de finanțare externă pentru învățământul superior din România erau, în 1994, de dată recentă și au fost suplimentate de organizații internaționale sub forma de programe. Cea mai importantă asemenea sursă a fost Programul „Tempus”: 9,5 mil. euro în 1991-1992, 12 mil. euro în 1992-1993, 16 mil. euro în 1993-1994. Sursele interne constau din propriile fonduri ale

instituțiilor de învățământ superior, precum și din fonduri publice – cea mai importantă sursă de venit pentru acesta (Bugetul de stat și Fondul special pentru educație) (Staff Appraisal Report, 1996: 67).

**5.2.5. Publicul politicii:** După ce în 1992 fusese lansată colaborarea cu Banca Mondială (B.M.), în 1994 se finalizează acel prim studiu care aduce fundamentul epistemic necesar viitoarei elaborări a politicii într-o realitate mai mult decât frământată de dizarmonie și inconsecvență.

„Schimbarea pornise incrementalist, iar unele lucruri schimbate aveau deja nevoie de modificări datorită reacțiilor la primele schimbări” (L. Vlăsceanu). Sistematică fusese doar introducerea de „schimbări ale schimbărilor”. Proaspăta Lege a Învățământului devine subiect al amendărilor succesive, „fiind deja în decalaj față de dinamica sistemului” – după expresia lui L. Vlăsceanu. Sistemul avea o tradiție a informalității, iar dinamica informală o depășea cu mult pe cea a reglementărilor.

Va fi concepută așadar *o matrice a politicii și strategiei din învățământul superior românesc* (vezi Anexa 6), după standardele B. M., în care se ținea cont de specificul situației pe care o traversa România la acel moment. În consecință, considerăm că ne-am aflat în fața unui *transfer de politici*, chiar dacă la configurarea concretă a politicii au participat actori naționali.

Maniera de a gândi lucrurile, măsura în care s-a ținut cont de obiective valorice occidentale și modul în care a fost concepută aplicarea, implementarea reformei nu puteau fi originale. Nici nu se dorea să aparțină atunci exclusiv românilor, ci dimpotrivă: o armonizare cu sistemele educaționale funcționale în lumea democratică, pe care experții noștri le cunoșteau destul de puțin.

Unii dintre cei mai importanți actori au perceput altfel: „nu a existat *un transfer* propriu-zis, ci *o articulare* a sistemului românesc de învățământ superior cu cele din alte țări avansate” (S. Ionescu). Argumentul este că nu a fost „un model al Băncii Mondiale, ci doar suportul financiar și experții – persoane care nu erau angajați ai B.M.”. La nivel universitar, echipa de concepere a reformei a fost mixtă, cuprinzându-i pe cei care, datorită competenței dovedite în propriile țări au fost recomandați de B.M., precum și pe experții autohtoni. Lazăr Vlăsceanu este convins că, dimpotrivă, a avut loc un transfer

de politici și o învățare orientată de acestea. Totuși, transferul n-a fost complet iar modelul n-a fost copiat ca atare, ci a fost cazul mai degrabă de „hibridare”.

Au fost anticipate și *efecte adverse*: de pildă, în privința cercetării academice s-a prevăzut că mecanismul de sprijin va conduce uneori la **mimarea cercetării** și la o creștere artificială a numărului de lucrări publicate, precum și la o frustrare mărită din partea universitarilor care au mai degrabă vocația de a preda, decât de a cerceta (I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir – coord., 1994: 52).

Deși acordul principal exista, secvențial au apărut nenumărate variante și contradicții. „*Publicul* cuprindea, pe lângă lumea universitară în sine (inclusiv cercetătorii) și alte categorii de persoane (de pildă, părinții tinerilor), însă acesta era mai restrâns decât în învățământul preuniversitar” (S. Ionescu).

Programe educative alternative au fost propuse de Guvern, Parlament, opoziție, asociații profesionale, organizații studențești - care presează în direcția creării unui asemenea cadru. La avizarea lui ar trebui să fie implicați și reprezentanții studenților. Majoritatea (dacă nu toate) acestor alternative sunt înalt reactive la trecut și lipsite de uniformitatea perspectivei, fiind rodul unor concepții unilaterale. Disputarea acestora a constituit regula prevalentă în relațiile dintre variatele „grupuri de inițiere”.

„Proiectul a fost gândit unitar, pe trei componente. Însă, deoarece finanțatorul a fost distinct (pentru prima componentă - U.E., pentru celelalte - B.M. și Guvernul României) au apărut dezacorduri și decalaje” (T. Velter). Deși componentele erau concepute a funcționa coerent, practic proiectele secvențiale s-au derulat separat. *Cine a dat banii și-a impus strategia, fără a mai ține cont de raționalitatea reformei în ansamblu.*

Reforma a fost concepută pe trei componente (Staff Appraisal Report, 1996: 21-25):

- I. *Îmbunătățirea capacității de management* (pentru care s-au propus 14,3 milioane de \$, finanțare PHARE) – realizabilă prin asistarea noilor organizații intermediare și prin dezvoltarea capacității instituțiilor individuale de învățământ superior de a răspunde la reformele sistemice (care, cfm. PIPLAN, trebuia să se deruleze între 1996-1998);
- II. *Învățământul universitar și continuu* (pentru care s-au propus 27,6 milioane de \$) - 1997, 1998, 1999;

III. *Învățământul postuniversitar și cercetare* (pentru care s-au propus 42,1 milioane de \$) - 1997, 1998, 1999.

Componentele II și III, urmau să fie finanțate în urma a trei runde anuale de competiție între granturi finanțate în principal de B.M. Costurile totale ale proiectului au fost estimate la 84 milioane de \$, din care 51,4 milioane de \$ - finanțare externă, adică 61% (PIPLAN, 1996: 7).

Câștigul major a derivat din faptul că „s-a reușit punerea laolaltă a factorilor responsabili din diferitele centre universitare prin instituția Directorului General Administrativ (D.G.A.). Chiar dacă D.G.A. nu funcționează în mod real la nivelul tuturor universităților, Rectorul și Contabilul Șef rămânând cei care decid cu privire la cele mai importante lucruri, structura este o realizare și a constituit prilejul multor experiențe pozitive” (T. Velter).

*Echipa mixtă de inițiere* (doi reprezentanți ai Ministerului Educației, doi ai fostului Minister al Cercetării și Tehnologiei, doi din institute de specialitate ale Academiei, un reprezentant al UNESCO, trei din Statele Unite, câte unul din Danemarca, Franța, Canada, Marea Britanie și Irlanda) a stabilit patru linii de acțiune imediată complementare și în interdependență (coord. I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir, 1994: 21):

- I. schimbarea relațiilor dintre Guvern (Ministerul Educației) și universități (instituții de învățământ superior);
- II. dezvoltarea (creșterea) instituțională în domeniul educației superioare;
- III. dezvoltarea mecanismelor și procedurilor de evaluare și acreditare academică a curriculei și a funcționării instituțiilor;
- IV. crearea de noi mecanisme de finanțare a învățământului superior.

Remarcăm absența reprezentanților Ministerului Muncii, în condițiile în care chestiunea avea referință directă la formarea forței de muncă!

**5.2.6. Strategii de respingere:** Opiniile divergente privind modul în care ar trebui să se dezvolte optim învățământul superior din România au continuat să existe. „Persistența conflictelor și

divergențelor de opinie a marcat luarea deciziilor majore și poate croniciza actuala stare de criză din învățământul superior” (ibidem: 17). Opțiunile de dezvoltare nu se doresc a fi rigide, învățământul în general, cel superior în special, presupunând *flexibilitate* și *adaptabilitate*.

„După entuziasmul inițial, criticile sau protestele s-au ivit ulterior, atunci când schimbările îi priveau direct și nu le erau favorabile (nu neapărat din perspectivă materială, ci pentru că presupuneau un efort sporit de adaptare). Însă opoziție dure nu au fost asumate” (S. Ionescu).

Economia românească aflată în profundă recesiune, dublată de criza generală a valorilor morale afectau în cea mai mare măsură tinerii, cărora le apărea cel mai adesea spectrul emigrării și al somajului. „Motivația tinerilor și cererea lor de educație superioară este încă mare. N-ar trebui permis ca această motivație să scadă, ci ar trebui stimulată” (coord. I. Mihăilescu, Vlăsceanu, C. Zamfir, 1994: 18).

**În 1990, România** avea un sistem de învățământ superior cu multe calități, unele chiar de excepție, la care se adăugau însă slăbiciuni critice. Cele mai serioase *probleme moștenite* și care au devenit *surse de criză* sau *obstacole structurale și operaționale* sunt:

- a) un sistem hipercentralizat și birocratic de conducere, coordonare și control, ca și o puținătate a calităților manageriale (creșterea presiunii la schimbare e contrabalansată în ultimul timp de o puternică rezistență la schimbare, venită nu doar din partea vechilor structuri centralizate, ci și din partea instituțiilor individuale de învățământ superior);
- b) inadecvarea răspunsului învățământului superior la cererea socială;
- c) deficiența diferențiere a acestuia pe niveluri;
- d) întâmplătoarea și în genere excesiva detaliere pe domenii și subiecte din care rezultă o supraspecializare ineficientă și prematură;
- e) criza severă a corpului didactic (existența unei prăpăstii între generații: mulți foarte tineri și mulți peste 50 de ani, mai puțin de 10% având vârsta între 30 și 50 de ani, ș.a.m.d.);
- f) avântul postrevoluționar al instituțiilor de învățământ (private dar și publice) dublat de slaba asigurare a

minimumului de condiții de învățare: evaluarea și acreditarea academică devenind chestiuni critice, mai ales că în 1994 universitățile particulare scot prima promoție de absolvenți;

- g) în timp ce cheltuielile publice pentru învățământul superior au scăzut constant în România după al doilea război mondial, după 1980 ele au scăzut mai accelerat chiar decât înscrierile, pretextul fiind nevoia de a extinde autofinanțarea – a rezultat o degradare accentuată a condițiilor de educație, iar după revoluție, chiar dacă finanțarea a crescut apreciabil, rata sa încă este întrecută de cea a înscrierilor;
- h) **dramatica penurie a facilităților** (biblioteci, laboratoare, săli de lectură, spații de locuit, cantine etc.), în această privință situația fiind catastrofală în instituțiile de învățământ superior publice și private;
- i) servicii sociale pentru studenți aproape inexistente;
- j) **inegalitatea accesului la învățământ superior pentru diferitele straturi sociale** (de pildă, între 1986-1987, mediul de proveniență a studenților era: 2,6% țărani, 32,8% muncitori în industrie, 27,7% funcționari și 36,9% proveneau din intelectuali).

Privatizarea în agricultură și comerț, scăderea standardului de viață și creșterea costului pentru traiul studentului din ultimii ani făceau probabilă accentuarea fostelor inegalități. „Problemele moștenite, recente schimbări dizarmonice, rezistența la schimbare a sistemului organizațional centralizat și absența cronică a facilităților sunt tot atâtea surse de criză majoră și blocaj în învățământul superior românesc” (ibidem: 20).

„Am fost permanent conștienți că va exista **opозиția cadrelor didactice**. Datorită aderenței lor, și implicarea în realizarea propriu-zisă a reformei a fost atât de redusă” (S. Ionescu).

**5.2.7. Concluzii privind elaborarea reformei:** Spre deosebire de alte politici sectoriale, în domeniul educației, Uniunea Europeană a lăsat în mâna actorilor naționali punerea la punct a strategiilor de schimbare, cu condiția ca ele să respecte aceleași reguli; să fie în acord cu modelele instituționale occidentale funcționale în învățământ (Monica Calotă).



Principalele mecanisme instituționale care, la momentul conceperii reformei, urmau a fi create pentru a gestiona această politică publică au fost cele patru consilii aprobate de Guvernul României pentru nevoile și performanțele învățământului superior (cfm. PIPLAN, 1996):

- Consiliul Național pentru Acreditare și Evaluare Academică (1994);
- Consiliul Național pentru Atestarea Titlurilor și Gradelor Academice (reformat în 1995);
- Consiliul Național de Finanțare a Învățământului Superior (1996);
- Consiliul Național al Cercetării Universitare (1995).

„Deodată cu apariția studiului Băncii Mondiale (toamna lui 1994) putem considera că problema a fost definită și plasată într-o abordare rațională. Reforma intra bine cântărită și structurată pe agenda instituțională” (L. Vlăsceanu). Însă noii actori cheie ai derulării procesului vin cu propria agendă, puternic politizată. Aceștia, uneori din necunoștință de cauză, înghețau sau chiar respingeau agenda decizională deja demarată; alteori, din varii interese, dezvoltau strategii paralele ignorând sau chiar repunând sub semnul întrebării opțiuni limpezi, cristalizate. Ne aflăm astfel în situația coexistenței a două agende diferite.

Deși suportul principal al publicurilor exista, informațiile privind programul B.M. „circulară vicios”: proiectele nu apăreau deoarece informația era blocată la receptare. Aceasta se întâmpla fie pentru că era percepută de factorii de decizie locală ca fiind prea importantă pentru a mai fi difuzată, fie pentru că se altera într-o asemenea măsură încât devenea zvon și circula ca atare. „Atunci când informația era prezentată direct, declararea sprijinului pentru punerea în practică era cvasi-automată (nu însă și sprijinul efectiv!)” (L. Vlăsceanu). Existau apoi blocaje în instituții: atunci când un proiect era în fine aprobat, eforturile de aplicare efectivă a acestuia erau zădărnice. Datorită unor asemenea desincronizări și dizarmonii, capacitatea de absorbție a banilor a fost atât de redusă. „Când obținem finanțare, nu reușim să creem structurile potrivite pentru gestionarea lor” (T. Velter). Considerăm că nu atât „crearea” structurilor optime, cât mai ales „funcționarea” lor eficientă.

Chiar dacă fuseseră create mecanismele de reglementare și control al manierei în care autonomia universitară și autogestiunea

să se aplice, în realitate, „noii baroni din recenta oligarhie universitară se comportau discreționar” (L. Vlăsceanu).

*Pe scurt:* instituțiile informale au fost mai puternice și în permanent conflict cu raționalitatea programului, iar aplicarea sa a fost sincopată. Dincolo de mult revendicata bunăvoință, iraționalitatea socială s-a reflectat și la nivel decizional. Paradoxal, **elaborarea acestei politici de reformă a respectat standardele de raționalitate.** Însă primele stadii de implementare au probat o iraționalitate care face necesară re-conceptualizarea strategiei optime pentru învățământul superior din România. Ne găseam într-o acută lipsă de orizont: „dincolo de cum a fost conceput (și realizat!) totul, nu știm încotro să mai reformăm învățământul românesc (și nici cu ce finanțare)” (T. Velter).

**La nivelul agendei instituționale a politicii de reformare s-au resimțit trei paralelisme:**

- între nivelul *central* și cel *local* de decizie;
- între componenta finanțată de *U.E.* și cele finanțate preponderent de *B.M.*;
- între programul *inițial rațional* și *politizările ulterioare* introduse succesiv de actorii responsabili.

Practic, au funcționat șase agende distincte, care au configurat diferitele eforturi de implementare, reflectându-se în sincope și breșe. Radiografia conceperii (prin urmare și a evoluției) reformei din învățământul superior românesc oferă imaginea unei oglinzi sparte, în care fiecare actor și acțiunile sale au o logică diferită.

### 5.3. Evaluare de impact

„Dacă baza unei politici este doar metaforică, atunci rezultatele pot să difere în mod substanțial de cele așteptate” (E. Ostrom, 1999: 23). Am arătat cât de rațională a fost fundamentarea reformei din învățământul superior. Nu ne rămâne decât să cercetăm dacă rezultatele sunt cele scontate, dacă există diferențe între ce s-a dorit prin această politică și rezultatele obținute din implementarea ei.

Un diagnostic formulat de prof. univ. dr. Andrei Marga, unul dintre actorii semnificativi implicați în măsurile de reformă educațională, precum și în conceperea unor modificări de îmbunătățire a politicii, dintr-o „intuiție informată” a rezumat situația în termenii de mai jos.

„La toate nivelele (...) se acuză, pe drept, supraîncărcarea planurilor de învățământ și a programelor analitice, care este contra-formativă și contra-performantă” (A. Marga, 2000, 1: 20). Încercările de modernizare s-au soldat, în multe cazuri, cu noi complicații. Opțiunile între pachete de cursuri ar trebui să funcționeze în mod real, ca și interdisciplinaritatea. Tipul de cunoaștere cultivat ar trebui să ofere absolvenților, cele patru capacități de bază: **„capacitatea de a abstractiza, capacitatea de a gândi sistematic o problemă, capacitatea de a testa soluțiile, capacitatea de a comunica în limbile moderne și de a folosi tehnicile informaționale”**.

Ne înarmăm cu metode riguroase pentru a verifica măsura în care tabloul descris corespunde realității. Evaluările de impact<sup>\*</sup> privesc dincolo de rezultatele imediate ale politicilor, în încercarea de a identifica efectele pe termen lung ale politicii, inclusiv pe acelea neașteptate sau nedorite. De asemenea, o evaluare de impact poate examina ce se întâmplă când mai multe programe operează concertat, ori poate urmări dacă efectele pozitive se mențin în timp.

Clasic, o asemenea evaluare compară situația dinainte și cea de după implementare: „ce s-ar fi întâmplat dacă politica nu s-ar fi derulat, față de ce s-a întâmplat în realitate?”. În acest scop întreprindem, într-o logică pluralistă (P. Lascoumes), analize de caz iar abordarea este **preponderent calitativă**, pricipală tehnică aleasă fiind focus grupul.

„Educația publică tradițională este un exemplu clasic de model birocratic. Este centralizată și condusă prin reglementări; fiecare instituție este un monopol; clienții au puține opțiuni; iar locul de muncă al nimănui nu depinde de performanțele sale. Este un sistem care garantează stabilitatea, iar nu schimbarea” (D. Osborne, T. Gaebler, 1993: 314). Referința autorului era la S.U.A., finele anilor '80, și reprezintă un bun portret al sistemului educațional românesc înainte de a se fi schimbat. Dintre obiectivele generale ale reformei din învățământul superior optăm pentru **evaluarea transformărilor de fond, a conținuturilor și modelelor vehiculate**.

Reformarea învățământului superior românesc a avut drept scop, pentru a folosi o exprimare sintetică, **creșterea performanțelor**.

\* [www.eval\\_library.html](http://www.eval_library.html)

Schimbările prin care s-a încercat obținerea acestora au vizat atât palierul **structural**, cât și pe cel **funcțional**.

La nivelul *structurilor*, s-au modificat mecanismele de conducere, modalitățile de organizare, s-au diversificat extraordinar programele de învățământ superior, atât pe axa public – privat, cât și în interiorul fiecărei categorii. Au apărut programe masterale și doctorale, studii postuniversitare, cu durată variabilă, studii intensive, s-a deschis învățământul la distanță etc.

Dimensiunea *funcțională* se operaționalizează în rezultate:

- **de învățare** (*learning outcomes* – materializate inclusiv în publicarea rezultatelor cercetărilor întreprinse în mediul academic; atenția (tradusă în procente din bugetul facultății acordată fondului documentar intern – extern) față de dotarea bibliotecilor, accesul la internet, abonarea la revistele internaționale de specialitate – ca surse de învățare);
- **de calificare** (evoluția numărului de absolvenți pe diferitele domenii – vezi, de pildă, inadecvata creștere a numărului de ingineri, în condițiile de declin accentuat al mării industrii, sau numărul extrem ridicat al absolvenților în științe umaniste);
- **nivel de absorbție pe piața muncii** (măsurabilă sub aspectul numărului de absolvenți încadrați în primul an de la absolvire, procentul celor care nu își desfășoară activitatea în domeniul pentru care s-au pregătit în universități).

**Am constatat o inflație instituțională și deflație de conținut.**

Sintagma *modernizarea învățământului* stârnește (încă!) discuții aprinse. Nu există standarde de calitate cu privire la care să se fi căzut de acord la nivel mondial, nici chiar european. Declarația de la Bologna aduce un plus de claritate, fără a stabili însă linii despărțitoare între *ce trebuie* și *ce nu trebuie* să se petreacă în învățământul superior.

**Suntem interesați de măsura reală în care**, în instituțiile de învățământ superior din România, procesul de învățare s-a dinamizat, măsura în care au fost abandonate prelegerile și seminariile focalizate pe „cel de la catedră” (eventual cu un discurs neadaptat la interesul studenților, fără legătură cu dezbaterile „la zi” în domeniul de referință sau cu viitoarea specializare a absolvenților).

Dacă la începutul anului 1990 se consideră, fără doar și poate, că nu aveam de a face cu nici un embrion reformator ( $t_0$ ), anul 1992

este momentul de debut al proiectelor de reformă în învățământul superior din România ( $t_1$ ), iar finele anului 2003 ( $t_2$ ) este cel în care evaluăm impactul deceniului de măsuri menite să schimbe nu doar la față acest segment al educației. Se pornea de la presupuziția că performanțele vor crește în acest interval. Nu putem măsura cu certitudine starea sistemului la  $t_{0(1989)}$  sau la  $t_{1(1992)}$ , dar la  $t_{2(2003)}$  putem să ne concentrăm asupra performanțelor „de învățare”, despre care inferăm că sporesc dacă se acordă o atenție mai mare: **resurselor de învățare** (calitatea și accesibilitatea fondului documentar); **manierei de predare – învățare**; **sistemului de evaluare**.

Mai interesează dacă în privința instituțiilor în care România se integrează există un efort sistematic de informare, dacă limba engleză este însușită corespunzător nevoilor de piața locurilor de muncă și dacă în domeniul informaticii abilitățile sporesc constant.

### **IPOTEZA GENERALĂ:**

La mai mult de un deceniu de la inițierea reformei, învățământul superior românesc nu a interiorizat modificări fundamentale și nu a înregistrat decât modernizări de formulă instituțională, uneori și acestea confuze. Planurile de modernizare au fost întocmite cu minuțiozitate mai mare sau mai mică; am beneficiat de asistența specialiștilor din țările Uniunii Europene și din America de Nord; s-au derulat diferite programe (vezi Tempus, Socrate, Leonardo da Vinci, CEEPUS etc.); au fost întreprinse vizite externe destinate înțelegerii managementului universitar modern.

**Cu toate acestea, în sălile de curs „modernitatea” a ajuns fragmentar: schimbarea structurală a devenit un scop în sine, schimbarea funcțională fiind neglijată (sau chiar abandonată).**

Ipoteza privind situația inițială se verifică prin luarea în considerație a ceea ce declară cadrele didactice: în susținerea prelegerilor era utilizat scrisul cu creta pe tablă; dialogul cu studenții era discontinuu și marginal; eforturile personale de cercetare se rezumau la „întocmirea de referate”; studentul nu era învățat să *învețe* sistematic, pe cont propriu și nu îi erau oferite scheme logice de demers științific individual; studentului nu îi era cultivată o imagine de sine pozitivă, dimpotrivă; prevalau maniere reproductive de examinare a însușirii „cursului” profesorului (prin care era apreciată memoria, iar nu creativitatea).

**Cu mai puține cuvinte:** facultatea continua modelul cantitativ - reproductiv din liceu, rupt de viața reală cu care absolvenții se confruntă și decalat prin comparație cu nivelul mondial al cuceririlor în domeniu. Ca ipoteze particulare distingem:

- **Dacă reforma din învățământul superior a ajuns la principalii săi beneficiari, atunci conținuturile, structura, manierele de examinare au fost adaptate la noile realități sociale.**
- **Cu cât învățământul superior românesc este mai performant, cu atât absolvenții sunt mai pregătiți pentru a obține un loc de muncă și a se adapta la cerințele pieței libere.**

Se pot aprecia, pe **dimensiunea materială, dotarea cu mijloace moderne de învățare** raportat la numărul de studenți: numărul de video-proiectori, (cel puțin retroproiectori); numărul de săli cu acces la internet pentru studenți și cadre didactice; numărul de săli echipate cu tehnică audio-video; numărul de copiatoare cu care sunt dotate bibliotecile universitare; posibilitatea de a consulta electronic titlurile aflate în bibliotecă și de a organiza tematic și după cuvinte cheie căutarea; numărul de „whiteboard”-uri, iar pe **dimensiunea ideatică, adaptarea la cerințele pieței forței de muncă, prin nivelul de însușire al limbii engleze; gradul de utilizare a computerului; cunoștințe despre instituțiile europene. Deschiderea în exterior și implicarea în „viața cetății”:** numărul de burse obținute de studenți în centre universitare de renume; numărul de deplasări întreprinse de cadrele didactice pentru *schimb de experiență*; participarea la sesiuni științifice internaționale; promovarea de evenimente cultural-științifice, participarea la acțiuni (dezbateri publice, conferințe) organizate împreună cu funcționari din administrația publică, exponenți ai mediului de afaceri sau cu segmente ale societății civile.

**Majoritatea itemilor din ipotezele de lucru este transpusă în întrebările care compun ghidurile de interviu pentru studenți și cel pentru cadre didactice.**

### 5.3.1. Structura grupurilor de testare

Pentru a testa ipotezele, s-a apelat la un lot din București din **populația țintă** a acestei politici publice (reforma învățământului superior), dat fiind faptul că aproximativ 40% din populația studentescă se află (1999\*) în capitală, deci există un grad relativ de reprezentativitate.

*În alegerea segmentelor din populația țintă care au fost intervievate au contat diversitatea specializărilor și existența facultăților înainte de implementarea reformei pentru a putea compara situația inițială cu cea actuală.*

- Academia de Studii Economice (Studii Economice în Limbi Străine);
- Universitatea Tehnică de Construcții București (Facultatea de Hidrotehnică);
- Universitatea Politehnică București (Facultatea de Energetică);
- Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu” București (Facultatea de Urbanism);
- Universitatea București (Facultatea de Biologie).

### 5.3.2. Metode de recrutare și cercetare

A fost aleasă cercetarea calitativă prin tehnica focus grupurilor deoarece, în privința învățământului\*, studiile de caz însoțite de focusgrupuri se dovedesc o sursă de neînlocuit de informații, iar alte metode de cercetare au mai fost aplicate (tehnicile cantitative, analize instituționale). S-au desfășurat **cinci focus grupuri cu studenți și patru focus grupuri cu profesori** deoarece sunt relevante pentru segmentul de populație avut în vedere (tehnica este descrisă pe larg în Anexa nr. 8, conform metodologiei cercetărilor sociale descrisă la [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)). S-a constatat că, după trei-patru focusgrupuri derulate cu un public, intervine *saturația teoretică*, respectiv *redundanța*.

#### Avantaje

#### Dezavantaje

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ constituie un mediu în care discuțiile sunt încurajate;</li> <li>▪ funcționează creativ;</li> <li>▪ oferă acces la atitudini;</li> <li>▪ facilitează observația;</li> <li>▪ reliefează influențele socio-culturale;</li> <li>▪ sprijină spontaneitatea;</li> <li>▪ creează „siguranța de grup”.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pot inhiba franchețea;</li> <li>▪ răspunsurile negative le pot inhiba și pe cele pozitive;</li> <li>▪ ignorarea sau chiar dispariția punctului de vedere minoritar;</li> <li>▪ tendința la consens;</li> <li>▪ îngustarea perspectivei când există contradicții.</li> </ul> |
|---|--|

Pentru **recrutare**, au fost folosite *recomandările și recrutarea la fața locului* (la cursuri și seminarii), precum și legătura cu *alte evenimente* pentru asigurarea prezenței respondenților. Procesul de invitare a fost personalizat și repetitiv, mai ales în cazul cadrelor didactice. Cu prilejul confirmărilor telefonice, au mai fost oferite detalii, revenindu-se cu o zi înainte de desfășurarea discuției de grup. Pentru **motivarea participării**, în general, au fost oferite sucuri, iar în cazul unor cadre didactice ceai și cafea. **Locul** desfășurării discuțiilor a fost familiar pentru participanți: sala de clasă, biroul de la catedră sau chiar un local public liniștit (o ceainărie).

Moderatorul a avut scurte convorbiri informale cu respondenții înainte de începerea focusgrupului, menite să creeze un cadru discursiv adecvat, iar **înregistrarea** s-a efectuat cu ajutorul unui reportofon, precum și prin **notițe** privind comportamentul non-verbal al participanților, consemnate imediat după încheierea focusgrupului. În cazul discuțiilor cu studenți, moderatorul nu a folosit o vestimentație pretențioasă, care să intimideze și a asigurat confortul psihic al respondenților așa încât discuția să decurgă cât mai liber. După introducerea lămuritoare privind natura întâlnirii, moderatorul nu a marcat aprobator (sau nu) discuția nici verbal, nici non-verbal, ci a utilizat pauze de câteva secunde, de natură să încurajeze eventuale adăugiri. Moderatorul era familiarizat cu problemele de discutat și a folosit ghiduri de discuție diferite pentru cele două categorii de public.

### **GHID de DISCUȚIE pentru STUDENȚI**

Vă mulțumesc pentru că ați acceptat să participați la această cercetare, menită să evalueze rezultatele reformei din învățământul superior. Vă rog să vă prezentați, iar pe parcursul orei în care vom sta de vorbă, să vă exprimați liber punctele de vedere.

1. Ce a contat în alegerea acestei facultăți? Cât a contat viitoarea calificare? Cât de importante credeți că sunt cantina și căminul (calitatea și accesibilitatea)?

2. Considerați biblioteca suficientă ca număr de titluri și ca tematică? Puteți consulta electronic baza de date? Ce dotări are sala de sport și care este regimul de acces la acestea?

3. Cum vi se par celelalte facilități, de pildă serviciile sociale – consultanță privind pachetele de cursuri, bursele, piața locurilor de muncă, posibilitățile locative etc.?

4. În ce format aveți acces la cursuri – xero-copii, dischete și cd-uri, notițe luate în timpul prelegerilor? De unde vă procurați lucrările indicate ca bibliografie?



5. Ce credeți despre conținutul cursurilor? Este adecvat, face referiri la cele mai moderne descoperiri în domeniu? Credeți că au suficientă relevanță practică? Sunt însoțite de lucrări de laborator, aplicații etc.? Cum vi se pare structura logică a acestora?
6. Ce părere aveți despre maniera de susținere a prelegerilor? Este suficient de dinamică și interactivă? Considerați că profesorii se raportează deschis la dvs., comunicați realmente? Cât de des vă acordă profesorii consultanță?
7. În ce măsură utilizați computerul în pregătirea dvs.? Care este nivelul dvs. de însușire a limbii engleze? Cât de bine cunoașteți instituțiile în care se integrează România?
8. Considerați că v-ați dezvoltat abilitatea de a elabora proiecte de cercetare sau materiale care să presupună și o dimensiune aplicativă? Cât de creativ se desfășoară examinarea? Ce puteți spune despre maniera de evaluare practică?
9. În ce măsură ați efectuat studii aplicate, cercetări științifice, dar la sesiuni de comunicări științifice ați participat?
10. Cum priviți ceea ce învățați în facultate raportat la găsirea unui loc de muncă sau la viitoarea profesie?
11. La ce credeți că se referă reforma din învățământul superior din România?
12. În ce măsură v-ați implicat în evenimente organizate împreună cu funcționari din administrația publică, exponenți ai mediului de afaceri sau cu segmente ale societății civile?
13. Dintre toate chestiunile discutate, care credeți că este cea mai importantă? Considerați că am ratat ceva, ar fi fost necesar să abordăm și alte aspecte?

### **GHID de DISCUȚIE pentru CADRE DIDACTICE**

Vă mulțumesc pentru că ați acceptat să participați la această cercetare, merită să evalueze rezultatele reformei din învățământul superior. Vă rog să vă prezentați, iar pe parcursul orei în care vom sta de vorbă, să vă exprimați liber punctele de vedere.

1. Cum ați descrie situația de dinainte de implementarea reformei? Resimteți nevoia unor schimbări? Era dorită o altă stare de lucruri? Care erau așteptările dvs. de la această reformă? V-a dezamăgit în vreun fel?

2. În ce măsură ați fost informați sau consultați anterior implementării măsurilor? Ați discutat sau ați participat la implementarea concretă a unor decizii sau a unor măsuri de reformă?
3. Care a fost reacția dvs. și a colegilor la primele măsuri? Care a fost reacția studenților? Cât de clar percepeți semnificația schimbărilor?
4. Cum ați receptat consecințele implementării schimbărilor administrative, de management? Ce părere aveți despre noua dinamică a personalului? Cum v-a afectat reforma?
5. Cum s-a modificat conținutul prelegerilor și al planurilor de învățământ?
6. S-a schimbat în vreun fel modalitatea de desfășurare a prelegerilor, a seminariilor sau a orelor de laborator? Cum apreciați folosirea mijloacelor moderne de expunere a unor materiale didactice?
7. În ce măsură utilizați computerul în pregătirea expunerilor? Ce importanță acordați actualizării prelegerilor? Sunteți la curent cu cele mai noi dezvoltări în domeniul dvs. de referință?
8. Care sunt metodele dvs. de evaluare a studenților?
9. Folosiți poșta electronică în comunicarea cu studenții? Cât de des vă întâlniți cu ei pentru consultanță?
10. Ce părere aveți despre schimburile de experiență în străinătate? Cum vi se par sesiunile de comunicări științifice? Recent, ați efectuat studii, cercetări?
11. Ce modificări puteți să atribuiți în mod cert reformei? Prin ce diferă lucrurile acum?
12. V-ați implicat în evenimente derulate împreună cu alți exponenți ai societății (autorități locale, oameni de afaceri, O.N.G.-uri etc.)?
13. Dintre toate chestiunile discutate, care credeți că este cea mai importantă? Considerați că am ratat ceva, ar fi fost necesar să abordăm și alte aspecte?

În privința cadrelor didactice au fost dificultăți de recrutare și considerăm un succes faptul că am reușit colectarea unor **opinii de grup** din acest mediu, chiar și atunci când am desfășurat mini-grupuri. Respectarea normelor de confidențialitate ne împiedică să punem la dispoziție înregistrarea audio a unor declarații care deși ar fi fost, poate, relevante unele marcaje para-verbale (intonație, ritm, inspirație retorică etc.), ar fi periclitat anonimatul respondenților.

### 5.3.3. Rezultate ale cercetării

Învățământul universitar românesc a fost subiectul unei politici de reformare, iar în urma aplicării ei au apărut schimbări la diferite niveluri: strategia de resurse umane, managementul academic și administrativ, mecanismele de finanțare, selecția studenților etc. Diverse studii (pe care le-am utilizat în parte) au acordat atenție evoluției acestor dimensiuni.

Ne interesează rezultatele și efectele reformei la nivelul procesului de învățământ. „Universitatea” își propune ca, la absolvire, indivizii să dețină anumite cunoștințe de specialitate, anumite deprinderi, să fie buni cetățeni (cu conștiință civică) și să facă față cerințelor pieței muncii. Cum este pregătit studentul pentru a obține acestea și ce face cadrul didactic altfel ca urmare a măsurilor reformatoare?

#### CADRE DIDACTICE

În privința situației de până în 1989, respondenții afirmă că statutul social și salarizarea profesorilor erau mai bune decât acum. „Accesul tinerilor la catedrele din învățământul superior era destul de dificil”, cauză căreia i se atribuie discontinuitatea de acum dintre cei tineri și cei de peste 50 de ani.

Nu exista concurență între catedre, pe când acum este o luptă între grupări, catedre, între „disciplinele utile și cele de umplură”, totul „pentru persoane”. Conducerea universităților este percepută ca exterioară, lipsită de deschidere spre colaborare cu subordonații, sau chiar conservatoare.

Reforma învățământului s-a integrat în contextul schimbărilor sociale generale. Ea este văzută ca incoerentă, prea lentă și graduală, fiind fără excepție calificată ca venind „de sus în jos”. Profesorii se temeau de nou, se așteptau la altceva și nu au fost consultați sau implicați în schimbarea învățământului. Recurent este reclamată lipsa de cooptare a celor de la catedră în elaborarea sau aplicarea măsurilor. Singura formulă de informare la care se recurge uneori este „deschiderea festivă a anului de învățământ”, prilej cu care se anunță modificările „cerute”.

Nucleele cele mai rezistente la implementarea reformei sunt considerate a fi „grupurile care tind să-și păstreze privilegiile” și sunt atribuite, în general, vârstei. Adesea apar aprecieri spontane legate de decalajul de vârstă dintre profesorii „tineri” și cei „bătrâni”, care nu mai depun eforturi de a fi la curent cu stadiul propriei discipline, care folosesc o bibliografie din anii '70 și metode de predare – învățare

la fel de învechite. Una din explicații poate fi și aceea că nici unul dintre cei cu care s-au purtat discuțiile nu aveau grad didactic de „profesor”, iar conferențiarii au fost relativ mai puțini decât asistenții și lectorii, prin urmare „tinerii” s-au exprimat despre „clivajul inter-generațional”.

„Imediat după 1990 a intervenit o relaxare: frecvența la cursuri nu a mai fost obligatorie, seminariile au devenit aproape facultative (...)”. După o perioadă de oarecare efuziune, totul pare că s-a diluat, interesul pentru modificări dispărând.

Gradul de pregătire la absolvirea liceului, motivația, respectul pentru actul de învățământ, precum și responsabilitatea studenților au scăzut dramatic. Deficiențele semnalate cel mai acid sunt „de educație” sau „de atitudine”. Studenții nu mai sunt la fel de performanți, iar examenul de admitere nu îi mai obligă să se pregătească serios, nici sesiunile de examene nu îi mai determină să depună vreun efort susținut, deoarece studenții vizează minimum de credite. Notele necesare obținerii burselor și diplomele sunt singurele care îi interesează. „Lupta pentru bani îi copleșește (...), majoritatea sunt nevoiți să se întrețină, mai degrabă decât să învețe”.

Percepția generală a profesorilor este că **numărul de studenți s-a dublat, iar calitatea lor s-a înjumătățit**. Aceasta a condus la **supra-normarea cadrelor didactice** („două-trei norme la un profesor”), prețul plătit fiind adesea timpul dedicat cercetării și actualizării cursurilor.

Una din opiniile de grup ale cadrelor didactice privește consecințele negative ale comasării prea multor studenți (30!) într-o grupă, precum și proasta gestionare a spațiilor de învățământ, devenite oricum insuficiente. Mai este reclamată lipsa de punctualitate a studenților, precum și faptul că secretariatele găsesc formule absurde de a fixa cursuri, de pildă, începând cu ora 19.

**Salarizarea sub nivelul eforturilor, al pieței muncii în general**, pentru a nu apela la comparații cu nivelul european al veniturilor profesorilor, alungă oamenii de valoare din învățământ sau îi obligă pe cei care rămân să susțină cursuri câte opt ore pe zi, la aceeași instituție ori în mai multe locuri. „Cauza răului” este identificată în faptul că „în societatea noastră, știința de carte nu este un criteriu de avansare în ierarhia socială”.

Aplicarea neadecvată a principiului descentralizării a condus la **paralelisme instituționale**, la inițierea de programe de studiu, doar

cu scopul de a beneficia de anumite finanțări. Nici ideea de a propune cât mai multe opționale nu este mai fericit aplicată, deoarece ele devin adesea discipline „de umplutură” și sunt tratate marginal, de-a lungul câtorva întâlniri dintr-un semestru, prima și ultima pierzându-se în chestiuni administrative. Multe dintre cadrele didactice consultate, acuză „nefericita scurtare a timpului de predare”. „Practic, o oră este o jumătate de oră, iar cele opt întâlniri sunt de fapt patru: **industrializarea învățământului**” – este una dintre opiniile recurente.

Cu privire la actualizarea cursurilor și la folosirea noilor mijloace și metode de învățare, este din nou invocat factorul vârstă, dar sunt amintite și diferențe datorate disciplinei ori departamentului. Obligativitatea de a pune la dispoziția studenților note de curs în format electronic a constituit un imbold care a scos din rutină uneori chiar și profesori care veneau cu hârtia îngălbenită și pretindeau reproducerea acelor cunoștințe teoretice, lipsite de referiri la prezent și la practică.

Legat de evaluare, discuțiile au gravitat în jurul procentelor stabilite de fiecare pentru aprecierea din timpul anului și cea de la examenul final. S-a exprimat și opinia conform căreia „examele serioase, scris și oral, de la sfârșitul cursului,, ar fi relevante. Studenții nu gândesc structurat, nu au obișnuința de a-și susține cu argumente punctele de vedere sau de a avea judecăți critice de valoare, deși profesorii consideră că îi încurajează în acest sens. Spontan a fost invocat apelul la „mila profesorului, **abuzul de bunăvoință**”, practicat de studenți în sesiuni. De asemenea, a fost subliniat faptul că acum, facultatea presupune selectivitate nu atât la admitere, cât mai ales pe parcursul absolvirii ei.

„Înainte de 1989, comunicarea cu studenții era unidirecțională”. Respectul pe care îl probau studenții în relația cu cadrele didactice este considerat a corela pozitiv cu selecția uneori foarte dură de la admitere, care asigură și o calitate intelectuală superioară. Percepția cadrelor didactice este că studenții nu mai socializează *in-group*, cu atât mai puțin *out-group*, cu profesorii.

Deși profesorii își manifestă disponibilitatea de a acorda consultații, destul de puțini studenți se arată interesați. Așa numita consultanță are loc mai ales la finele cursurilor și seminariilor, cu precădere înainte de sesiuni. Datorită numărului prea mare de studenți, comunicarea cu ei este depersonalizată. În plus, profesorii dispun de foarte puțin timp pe care să-l poată dedica discuțiilor suplimentare cu

studentii, „iar pentru că nu sunt plătite aceste ore, este posibil să dispară și acestea”.

În general, cadrele didactice mai tinere utilizează poșta electronică pentru comunicarea cu studenții, unii oferindu-le chiar numărul personal de telefon. Spontan, a fost semnalată persistența distanței dintre studenți și cadre didactice, fiind reclamată chiar ostilitatea cu care se raportează unii dintre studenți.

În privința experienței dobândite cu prilejul diverselor călătorii în străinătate, cadrele didactice au apreciat că este foarte dificilă aplicarea cunoștințelor achiziționate acolo deoarece învățământul depinde de starea societății în ansamblu și nu pot fi modificate fundamental doar anumite segmente ale acesteia. Ele sunt considerate binevenite, deși diferența dintre sisteme face să nu poată fi întotdeauna valorificate complet. Există părerea că profesorii, deși muncesc conform standardelor occidentale, beneficiază de o răsplată materială este doar la nivelul scăzut al salariilor românești.

Despre schimbările care pot fi atribuite exclusiv reformei, opinia generală a grupului este că nu se pot distinge efecte datorate acesteia, eventualele modificări apărute fiind rodul eforturilor pe cont propriu al unor indivizi. Instituțional nu se resimte decât „un import al formelor din economii dezvoltate”. Expresia cea mai frustră privind semnificația schimbării ar putea fi: reforma înseamnă de fapt „comercializarea învățământului românesc”. Una dintre sursele de inadecvare a măsurilor a fost identificată în lipsa legătură directă a celor care le concep, cu actul de predare.

Deschiderea universităților către celelalte segmente ale societății este destul de mică, din moment ce participarea profesorilor la evenimente derulate în parteneriat cu autorități locale, oameni de afaceri, organizații neguvernamentale este, cu indulgență, sporadică. Profesorii nu mai au timp, nu mai au energie și nici interes pentru a se implica în asemenea proiecte, pe care, de altfel, le califică drept utile.

Absolut nedirectat, cadrele didactice au subliniat curențe legate de cunoștințe anterioare ale studenților, necesare pentru înțelegerea și interiorizarea problemelor de nivel academic; adecvarea cunoștințelor dobândite de studenți pe parcursul facultății la nevoile viitoare ale societății; implicarea cadrelor didactice în elaborarea reformei; adaptarea unor profesori la noutățile pedagogice sau la cele

din propria specialitate; conservatorismul celor din conducerea universităților; strategia învățământului.

## STUDENȚI

Ca observație generală, remarcăm apariția unor răspunsuri disimulate, derivate din conformism. Ele au putut fi identificate datorită neconcordanței dintre mesajul verbal și comportamentul non-verbal.

Motivația alegerii facultății nu are o pronunțată dimensiune intrinsecă, ci mai degrabă extrinsecă: o calificare nerestrictivă, cu posibilități practice multiple, un examen de admitere perceput ca nedificil, continuarea specializării din liceu, opțiunile părinților, la care se adaugă oportunitățile viitoare - sunt principalele motive pentru care studenții aleg astăzi o facultate sau alta. Calitatea cantinei sau a căminului, accesibilitatea lor nu sunt determinante decât prin excepție. Oricum, căminul este scump, uneori presupune un efort deosebit pentru a obține un loc, iar condițiile sunt inadecvate fie ca dotare, fie ca igienă.

Celelalte servicii sociale nu există nici măcar într-un stadiu incipient: nu se pune problema acordării de consultanță privind pachetele de cursuri, piața locurilor de muncă, iar informațiile despre burse au un circuit închis. Asistența medicală este cvasi-inexistentă și oricum, nu de încredere. Bursele sunt subiect de interes major, precum și încălcarea criteriilor de acordare a acestora, fiind o adevărată luptă în această privință. Sursele prevalente de informare sunt secretariatele și colegii mai mari. De fapt, secretarele conduc, ele fiind singura interfață cu studentul.

Majoritatea nu privesc sala de sport ca fiind importantă, deși situația accesului este destul de inegală. În privința fondului documentar, studenții afirmă că titlurile cele mai căutate nu se regăsesc decât în număr redus. La facultățile cu profil tehnic, studenții reclamă vechimea edițiilor, dar și insuficiența exemplarelor. Baza de date a bibliotecilor se poate consulta electronic doar prin excepție (la A.S.E. și la facultatea de Energetică a U.P.B.). Accesul la internet, acolo unde există pentru studenți, este considerat deficitar.

Cursurile opționale sunt, în realitate, foarte puține („vreo două”), iar formulele de comunicare cu studenții sunt percepute ca lacunare. Accesul la cursuri și formatul acestora depinde de inventivitatea și nivelul de preocupare fiecărui profesor. Există multe discipline la care studenții nu au la dispoziție nici un fel de suport,

fiind nevoiți să se rezume la **notițe**. Despre formatul electronic – atunci când este folosit, cursul este insuficient organizat, lipsindu-i structura unui manual universitar.

Conținutul cursurilor nu face referire la practică și „nu are legătură cu viitoarea profesie”, unele fiind apreciate spontan ca inutile. De obicei „se predau generalități”, noțiuni exclusiv teoretice, fără a fi acompaniate de lucrări practice, de aplicații care să surprindă relevanța practică a acestora. După absolvire, fiecare va trebui să învețe „la locul de muncă” să identifice corect problemele și posibilele soluții concrete.

Adesea, cursurile facultative sunt mai interesante. Nu este percepută o gândire strategică în compunerea planurilor și programelor de învățământ. Dimpotrivă, li se pare că „totul se schimbă” și că procesul de învățare este „lipsit de coerență”, că „se țin tot felul de cursuri, aleator”. Sunt puse laolaltă conținuturi marginale și esențialul, iar unii studenți se tem că „vor ieși din facultate știind foarte multe despre nimic”.

Referitor la maniera de predare, „știm din cercetări științifice că oamenii își amintesc aproximativ 10% din ceea ce aud, 20% din ceea ce văd, 40 % din ceea ce discută și 90% din ceea ce fac. Totuși continuăm să folosim pe scară largă un singur stil de predare: *Eu vorbesc, voi ascultați și învățați!*”, – declară Adam Urbanski, Vicepreședintele Federației Americane a Profesorilor \*, iar remarca este valabilă și pentru România anului 2003.

Maniera de susținere a cursurilor este neomogenă: există „profesori rămași cu 100 de ani în urmă”, care își transformă cursul într-un concurs de dictare a sute de pagini, în timp ce alții sunt foarte deschiși la noile modalități pedagogice și sunt foarte moderni. În general, prelegerile nu sunt interactive decât arareori, iar mijloacele moderne de învățare sunt utilizate doar la sesiunile de comunicări științifice, acolo unde acestea se desfășoară (deoarece există facultăți care nu au deloc asemenea manifestări).

Consultanța are loc doar înainte de sesiuni, sporadic: lipsește inițiativa și din partea studenților și din partea profesorilor. Abia dacă se stă puțin de vorbă înaintea sau la terminarea cursurilor. Studenții consideră că profesorii sunt atât de prost plătiți, încât nu au nici o motivație „să-și mai bată capul”. „Profesorii sunt prea puțin interesați să ne ajute!”.



În ultimii ani, majoritatea studenților folosește computerul în pregătirea curentă. Studenții, chiar dacă apreciază că au suficiente cunoștințe de engleză, ei arată că nu le-au achiziționat pe parcursul facultății.

Lipsește aproape cu desăvârșire informarea despre instituțiile europene, deși există reglementări în acest sens. Chiar atunci când asemenea cunoștințe există, ele sunt sporadice și sunt dobândite pe cont propriu. Notăm unele reacții ostile referitoare la aceste instituții, care sunt privite ca suplimentare de dificultăți.

De cele mai multe ori, examenele nu verifică decât însușirea unor definiții și a unor teorii. Cursurile trebuie învățate și se presupune reproducerea acestora. Puținele tentative de a evalua în capacitatea de aplicare a cunoștințelor teoretice sunt insuficient de elaborate. Studenții apreciază că materia nu are consecințe operaționale. Examenele finale sunt scrise, orale, „grile imposibile”, iar proiectele sau referatele din timpul anului nu contează decât marginal în aprecierea studentului. Nu se respectă întotdeauna procentele promise la început de curs, examenul final fiind „cel care contează cu adevărat!”

Inițiativele de cercetare asumate individual sunt mult mai angajante. Uneori cercetările se materializează prin publicarea lor în articole. Implicarea în astfel de proiecte se face în funcție de propriile interese. Sesiunile de comunicări științifice indică o situație neomogenă: există facultăți în care, datorită lucrului în echipă și asumării temei de cercetare, se muncește mai temeinic decât în oricare alte circumstanțe, după cum există și facultăți unde asemenea evenimente lipsesc.

În privința adecvării dintre cunoștințele dobândite în facultate și viitoarea profesie, studenții reclamă faptul că, dacă nu caută din timpul facultății să se angajeze și să facă lucruri practice, la finele ei nu sunt în stare de mare lucru. Studenții resimt nevoia ca instituția de învățământ să se implice în găsirea locurilor pentru desfășurarea stagiilor de practică. Se identifică două mari situații în privința practicii: angajatorii fie profită de faptul că studenții au nevoie de „aprecierea”, lor și îi exploatează, fie tratează acest stagiul exclusiv formal și nu îi implică în nimic serios.

Aprecierile spontane ocazionate de cuvântul cheie *reformă* gravitează în jurul confuziei, schimbărilor de suprafață, a corupției și a ineficienței. Întrebări retorice de tipul „care reformă?”, „a avut loc?”,

au stărnit adesea aprobare generală. Repondenții percep doar schimbări haotice, menite să îi deconcerteze.

Se consideră necesară adaptarea planurilor de învățământ, precum și a conținutului cursurilor. Opinia grupului este că mentalitățile și rigiditatea unor profesori trebuie schimbate urgent. Chiar dacă sunt prevăzute anumite teme, ele nu sunt întotdeauna tratate, sau nu sunt actualizate.

Atunci când au loc evenimente organizate împreună cu exponenți ai mediului de afaceri, cu funcționari din administrația publică etc. se desemnează studenții care să participe, majoritatea rămânând prea puțin informată. Deschiderea anului universitar este prilejul cu care ei află, unidirecțional, noutățile despre procesul de învățământ în ansamblu. Repondenții afirmă că organizațiile de studenți îi reprezintă doar pe cei care fac parte din ele.

Studenții sunt dezamăgiți de învățământul superior și însingurați. Comunicarea dintre cei din bancă și cei de la catedră este slabă, persistând o distanță artificială. Se subliniază discrepanța dintre generațiile de profesori, cei tineri fiind mai apropiați atitudinal. De asemenea ei sesizează că profesorii sunt copleșiți de cursuri, pe care le susțin deși uneori nu le stăpânesc.

Chiar studenții reclamă că procesul de învățământ se derulează inertial, dintr-o sesiune în alta și fără înlănțuirea logică necesară. „Seminariile nu au legătură cu prelegerile, asta atunci când se întâmplă ca seminaristul să vină!”. Concluzia este că instituțiile de învățământ superior nu sunt adaptate la cerințele pieței.

**Paradoxal, o parte dintre studenți percepe că nu s-a schimbat nimic esențial, în timp ce o altă categorie se simte agreată de o succesiune prea rapidă de modificări instituționale.**

Explicația ar putea fi că în anumite universități reforma n-a atins paliere semnificative pentru studenți. Deși excelează prin cantitatea de măsuri și de reglementări stabilite, reforma învățământului superior este deficitară la nivelul aplicării lor.

## 6. CONCLUZII

Perspectiva **empirică**, pozitivistă, aplicată *micro-nivelului* a fost completată cu cea **normativă**, constructivistă, aplicată *macro-nivelului* de evaluare\*, adică societății. Reforma învățământului depinde într-o mare măsură și de schimbările survenite în alte sectoare ale realității sociale. Întârzierea reformelor economice și administrative, calitatea infrastructurii moștenite, mentalitățile etatiste și corupția cvasi-instituționalizată s-au adăugat problemelor din interiorul sistemului educațional românesc. Fără o motivație care, la rândul-i, depinde și de un statut (inclusiv material!) adecvat atât pentru profesori, cât și pentru studenți, nu se poate ajunge la rezultate solide.

Dintre problemele cu care s-a confruntat implementarea măsurilor de reformă sunt, în general, enumerate dinamica bugetului învățământului alocat din P.I.B., schimbările survenite în instituțiile de învățământ au fost inegale, apărând multe discrepanțe la nivelul infrastructurii de învățământ, gândirea cantitativistă care trebuie metamorfozată într-una centrată pe eficiență și inovație, cercetarea științifică ce trebuie reorganizată la nivel macrostructural, necesitatea de a ameliora legislația din învățământ, de altfel înnoită fundamental în 1998 și 1999.

**Așteptările disproporționate și nejustificate sunt obstacole general valabile în cazul oricărui proiect de reformă.** În plus față de acestea, apar dificultăți speciale datorate contextului românesc de implementare: lipsa informațiilor comparative a publicului, dar și al principalilor actori ai acestei politici, absența unor lecturi pedagogice moderne la persoane care au fost în postura de gestionari ai unor proiecte educaționale, atitudini de respingere a oricărei schimbări, dar și care reclamă un perpetuu nou început – n-au adus decât întârzieri, suprapuneri, confuzie.

Unul dintre obiectivele reformei a fost acordarea unei ponderi mai mari cercetării științifice și translatării rezultatelor acesteia în practică. Deși producția editorială a crescut semnificativ în ultimii ani, nu au fost elaborate tot la fel de multe studii și cercetări care să

\* după F. Fischer, 1995.

devină operaționale sau care să dea seamă de schimbările survenite în societatea românească și în lume. Cercetarea științifică academică întârzie a se traduce în studii, deși numărul de noi cărți sporește.

**Autonomia universitară** a adus cu sine un efect pervers: constituirea unei oligarhii alcătuite din profesorii universitari cu funcții de conducere. Rectorul, fiind singurul ordonator de credite, prin urmare responsabil unic, a devenit personajul-cheie al tuturor deciziilor. Acest fapt a condus la apariția unor tensiuni (uneori chiar conflicte) cu decanii, ofensați de directivele discreționare.

Cu toate că s-au diferențiat și s-au înnoit în formă, instituțiile de învățământ au rămas omogene în fond. Procesele de învățare transmit, în maniere similare celor de dinaintea demarării reformei, aceleași cunoștințe. Schimbarea n-a reușit să atingă palierul fundamental al sistemelor de pregătire, predare și evaluare, care au rămas uniforme, atât raportat la situația inițială, cât și în interiorul nenumăratelor specializări.

În biblioteci, baza de date nu poate fi consultată electronic (după diverși indicatori), iar fondul documentar nu conține suficiente titluri actuale ale publicațiilor de specialitate din țară și de peste hotare.

Profesorii, copleșiți de numărul mare de studenți a căror pregătire și-o asumă (din rațiuni financiare), nu mai reușesc să acorde suficient timp pentru consultații sau pentru a fi la curent cu noile achiziții științifice ale domeniului. Cei mai conservatori refuză utilizarea computerului, rămânând tributari modelelor învechite în care procesul de învățare se încheie în sine, uitându-și rațiunea de a fi: studentul și performanțele sale.

Evaluarea impactului net vizează aprecierea efectelor unei intervenții publice prin comparații sistematice ale unor variabile semnificative. Acest lucru nu a fost posibil în cazul dat deoarece nu am utilizat design experimental, ci am ales focus grupuri menite să compare mai degrabă situația grupului de cadre didactice și cel al studenților – ambele supuse intervenției.

Situația dinaintea implementării reformei este, în linii generale, cea surprinsă în presuposițiile inițiale, chestiune verificată de primul set de întrebări de evocare, adresate cadrelor didactice. Au existat și factori de deformare, care au diminuat amplitudinea sau au

încetinit apariția unor efecte, factori proveniți din celelalte sectoare ale vieții sociale.

Cea dintâi ipoteză considerăm că se verifică parțial: conținuturile, structura, manierele de examinare au fost adaptate la noile realități sociale din țara noastră, prin urmare, reforma din învățământul superior a ajuns la principalii săi beneficiari, însă nu în măsura dorită prin fixarea obiectivelor și nu în calendarul inițial. În privința celeilalte ipoteze, absolvenții sunt din ce în ce mai pregătiți pentru a obține un loc de muncă și a se adapta la cerințele pieței libere, deci direcția strategică a învățământului superior românesc este una a creșterii performanțelor. Nici această ipoteză nu poate fi integral aprobată ori respinsă: dar cunoștințele de limbă engleză, folosirea curentă a computerului, intrarea în contact cu domeniile de preocupare actuală (management, ecologie etc.) îi înfățișează pe absolvenți ca fiind mai aproape de performanțe.

Studentii rămân deficitari la dimensiunea aplicativă, operațională a cunoștințelor, la cercetare și proiectare. De asemenea, remarcăm la ambele grupuri neînțelegerea necesității reformelor (de pildă, a sistemului european de credite transferabile), precum și absența unor cunoștințe temeinice privind instituțiile din care România urmează să facă parte.

**Principalele nemulțumiri ale populației țintă se plasează în registrul material (salarii, burse, condiții de trai sau de lucru), dar și la nivelul demotivării generale, al rigidității atitudinale a unor profesori, al vechimii unor conținuturi, metode de învățare și de evaluare utilizate, precum și al comunicării intra- și intergrupale.**

Chiar dacă, din perspectivă pozitivistă, reforma sistemului de învățământ superior din România nu a avut impactul scontat, prin raportarea normativă la direcția generală a schimbărilor din țară, precum și la sistemul European de învățământ superior în general, o putem considera o **reușită**. Nevoile naționale de reformare au fost suplimentate de cele derivate din procesul de adaptare la schimbările accelerate din învățământul superior din țările cu sisteme performante.

Poate că cei care au avut mai mult de suferit de pe urma aplicării acestei politici publice au fost mai degrabă profesorii, care au resimțit și declinul economic și au fost în postura de a-și re-evalua conținuturile predate, dar și întreaga manieră de lucru. Este o ipoteză care poate fi cercetată cu mijloacele evaluatorului și care ar surprinde

diferențe în rândurile principalilor beneficiari. Oricum, metodele cantitativiste de estimare sunt neputincioase la întâlnirea cu realități atât de complexe și de ușor deformabile chiar prin designul de cercetare.

Ca urmare a conștientizării stadiului reformei și a necesității de asumare a angajamentelor ce decurg din semnarea *Declarației Conferinței de la Berlin* (19 septembrie 2003), la 4 noiembrie 2003, a avut loc, la București, Conferința Națională a Învățământului Superior, pentru că România se aliază la dorința Uniunii Europene, de a edifica „cea mai competitivă și mai dinamică economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de o creștere economică sustenabilă, care să ofere locuri de muncă mai bune și o mai mare coeziune socială”. Reprezentanții tuturor universităților din țara noastră, Consiliul Național al Rectorilor, consiliile naționale consultative și Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului și-au exprimat susținerea pentru a considera educația drept o prioritate națională; pentru a se trece de la reforme reparatorii la reforma sistemică; pentru organizarea programelor de studii pe trei cicluri, conform schemei promovate de Procesul Bologna; pentru corelarea mai strânsă a sistemului de învățământ din România cu sistemele europene de învățământ; pentru asigurarea unității sistemului național de învățământ și utilizarea pe scară largă a programelor de mobilități; pentru finanțarea învățământului superior: un cadru investițional pentru o nouă calitate academică și diversificarea resurselor de finanțare; pentru programul de investiții în învățământul superior și în cercetare; pentru concentrarea universitară și formarea de consorții zonale; pentru adecvarea învățământului la tehnologiei informației și comunicării și asigurarea calității învățării și a serviciilor educaționale; pentru perfecționarea managementului învățământului superior și asigurarea unei echități reale în educație; pe scurt, pentru autonomie, libertate și finanțare.

Chiar dacă reforma învățământului se va finaliza pe indicatorii săi cheie, politica publică de transformare a învățământului superior nu se va încheia niciodată datorită faptului că adaptarea și dinamicitatea sunt intrinseci domeniului. **Riscurile la care se expune o evaluare a unor politici educaționale derivă din articularea celor trei dimensiuni, fiecare complexă: evaluarea, politica și educația într-un singur câmp de analiză. Cel mai adesea, cercetările au în vedere mai ales două din aceste dimensiuni: evaluarea politicilor**

(uitând chiar obiectul central – educația), politicile educaționale (neglijând de această dată evaluarea), evaluarea în educație (tratând problemele mai degrabă docimologic, iar nu în maniera specifică analizei de politici). Studiul de caz propus a presupus mai puțin analiza mijloacelor dezvoltate pentru a implementa o reformă, cât evaluarea impactului unor decizii publice din învățământul superior. Am asistat la un proces de *învățare din politici*, care presupune o atenă monitorizare și evaluări cât mai obiective, diagnoze care sunt menite să aducă informațiile de care este nevoie pentru îmbunătățirea oricărei politici.

## Încheiere

Exercițiul de evaluare demonstrează că înfăptuirea politicilor nu este doar rațională, ci că procesul interferează cu ceilalți factori sociali, politici și economici. Tocmai pentru că orice politică publică este rezultatul unor negocieri în cascadă, pentru a evalua elaborarea și efectele reformei învățământului superior românesc, interacțiunile dintre actorii semnificativi implicați au fost cele care au constituit centrul atenției evaluatorului. Nu numai agențiile guvernamentale sunt relevante în formularea și aplicarea politicilor publice, în cazul studiat încercarea de a implementa reforma exclusiv *de sus în jos* fiind considerată o sursă de inadecvare a măsurilor instituționale la realități. În cazul învățământului universitar românesc s-au dezvoltat mecanisme alternative de gestionare a problemelor identificate și soluții individuale, iar comunitățile din mediul academic au luat pe cont propriu unele dintre obiectivele asumate de reformă. Evaluarea s-a concentrat mai ales asupra condițiilor sociale ale schimbării.

Educația este un domeniu atât de complex încât guvernanții se pot înșela și pot opta pentru politici care nu sunt cele mai pertinente sau care pot fi implementate inadecvat. În învățământul public nu există mecanisme integrate care să repereze aceste eventuale erori (cum se întâmplă în cazul antreprenoriatului) – prin urmare este nevoie de evaluări asumate din afara cadrului public. Mediul de referință al unei politici nu reacționează liniar la măsurile aplicate, nu putem infera simplist că factorul X a influențat proporțional rezultatul Y. Impactul real nu poate fi cercetat decât cumulativ, fără a ignora modul în care subiecții politiciii o percep și îi înțeleg sensul.

Jean Lecca (1993) propunea analiza eșecului politicilor, raportându-se la caracterizarea eșecului parțial, vizibil prin compararea rezultatelor cu obiectivele și prin circumscrierea cauzelor: „obiective imprecise sau nerealiste, lipsa suportului politic, rezistența anumitor segmente administrative, grupurile de presiune, nepopularitatea unor măsuri anunțate etc. Variabilele culturale și sociale (mentalitățile, inerția în fața schimbărilor, teama de punerea radicală



sub semnul întrebării a stării de fapt) trebuie luate în calcul în egală măsură cu factorii propriu-zis instituționali (complexitatea procedurilor, dispersarea puterii de decizie, multiplicarea excesivă a structurilor administrative, absența coordonării, neurmărirea implementării măsurilor...)” (apud G. Soulaux, 2000: 26).

Dar, ce este pentru un sociolog un demers de evaluare? Evaluarea este un demers strategic (ce presupune timp, bani, energie și preocupare pentru respectiva judecată), chiar dacă produce cunoștințe. Ea implică proceduri de construcție individuală și colectivă a reprezentărilor cognitive și normative, efortul de configurare a unei reprezentări asupra stării de fapt și asupra schimbării, discurs negociat de la o persoană la alta și / sau produs în ansamblul interacțiunilor sociale. Ea mai este și un proces, un eveniment, fiind totodată, prin metodologie, un dispozitiv de analiză mai mult sau mai puțin formal. În principiu, nu există diferențe între evaluările de amploare și cele mai reduse: ambele implică și o analiză sociologică a practicilor, în forma lor obișnuită, fie ele sofisticate ori normalizate, particulare sau de mare anvergură, experte sau profane, instrumentale sau intuitive.

Miza care susține cartea este aceea de a surprinde relativitatea democratică a procesului de decizie. Relațiile dintre evaluarea politicilor publice și procesele de reformă sau de administrare indică locul pe care evaluarea expertă îl ocupă în dezbaterile democratice. Nici o evaluare nu este exhaustivă, nici definitivă, dar este un argument tehnic serios, care poate să determine un guvern responsabil să continue, să modifice sau să stopeze o anumită evoluție instituțională. Mijloacele prin care egalitatea de șanse, echitatea sau bunăstarea sunt întruchipate pot fi de inspirație liberală sau social-democrată, iar prin politicile publice, intervenția asumată ideologic devine fapt social.

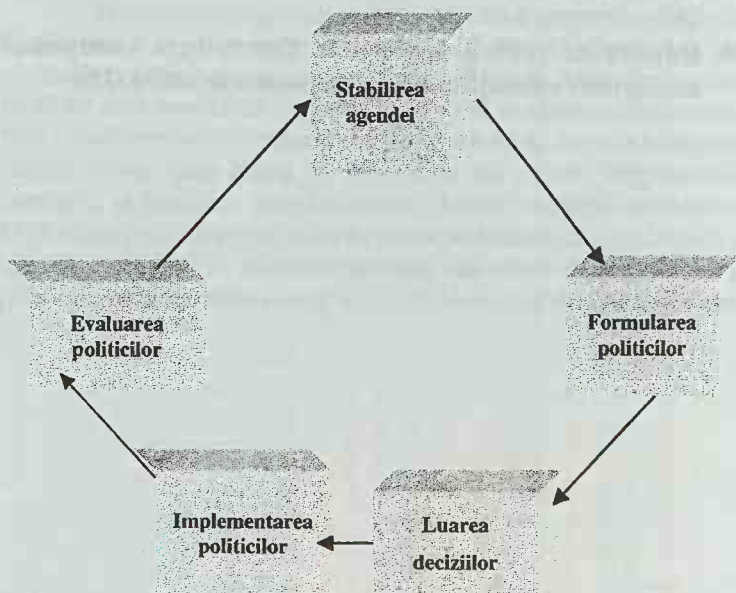
## **A N E X E**

- 1. Schemă a ciclului unei politici /202**
- 2. Ghid etapizat al unei evaluări /203**
- 3. Publicații și organizații profesionale dedicate evaluării /206**
- 4. Revoluția antreprenorială/207**
- 5. Ce măsurăm (cum evaluăm)? /209**
- 6. Matricea politicii și strategia din învățământul superior românesc /211**
- 7. Anchetă prin interviu semistructurat privind elaborarea reformei /216**
- 8. Conceperea și aplicarea interviurilor de tip focus grup /219**
- 9. Planul de dezvoltare strategică și contractul instituțional / 255**
- 10. Raport de țară prezentat la Conferința europeană a miniștrilor educației (Berlin, septembrie 2003) /256**

### Anexa nr. 1 – Schemă a ciclului unei politici

- *stabilirea agendei* privește procesul prin care problemele ajung în atenția publicului și a instituțiilor guvernamentale;
- *formularea politicilor* privește procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare a unei probleme aflate pe agendă;
- *luarea deciziilor* este procesul prin care instituțiile guvernamentale adoptă o anumită alternativă pentru soluționarea unei probleme;
- *implementarea* este procesul prin care instituțiile guvernamentale aplică politica, fac trecerea de la decizie la practică;
- *evaluarea* este procesul prin care rezultatele politicilor sunt monitorizate și evaluate, rezultatele sale putând consta în reconceptualizarea problemei și a soluțiilor propuse.

(A. Miroiu, 2001: 17)



## Anexa nr. 2 – Ghid etapizat al unei evaluări

### 1. Descrierea politicii de evaluat

- a) caracterizarea situației anterioare politicii;
- b) ipoteza politicii;
- c) obiective generale și specifice ale politicii;
- d) planificarea inițială a activităților presupuse de politică;
- e) costuri estimate și fonduri alocate acesteia;
- f) delimitarea populației țintă și a reprezentării/ satisfacției pe care aceasta o va avea.

2. *Contextul evaluării.* Weiss (1972) atrage atenția asupra importanței „contextului specific de acțiune”, datorită căruia evaluarea poate fi percepută ca o amenințare la adresa continuării politicii publice sau a poziției anumitor funcționari care o administrează (apud Hogwood și Gunn, 2000: 245). De aceea, în aplicarea chestionarelor sau a altor demersuri de culegere a datelor, evaluatorul se poate confrunta cu reticența celor implicați în derularea politicii. Sursa acestor eventuale deformări o constituie teama acestora de a fi percepuți ca incompetenți sau chiar inutili și concediați. Ținând seamă de acest context, este nevoie de:

- a) precizarea *obiectivelor* evaluării (administrativ-instituționale, formal-juridice, economice, psihosociologice, axiologice etc.);
- b) circumscrierea *obiectului* evaluării (de pildă pentru cele instituționale: evoluția componentei legale, prevederi privind finanțarea);
- c) precizarea *beneficiarilor*;
- d) precizarea statutului evaluatorului: din afara sau din interiorul instituțiilor de aplicare a politicii, în funcție de tipul de evaluare ales de beneficiar, respectiv *expertă* sau *politică*.

3. *Analiza resurselor* disponibile pentru evaluare. Scopul oricărei evaluări este de a produce cunoștințe credibile, pertinente și oportune pentru comandarii evaluării (J. Turgeon, 1998:197).

- a) examinarea tipurilor de *date disponibile* presupune :
  - o *clasificarea* logică și cronologică a acestora;
  - o *analiza validității* interne și externe a lor (măsura în care o anumită dată reprezintă într-adevăr o variabilă mai abstractă)

- *credibilitatea datelor.*
- *comparabilitate;*
- *diversitate:* măsurători atât cantitative, cât și calitative ale variabilelor majore (A. Blalock, 1999: 135-136).

b) *timpul* (termenul de finalizare a raportului final): de cele mai multe ori timpul reprezintă o constrângere severă pentru evaluatori;

c) *costurile* (materiale și umane) presupuse de evaluare și analiza măsurii în care acestea sunt disponibile (instituții implicate în evaluare și fonduri dedicate acestora).

4. *Aprecierea evaluabilității politicii și alegerea tipului de evaluare.* Pentru a stabili dacă o politică este evaluabilă trebuie parcurși următorii pași:

- a) *precizarea politicii.* Care activități locale, zonale sau de nivel național și care anume obiective constituie respectiva politică?
- b) *culegerea informațiilor despre politică.* Ce informații trebuie colectate pentru a defini obiectivele, activitățile și presupuzițiile fundamentale ale politicii?
- c) *modelarea politicii.* Care model descrie cel mai bine politica respectivă, precum și obiectivele și activitățile asociate, din punctul de vedere al presupușilor utilizatori ai informațiilor obținute? Care este relația cauzală presupusă a exista între acțiuni și efecte?
- d) *aprecierea evaluabilității politicii.* Este politica suficient de lipsită de ambiguitate încât evaluarea să poată fi folositoare? Ce tip de studii de evaluare ar fi cele mai utile?
- e) *răspunsul celor care utilizează aprecierea evaluabilității.* După prezentarea concluziilor despre evaluabilitatea politicii potențialilor utilizatori, care pare a fi următorul pas care ar trebui (sau nu) să fie făcut pentru a evalua performanța politicii?

Este necesar ca evaluatorul să sistematizeze aceste etape într-un **protocol de interviu** (întrebările sunt deschise) pentru studiul celor care utilizează politica respectivă:

*Specificarea politicii*

1. Care sunt obiectivele politicii?
2. Ce ar trebui să fie acceptat ca dovadă a îndeplinirii obiectivelor?

### *Modelarea politicii*

3. Ce „activități” ale politicii (de pildă, resurse, orientări, acțiuni ale conducerii) sunt disponibile pentru atingerea obiectivelor?

4. Acțiunea „A” va conduce la obiectivul „O”?

### *Aprecierea evaluabilității politicii*

5. Ce așteaptă diferitele grupuri implicate (oficialii guvernamentali, finanțatorii etc.) de la politica respectivă în termeni de performanță?

Sunt aceste așteptări realiste?

6. Care este cel mai serios obstacol în atingerea obiectivelor?

### *Răspunsul utilizatorilor la aprecierea evaluabilității*

7. De ce fel de informații privind performanța ai nevoie pentru a-ți face treaba? De ce?

8. Prezentele surse de informații privind performanța sunt adecvate? De ce? De ce nu?

9. Care este cea mai importantă sursă de informații care privesc performanța de care vei avea nevoie în anul viitor?

10. Căror probleme fundamentale ar trebui să li se adreseze orice evaluare?

(după W. Dunn, 1981: 415)

### *5. Metodologia evaluării*

a) identificarea complexului potrivit de metode;

b) precizarea fundamentelor teoretice aplicate;

c) nivelurile evaluării: *empirică* sau *normativă*;

d) alcătuirea *planului*: alegerea tehnicilor (cantitative și calitative) de cercetare;

e) stabilirea *echipei* (cei care conduc, angajați cu normă întreagă și alți membri în funcție de nevoi, persoane din interiorul sau din afara agențiilor de aplicare a politicii).

6. *Desfășurarea propriu-zisă a evaluării*. Cercetarea în domeniul politicilor publice se folosește de metode și tehnici împrumutate de la diverse științe conexe: sociologia, psihologia, economia etc.

7. *Diseminarea și utilizarea rezultatelor*, propuneri pentru redactarea raportului de evaluare (directă/ indirectă, conceptuală/ persuasivă).

8. *Meta-evaluarea*.

**Anexa nr. 3 - PUBLICAȚII și ORGANIZAȚII  
PROFESIONALE dedicate EVALUĂRII**  
(după Rossi, Freeman și Lipsey: 12)

Publicatii centrate pe evaluarea de programe și politici  
publice:

- ✓ *Evaluation Review: A Journal of Applied Social Research* (Sage Publications);
- ✓ *Evaluation Practice*, redenumit (1998) *American Journal of Evaluation* (JAI Press);
- ✓ *New Directions for Evaluation* (Jossey-Bass);
- ✓ *Evaluation: The International Journal of Theory, Research, and Practice* (Sage Publications Ltd.);
- ✓ *Evaluation and Program Planning* (Pergamon);
- ✓ *Journal of Policy Analysis and Management* (John Wiley);
- ✓ *Canadian Journal of Program Evaluation* (University of Calgary Press);
- ✓ *Evaluation Journal of Australasia* (Australasian Evaluation Society);
- ✓ *Evaluation & the Health Professions* (Sage Publications);
- ✓ *Educational Evaluation and Policy Analysis* (American Educational Research Association);
- ✓ *Assessment and Evaluation in Higher Education* (Carfax Publishing Ltd.).

Organizații profesionale pentru evaluarea programelor și  
politicilor publice:

- ✓ American Evaluation Association
- ✓ Association for Public Policy Analysis and Management
- ✓ Canadian Evaluation Association
- ✓ Australasian Evaluation Society
- ✓ European Evaluation Society
- ✓ U.K. Evaluation Society
- ✓ German Evaluation Society
- ✓ Italian Evaluation Society

## Anexa nr. 4 - REVOLUȚIA ANTREPRENORIALĂ\*

Am enumerat un număr de **factori de influență** pentru schimbările fundamentale din organizațiile publice. Nu trebuie menționați toți, însă acolo unde am constatat o „re-invenție masivă”, cel puțin jumătate dintre situații au inclus factori precum:

- ❑ **O criză.** Necesitatea este în continuare precursorul invenției. Cea mai răspândită formă este criza fiscală, dar crizele economice, politice și chiar cele naturale precum cutremurele, pot crea nevoia de schimbare. Atunci când nu exista nici o criză, liderii cu imaginație pot crea una. Shakespeare scria: „Dulci sunt foloasele momentelor dificile”.
- ❑ **Conducerea.** Nimic nu este mai important decât conducerea. În general, conducătorul este un primar, administrator orășenesc, ministru sau președinte, dar conducerea poate apărea sub multe forme. Uneori, au acționat împreună conducători din sectorul public cu alții din sectorul privat. Uneori, conducătorii fac presiuni din afară asupra guvernelor, precum Martin Luther King Jr., alteori autoritatea este împărțită între șefii ai departamentelor interne și manageri. Un element important al conducerii este abilitatea de a proteja și încuraja pe cei din organizație care sunt dispuși să riște pentru schimbare.
- ❑ **Continuitatea conducerii.** Atunci când șefii vin și pleacă, este imposibil să se facă schimbări majore. În aproape fiecare situație cunoscută, liderii cheie (...) au participat pe termen lung. Însă, marii lideri din guvern, în special aceia care sunt numiți politic, sunt de multe ori prea ocupați să avanseze pe scara ierarhică a succesului pentru ca să păstreze un post mai mult de câțiva ani. Nici o organizație nu va risca să se re-inventeze dacă simte ca șeful se va schimba într-un an sau doi.
- ❑ **Infrastructură civică sănătoasă.** John Parr, director adjunct al „National Civic League”, folosește noțiunea de „infrastructură civică” pentru a descrie rețeaua de angajament civic care diferențiază comunitățile puternice de cele slabe. Orașele și statele

\*Osborne, David; Gaebler, Ted – *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, Published by the Penguin Group, New York, U.S.A., 1993, p. 326-327.



cu infrastructuri sănătoase, sunt acelea ale căror cetățeni, organizații comunitare, puncte de desfacere economice și media, sunt îndreptate spre ajutorul social. Guvernelor care se bucură de un astfel de angajament civic, le este mult mai ușor să efectueze schimbări fundamentale.

- **Viziunile și țelurile comune.** Nu ajunge ca un lider să aibă doar o viziune pentru schimbare; el trebuie să convingă și alți lideri ai comunității să creadă în acea viziune. „Elementul cheie constă dintr-o viziune colectivă privind viitorul unui oraș sau stat, o idee înspre care se îndreaptă”, spune John Parr. „Dacă nu există așa ceva, este foarte greu să înfăptuiești viziuni inovatoare, pentru că oamenii nu înțeleg rolul guvernului. Aceștia devin foarte nedumeriți cu privire la motivele schimbărilor din guvern”. O viziune comună nu presupune un consens. Liderii antreprenori orientează comunitățile către propriile viziuni, mai degrabă decât să caute un consens. Aceasta nu elimină conflictele, dar asigură o majoritate de susținători ai viziunii, care înving opoziția.
- **Încrederea.** Când oamenii se angajează în schimbări fundamentale, este bine ca ei să cultive un sentiment de încredere reciprocă (...). „Dacă vă uitați la vremurile schimbărilor civice și instituționale, factorul decisiv îl constituia încrederea bazată pe relații interpersonale”, susține Scott Fosler (...). „Acest lucru nu mai există astăzi”.
- **Resurse externe.** Schimbarea fundamentală este dificilă și dureroasă, generatoare de nesiguranță și risc. Majoritatea organizațiilor care se angajează în aceasta misiune necesită ajutor exterior – de la fundații, consultanți, organizații civice, chiar și de la alte guverne. Liga civică din Minnesota, Fondul pentru orașul New York, Lilly Endowment din Indiannapolis – toate au jucat un rol activ în crearea schimbărilor, prin expertiză, resurse financiare și activism politic.
- **Modele de urmat.** Schimbările fundamentale au loc într-o varietate infinită de situații. Nu există un singur model pentru toată lumea, însă instituțiile se folosesc de situațiile în care constată că ceea ce vor să creeze este deja operațional în altă parte. Aceste situații nu creează doar „mentori” de la care se poate învăța, ci și convingerea că țelurile sunt realizabile.

## Anexa nr. 5 - Ce măsurăm (când evaluăm)?

	<b>Definiție Generală</b>	<b>Spălarea Străzilor</b>	<b>Ajutor Social: Perfecționare Profesională</b>
Randament (sau proces)	Volumul unităților produse.	Distanța spălată (kilometri).	Numărul cadrelor care au urmat programul de perfecționare.
Efect(sau rezultat)	Calitatea sau eficiența producției: nivelul la care generează rezultatul dorit.	Coeficientul de curățenie a străzilor.	Numărul oamenilor plasați la locuri de muncă, muncitori, cei care nu beneficiază de ajutor social după șase luni, un an sau mai mult. Impactul asupra vieții.
Rezultatul Programului	Eficiența programului în a obține rezultatele dorite.	Coeficientul de curățenie a străzilor în urma spălării.	Numărul oamenilor plasați la locuri de muncă, muncitori, cei care nu beneficiază de ajutor social după șase luni, un an sau mai mult. Impactul asupra vieții.
Rezultatul Politicii	Eficiența politicilor mai ample în atingerea țelurilor fundamentale.	Măsoară câte deșeuri lasă cetățenii pe străzi.	Procent al forței de muncă potențiale fără slujbe, beneficiind de ajutor social, sub pragul sărăciei. Procent al celor care beneficiază de ajutor social mai mult de un an, cinci ani etc.

Eficiența Programului	Costul pe unitate produsă	Costul spălării unei distanțe de un kilometru.	Cost pentru fiecare cadru înscris la cursul de perfecționare profesională, plasare, reținerea slujbei.
Eficiența Politicii	Costul pentru atingerea scopurilor fundamentale.	Costul pentru atingerea unui coeficient X de curățenie a străzilor	Costul obținerii unei reduceri în șomaj, rata sărăciei, ajutor social etc.
Eficacitatea Programului	Nivelul la care programul creează rezultatele dorite.	Nivelul satisfacției cetățenilor față de curățenia străzilor.	Numărul angajaților, muncitorilor, al celor care nu beneficiază de ajutor social după șase luni, un an sau mai mult. Impactul asupra vieții.
Eficacitatea Politicii	Nivelul la care sunt atinse țelurile fundamentale și nevoile cetățenilor.	Cetățenii doresc să își folosească astfel banii? Ar dori mai degrabă să investească în repararea străzilor?	Efectul asupra societății: sărăcia, ajutorul social, rata criminalității, cheltuieli adiționale pentru remediarea sărăciei etc.

**Anexa nr. 6 - MATRICEA POLITICII ȘI STRATEGIA DIN ÎNVĂȚĂMÂNTUL SUPERIOR ROMÂNESC (1996)**

OBIECTIVE	MIJLOACE	ACȚIUNI ÎNDEPLINITE	ACȚIUNI DE REALIZAT
<p><b>I. PRODUCȚIVITATE EXTERNĂ-</b> reorientarea învățământului superior conform cu economia de piață, incluzând:</p> <p><b>A. Schimbarea</b> conținutului</p> <p><b>B. Ajustarea</b> măririi</p> <p><b>C. Construirea</b> flexibilității</p>	<p><b>A.1.</b> Introducerea de noi domenii</p> <p><b>A.2.</b> Eliminarea supra-specializării</p> <p><b>A.3.</b> Crearea studiilor interdisciplinate</p> <p><b>B.1.</b> Reducerea înscrierilor finanțate public în domeniile supradimensionate (ex. inginerie)</p> <p><b>B.2.</b> Expansiunea în domeniile orientate de piață</p> <p><b>C.1.</b> Restructurarea programelor</p> <p><b>C.2.</b> Reforma organizării predării</p> <p><b>C.3.</b> Modificarea statutului de profesor</p>	<p><b>A.1.</b> - programul oficial stabilește mai întâi direcțiile (1994)</p> <p><b>C.1.</b> - lungimea programelor pe niveluri standardizate (1995)- adoptarea structurii de tip arbore (1995)- introducerea cursurilor de diferite lungimi, a celor scurte de educare permanentă și perfecționare sau recalificare (1995)</p> <p><b>C.2.</b> - permiterea de alegeri (1994)- modelarea mobilității studenților de faza adoptării sistemului de credite (1995/1996)- permiterea transferurilor între programe și instituții (1995/1996)</p> <p><b>C.3.</b> - supunerea spre aprobarea Parlamentului a noii legi a cadrelor didactice, incluzând prevederi pentru angajarea de contracte și diferențieri salariale în domeniu</p>	<p><b>A.1-3.</b> - acordarea de granturi competitive pentru noile programe de dezvoltare și inovare</p> <p><b>A.2.</b> - acordarea de granturi competitive pentru dezvoltarea programelor de consolidate</p> <p><b>B.1-2.</b> - introducerea sistemului de finanțare de bază în facultăți; înscrieri pentru a asigura ca cerințele studenților și fondurile distorsionate sunt corectate</p> <p><b>C.2.</b> - oferirea de facilități pentru implementarea completă a sistemului de credite (1996/1997)</p> <p><b>C.3.</b> - introducerea reglementărilor guvernamentale care să permită o mai mare autonomie în învățământul superior cu referire la angajarea personalului</p>

	<p>A. Stabilirea mecanismului de acreditare și a standardelor educaționale minime</p> <p>B. Introducerea responsabilității pentru rezultatele din învățământ</p> <p>C. Stabilirea de stimulente pentru programele de inovare</p> <p>D. Realizarea unei mai bune balanțe a cheltuielilor</p> <p>E. Dezvoltarea învățământului postuniversitar, precum și reducerea constrângerilor de expansiune a înscenrilor în domeniile de piață</p> <p>F. Dezvoltarea cercetării academice ca parte integrantă a învățământului postuniversitar</p>	<p>A. - punerea la punct a Consiliului de Acreditare (1993);</p> <p>- stabilirea criteriilor de acreditare instituțională (1993)</p> <p>- completarea procesului revăzut de acreditare pentru instituții publice și private și pentru programe (1994)- introducerea testării finale a absolvenților în profesie pentru a asigura echivalarea (1995)</p> <p>B. - revederea periodică a procedurilor de acreditare și armonizarea rezultatelor cu fondurile publice (1994)</p> <p>D. - bugetul din 1996 a inclus ~15% pentru îmbunătățiri capitale</p> <p>E. - decizia de a concentra resursele disponibile în a selecta instituțiile postuniversitare (1994)</p> <p>- începerea acreditării programelor de master (1994)</p> <p>- introducerea învățământului bazat pe cursuri postuniversitare (1994)</p> <p>- introducerea nivelului de masterat (1995)</p> <p>- adoptarea reglementărilor pentru studiile doctorale (1996)</p> <p>- stabilirea de colaborări internaționale, mai ales în țările U.E. - stabilirea Consiliului Cercetării (1995)</p> <p>- introducerea în bugetul educației a programului de cercetare academică</p> <p>G. - oferirea unei baze competitive de acordare nediscriminatorie a granturilor pentru cercetarea universitară prin Consiliul Cercetării</p>	<p>A. - dezvoltarea procedurilor și criteriilor pentru evaluarea ciclică a calității</p> <p>B. - armonizarea alocărilor bugetare și acreditării cu rezultatele educaționale</p> <p>C. - acordarea de granturi competitive în funcție de grile riguroase:</p> <p>(1) prin Consiliul Finanțării pentru învățământul și dezvoltarea de programe</p> <p>(2) prin Consiliul Finanțării pentru investiții capitale, ca de exemplu: echipamente și biblioteci</p> <p>D. - creșterea procentului de investiții capitale în învățământul superior față de nivelul anului 1996</p> <p>E. - introducerea a două piste pentru cariera personalului didactic și de cercetare în Legea corpului didactic</p> <p>- acordarea de granturi după o grilă de criterii către Consiliul Cercetării pentru dezvoltarea programelor de învățământ postuniversitar</p>
<p>II. ASIGURAREA CALITĂȚII</p> <p>Pentru a revitaliza programele academice, ca și pentru a atinge standarde ridicate de calitate</p>			

### III. EFICIENȚĂ INTERNĂ

Pentru a controla cheltuielile publice în învățământul superior prin:

**A.** Creșterea eficienței utilizării alocațiilor financiare în domeniu

**B.** Mobilizarea resurselor private adționale pentru a finanța extinderea și îmbunătățirea calității învățământului superior

**A.1.** Raționalizarea organizării programelor de învățământ

**A.2.** Adoptarea procedurilor de alocare a noului buget ca și acordarea de stimulente pentru eficiență

**B.1.** Extinderea învățământului privat

**B.2.** Mai marea acoperire a costurilor în educația publică

**A.1.** - reducerea lungimii programelor de învățământ (1995)- introducerea ciclurilor scurte (1995)- reducerea numărului de ore obligatorii de instruire (1995)- reducerea specializării accentuate (1991-1996)

**A.2.** - divizarea alocațiilor în patru categorii: finanțarea de bază, dezvoltare, capital, sprijinirea studenților (1995)- pregătirea planurilor de dezvoltare instituțională pe mai mulți ani a 128 de universități ca baze pentru alocarea bugetului central

**A.2.** - introducerea formulei normative de finanțare în funcție de înscrieri și unitatea de cost-planificarea pe termen lung a bazei cheltuielilor capitale - introducerea pe stagiul a alocațiilor reuocării de grant cu posibilitatea realocării interne- pregătirea liniilor de evaluare a cerințelor generale de dezvoltare (1996-1997) și a normelor pentru finanțarea lucrărilor civile

**B.1.** - îndepărtarea constrângerilor privind furnizarea de profesori- liniile directe în problemele Consiliului de Finanțare să asigure accesul la competiția de granturi pentru programul de dezvoltare și inovație a instituțiilor private de învățământ (1997)

**B.2.** - sursele nonpublice să contribuie cu cel puțin 25% din bugetul total disponibil pentru instituțiile publice de învățământ superior, începând din 1998/1999.

<p><u>IV. ECHITATEA</u>      asigurarea că      studenții      capabili dar      săraci pot avea      acces la      învățământul      superior</p>	<p>– alocarea de      sprijin pentru      studenți pe baza      nevoilor și      meritelor-      eventuala      introducerea a unui      împrumut pentru      venituri</p> <p>-contingente,      pentru a stabili      veniturile și a      dezvolta      instituțiile      financiare ale țării</p>	<p>- principiul adoptat al burselor crescătoare după      nevoi și după merit în învățământul public      superior (1995)      - oferirea de sprijin social studenților din      instituțiile private acreditate de învățământ      superior (de ex. reduceri pentru transport public,      acces la studiile postuniversitare)</p>	<p>- introducerea unei noi scheme      de sprijin a studenților din      instituțiile publice      Scop: mai multe fonduri pentru      burse alocate studenților      talentați, dar săraci (1997-1998)      Scop: limitarea la 3% din      bugetul pentru învățământul      superior acordat burselor de      sprijin ale studenților      - Consiliul de Finanțare      trebuie să pregătească și să      elaboreze criteriile cerute      instituțiilor private de      învățământ superior pentru a      alege dintre acestea pe cele care      să ofere resurse pentru bursele      (sociale și de merit) în vederea      dezvoltării unui program      competitiv și pentru granturi de      cercetare oferite prin proiect      (1998-1999)</p>
--	--	---	--

<p><b>V. MANAGEMENTUL SISTEMULUI ȘI INSTITUTIILOR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pentru a raționaliza structura de conducere a învățământului superior sunt necesare:</li> <li>▪ creșterea capacității de planificare strategică</li> <li>▪ promovarea planificării profesionale și a controlului</li> <li>▪ întărirea managementului instituțional și administrativ</li> </ul>	<p><b>A.</b> redefinirea rolului central al guvernământului</p> <p><b>B.</b> dezvoltarea de funcții profesionale în instituțiile intermediare</p> <p><b>C.</b> descentralizarea prin delegarea autorității</p> <p><b>D.</b> îmbunătățirea sistemului și managementului instituțional</p>	<p><b>A.</b> Noi alocări și funcții de control pentru Ministerul Educației (1995) - reducerea personalului ministerului de la 800 la mai puțin de 300 de poziții (1991-1996)</p> <p><b>B.</b> Crearea de structuri intermediare profesionale de supraveghere:- Consiliul de Acreditare (1993)- Consiliul de Evaluare (1995)- Consiliul de Finanțare (1995)- Consiliul de Cercetare Academică (1995)</p> <p><b>C.</b> Garantarea prin Legea Învățământului (1995) a autonomiei universitare financiare și manageriale</p> <p><b>D.</b> Pregătirea de către universități a 28 de planuri individuale de dezvoltare instituțională (1995-1996)- începerea eforturilor de stabilire a unor noi structuri instituționale interne de conducere- demararea eforturilor de stabilire a separației dintre funcțiile administrative și cele academice la nivelul instituțiilor (1995)</p>	<p><b>A.</b> Reorganizarea Ministerului Educației astfel încât să se pleze noilor funcții planificate pentru 1996-1997</p> <p><b>B.</b> Furnizarea către consiliul a cheltuielilor operaționale și a unui personal specializat</p> <p><b>C.</b> Planurile de dezvoltare instituțională să devină condiții pentru accesul în competiția granturilor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stabilirea unei proceduri de revizuite pentru planurile de dezvoltare</li> <li>- impunerea selecției priorităților de către conducerea instituțiilor de învățământ superior conformă cu analiza competiției dintre granturile propuse</li> <li>- promovarea dezvoltării instituționale a structurilor intermediare și a instituțiilor de învățământ superior prin proiectul U.F.</li> <li>- instruirea separată a celor care administrează pentru a avea capacități de management profesional</li> <li>- crearea unor sisteme de informare managerială pentru a sprijini luarea deciziilor la nivel instituțional și sistemic</li> </ul>
---	--	---	---



## **Anexa nr. 7 - Anchetă prin interviu semi-structurat privind elaborarea reformei**

Deoarece *ancheta prin interviu* a devenit metoda utilizată cel mai frecvent în cercetarea sociologică (Caplow, 1970) am decis să-i acordăm o atenție sporită. „Interviul se bazează pe comunicarea verbală și presupune întrebări și răspunsuri ca și *chestionarul*. Spre deosebire însă de chestionar, unde întrebările și răspunsurile sunt scrise, interviul implică întotdeauna obținerea unor informații *verbale*” (Chelcea S., 2001: 267).

Listarea avantajelor și dezavantajelor utilizării interviului ajută evaluatorul să hotărască în ce măsură aceasta tehnică reprezintă o alegere potrivită pentru ceea ce urmărește să afle. Kenneth D. Bailey (1978, 1982; după S. Chelcea, 2001: 272) enumeră următoarele avantaje și dezavantaje ale utilizării interviului:

### **Avantaje**

- flexibilitatea, posibilitatea de a obține răspunsuri specifice la fiecare întrebare;
- rata mai ridicată a răspunsurilor, datorată faptului că răspund și persoanele (semi-) analfabete, ca și cele care preferă mai degrabă să vorbească, decât să scrie;
- cantitatea și calitatea sporită a informațiilor culese, oferind prilejul de a observa și comportamentele nonverbale;
- asigură standardizarea condițiilor de răspuns;
- controlul asupra succesiunii întrebărilor, de unde derivă și o mai mare acuratețe a răspunsurilor;
- colectarea unor răspunsuri spontane;
- asigură răspunsuri personale;
- precizează data și locul convorbirii, pentru comparabilitatea informațiilor;
- studierea unor probleme mai complexe.

### **Dezavantaje**

- costul ridicat;
- timpul îndelungat necesar identificării persoanelor cuprinse în eșantion etc.;
- erorile de interviu datorate operatorilor;
- imposibilitatea respondentului de a consulta documente în vederea formulării unor răspunsuri precise;
- inconveniente legate de dispoziția sau starea de oboseală a celui care răspunde;
- neasigurarea anonimului;
- deficitul de standardizare în formularea întrebărilor;
- dificultăți de acces la cei care sunt incluși în eșantion.

### Interviurile pot fi clasificate astfel:

- după criteriul conținutului comunicării, există interviuri *de opinie și documentare*;
- în funcție de durata convorbirii și de profunzimea informațiilor obținute, sunt interviuri *intensive și extensive*;
- gradul de libertate al cercetătorului distinge între tipurile extreme interviuri *nondirective* (deplina libertate) și cele *directive* (lipsa oricărei inovații – întrebări închise).

Un caz special îl reprezintă interviul *centrat*, care este *semistructurat*, presupunând utilizarea unui *ghid de interviu* menit să focalizeze convorbirea pe o experiență comună tuturor subiecților;

- interviurile pot fi *unice sau repetate* – în cazul anchetelor panel (care surprind evoluția în timp a unei problematici);
- pot fi aplicate *individual sau în grup*;
- interviurile pot fi făcute cu adulți, cu tineri sau cu copii – cele din urmă solicitând atenție sporită atât datorită specificului relației adult-copil, cât și datorită vocabularului limitat al copiilor și sugestibilității lor crescute;
- după **modalitatea de comunicare**, interviurile sunt *directe și prin telefon*, cele din urmă fiind adesea preferate datorită costurilor mult mai reduse, flexibilității și anonimatului relativ pe care îl asigură;
- după funcția pe care o au în cadrul cercetării, interviurile sunt *de explorare, de completare sau verificare* a datelor obținute prin alte metode și, de asemenea ele se mai pot constitui în *principalul demers de recoltare* a informațiilor.

### **GHID de interviu semi-structurat privind elaborarea programului de reformă a învățământului superior**

1. Ce grupuri de *actori cheie* au fost implicate, cu ce influență și de ce (experți, oficiali guvernamentali, sindicate)?
2. Cum a fost definită *problema*? De către cine?
3. Cine a formulat inițial *nemulțumirea*?
4. Cui a aparținut inițiativa formulării politicii (grup exterior sau interior guvernării)?
5. Cum au câștigat *suportul publicurilor*? Ce fel de publicuri au sprijinit reforma?

6. Ce „*coaliții de susținere*” au existat? Care a fost rolul *experților*; dar al *politicienilor*?
7. Cum a devenit problema un punct pe agenda instituțională?
8. Ce actori au făcut așa încât reforma să treacă de la stadiul de *obiect al dezbaterii* la cel de *obiect al acțiunii*?
9. Inițial au fost fixate *obiective valorice* (raționalist) sau au fost listate *opțiuni* și ulterior au fost selectate *soluții* (incrementalist)?
10. Ce rațiuni și criterii au prevalat în elaborarea programului?
11. Ce mecanisme instituționale au colaborat la elaborarea reformei educaționale? Ce mecanisme instituționale au fost create pentru gestionarea ei?
12. Cum au ales programul actual? Au existat proiecte alternative?
13. Alternativa a fost considerată: - fezabilă tehnic; - congruentă cu valorile grupurilor implicate?
14. Au fost anticipate viitoarele constrângeri (bugetare, opoziția cadrelor didactice, de implementare)?
15. Care a fost *gradul de structurare* al politicii de reformă din învățământul superior?
16. Cine s-a opus, cu ce *strategii* (culturale, economice, politice)?
17. Cum a fost ales modelul Băncii Mondiale? A fost *copiat*, *hibridat* sau a fost doar *sursă de inspirație*?
18. Acest „*transfer de politici*” a fost complet, uniform sau nu? Dacă nu, a eșuat proiectul?
19. După ce s-a căzut de acord asupra existenței problemei, i s-a acordat o atenție specială sau a urmat traseul decizional obișnuit?
20. Prin ce se caracteriza guvernământul atunci când problema a intrat pe agenda formală? Schimbarea socială era înțeleasă ca *graduală și gestionată de stat* sau *bruscă și nereglementată*?

## **Anexa nr. 8 - Conceperea și aplicarea interviurilor de tip focus grup**

www.worldbank.org

Social Development Papers

Paper Number 36, June 2001

Social Analysis – Selected Tools and Techniques

### **„Conceperea și Aplicarea Interviurilor de Tip Focus Grup”**

Autori: Richard A. Krueger și Mary Anne Casey

Experții în marketing au folosit metoda focus grupurilor pentru găsirea unor căi de îmbunătățire și vânzare a produselor către consumatori încă din anii '50. În ultimii 20 de ani, agenții guvernamentale, organizații neguvernamentale, instituții academice și organizații nonprofit au început să folosească datele culese prin metoda focus grupurilor în cadrul procesului de luare a deciziilor privind produsele și serviciile proprii. Organizațiile internaționale de sănătate publică s-au grăbit, la rândul lor, să folosească această metodă în special în direcția marketingului social. Organizații din domeniul educației și protecției mediului folosesc această tehnică pentru a-și asculta angajații sau beneficiarii curenți și potențiali.

Tehnicile prezentate se bazează pe experiența dobândită prin aplicarea interviurilor de tip focus grup în cadrul organizațiilor nonprofit.

#### **Caracteristici ale interviurilor de tip focus grup**

Un bun focus grup are următoarele caracteristici: recrutarea atentă a participanților, interacțiunea într-un mediu favorabil, un moderator abil și o analiză finală sistematică.

##### *Alegerea atentă a participanților*

Alegeți persoane cu experiența, caracteristicile și cunoștințele necesare pentru a oferi informații consistente publicului despre tema aleasă. Limitați dimensiunile grupului la 6-8 persoane. Este de dorit să aveți suficienți participanți pentru a oferi idei variate, dar nu atât de mulți încât să nu aibă ocazia să-și împărtășească ideile.

Realizați trei sau patru focus grupuri separat pentru fiecare tip de participant care este luat în considerare ca unitate de analiză. De exemplu, pentru a compara modurile în care femeile și bărbații

văd un anumit lucru ar trebui să organizați trei sau patru grupuri de femei și trei sau patru grupuri de bărbați.

Evitați disensiunile puternice între participanți. Toți participanții la un focus grup ar trebui să se simtă cât mai confortabil în cadrul discuției.

#### *Crearea unui mediu favorabil*

Organizați focus grupurile într-un mediu familiar sau neutru ca de exemplu birouri, biblioteci, școli, reședințe personale, cafenele ori locuri destinate reuniunilor comunitare.

Participanții trebuie să fie așezați în așa fel încât să se poată vedea unul pe altul cu ușurință.

Intervievați participanții în limba lor. Nu folosiți un interpret în cadrul grupului. Acesta va polariza discuția și va transforma procesul de comunicare într-o serie de interviuri separate eliminând discuția liberă dintre participanți. Este mai bine să se instruiască o persoană care cunoaște limba pentru a fi moderator în cadrul grupului decât să se conducă discuția de către o persoană care știe cum să o facă dar folosește un interpret. La sfârșitul focus grupului, dacă este necesar, traduceți discuția în limba analistului.

Înregistrați discuția pentru analiză. Luați notițe în timp real și, dacă este posibil, realizați o înregistrare audio. De multe ori un laptop poate fi deosebit de util pentru realizarea unei transcrieri a discuțiilor. Explicați de ce focus grupul este înregistrat și cine va avea acces la datele rezultate.

#### *Alegerea unui moderator abil*

Folosiți moderatori care sunt buni ascultători și fac oamenii să se simtă confortabil în cadrul discuțiilor. Pentru grupurile de oameni care sunt obișnuiți să se afle în poziții puternice alegeți un moderator care să poată controla participanții dominanți și să mențină grupul concentrat pe tema de cercetare.

Folosiți întrebări predeterminate. Moderatorul trebuie să fie pregătit să pună întrebări care să ofere informația dorită de solicitantul cercetării.

Stabiliți un cadru deschis. Moderatorul are rolul de a crea sentimentul de siguranță a participanților față de ceea ce se discută în cadrul grupului.

#### *Înregistrarea și analiza sistematică a datelor*

Cultivați o abordare sistematică în ceea ce privește înregistrarea și analizarea datelor. Analistul trebuie să se asigure că

va fi capabil să descrie procesul analizei celorlalți. Folosiți un proces de analiză verificabil. Cu alte cuvinte acesta trebuie să fie documentat și trebuie să existe elemente concrete care să probeze concluziile. Trebuie ca și un alt cercetător să fie capabil să înțeleagă cum s-a ajuns la concluziile respective după analizarea datelor.

Un focus grup este mai eficient când participanții încep să vorbească între ei și să comenteze pe baza afirmațiilor celorlalți față de situația în care se răspunde continuu și direct la întrebările moderatorului. În mod ideal, participanții devin angajați în discuție și focus grupul devine un forum pentru discuția lor. Moderatorul trebuie să cedeze progresiv rolul central pe măsură ce participanții încep să împărtășească experiențe, să dezbată idei și să ofere opinii. Unele grupuri ajung în acest punct foarte repede, altele nu îl ating niciodată.

### *Rolurile în conducerea unui focus grup*

Într-un studiu bazat pe focus grupuri există diferite roluri: organizatorul (conduce planificarea și dezvoltarea întrebărilor), recrutaorul (invită participanții), moderatorul (conduce grupurile), moderator asistent (se ocupă de logistică și înregistrează datele) și analistul/raportorul (sintetizează datele și pregătește rapoarte de cercetare).

O singură persoană poate îndeplini toate aceste roluri. Totuși, este preferabil să se lucreze cu o echipă de patru sau cinci persoane. Membrii echipei colaborează pentru realizarea studiului dar responsabilitățile pentru anumite sarcini se pot asuma personal. Spre exemplu, se pot folosi mai mulți moderatori care vorbesc limbi diferite pentru o mai bună înțelegere a grupurilor cărora se adresează studiul. Fiecare dintre acești moderatori este responsabil pentru rezultatele obținute în cadrul grupului cu care a lucrat.

Deși o singură persoană își poate asuma responsabilitatea pentru realizarea studiului, planul și întrebările sunt de obicei mai solide atunci când în elaborarea lor se implică mai mulți oameni.

## **Planificarea**

Principala provocare în cadrul etapei de planificare este elaborarea unui studiu care să răspundă întrebărilor-cheie în limita constrângerilor de natură temporală și financiară. Conducătorul proiectului și echipa trebuie să-și reprezinte clar scopul studiului. Conducătorul trebuie să hotărască dacă focus grupul este metoda cea

mai potrivită. Dacă este așa trebuie ca acesta să hotărască numărul de focus grupuri necesare și participanții care prezintă interes.

*Primii pași în studiile bazate pe focus grup*

În elaborarea și aplicarea unui asemenea studiu se vor urmări cinci pași de bază:

*Hotărâți dacă focus grupurile sunt adecvate.*

**Metoda focus grupurilor este foarte potrivită pentru realizarea următoarele obiective:**

- Înțelegerea modului în care oamenii văd anumite nevoi și realizări în propria viață și comunitate.
- Pentru a înțelege cum gândesc sau ce simt oamenii despre o problemă, idee, comportament, produs, serviciu.
- Testarea-pilot a unor idei, reforme sau proiecte. Focus grupurile pot fi folosite pentru a obține reacții la anumite planuri înainte de a se cheltui sume mari de bani pentru implementarea acestora.
- Evaluarea fiabilității și posibilităților de îmbunătățire a unor programe sau proiecte.
- Dezvoltarea unor alte instrumente de cercetare cum ar fi anchetele sau studiile de caz.

**Interviurile de tip focus grup nu sunt eficiente atunci când sunt folosite ca:**

- procese ce au ca scop obținerea consensului într-o anumită problemă.
- modalitate de instruire.
- modalitate de testare a cunoștințelor sau abilităților practice.

Dacă răspunsul conducătorului proiectului de cercetare la una din următoarele întrebări este „da”, acesta va trebui să se gândească serios la găsirea unor alte metode pe care să le folosească în paralel sau în locul metodei focus grupurilor: Aveți nevoie de date statistice? Focus grupul nu poate oferi date statistice care să poată fi proiectate la nivelul unei populații. Numărul oamenilor care sunt ascultați este prea mic pentru a fi reprezentativ din punct de vedere statistic.

Oamenii care își împărtășesc ideile în cadrul grupului pot avea de suferit? Deși conducătorul proiectului poate garanta că va păstra informațiile în mod confidențial, moderatorul nu poate promite că ceilalți participanți vor face la fel. Dacă există posibilitatea ca participanții să aibă de suferit de pe urma exprimării opiniilor în cadrul grupului, alegeți o altă metodă, spre exemplu interviurile individuale.

Sunt participanții polarizați în privința temei discutate? Este dificil să se conducă focus grupul dacă acesta conține persoane ce adoptă poziții opuse în privința unor probleme controversate. Există un mod mai eficient de culegere a informațiilor?

*Clarificați scopul studiului.* Este posibil ca membrii echipei să nu fie de acord în privința informațiilor care ar trebui să rezulte în urma studiului și a destinației rezultatelor. Este imperativ să se ajungă la un consens în ceea ce privește scopul exact al studiului. Aceasta va face ca întregul proces să se desfășoare mai simplu.

*Identificați grupurile țintă.* Ce tipuri de indivizi beneficiază de experiența și caracteristicile ce le vor permite să vă ofere date utile pentru tema studiată? Grupul țintă nu trebuie neapărat să fie alcătuit din cei mai educați sau cei mai influenți oameni din mediul în care se aplică studiul, dar membrii săi trebuie să aibă o experiență directă legată de subiectul pe care cercetătorul dorește să-l clarifice. De exemplu, tinerii care abandonează școala cunosc suficiente lucruri despre ceea ce ar trebui făcut pentru a-i ține pe ceilalți tineri în școli. Profesorii, consilierii și părinții pot oferi cercetătorului perspective diferite asupra acestei probleme.

Conducătorul cercetării trebuie să țină cont de utilitatea ascultării unei mari varietăți de subiecți. Aceasta include oficialitățile alese, figuri locale influente, oamenii care sunt cel mai afectați de anumite schimbări, oamenii care trebuie să participe la schimbare pentru ca aceasta să aibă loc și angajați (de la nivelul strategic până la cel operațional) ai organizațiilor care vor implementa programele și serviciile subsumate schimbării.

*Acceptați sfaturile propuse de grupurile țintă.* Conducătorul cercetării trebuie să aleagă o sumă de oameni cu caracteristici similare celor care vor face parte din focus grupuri și să le explice despre studiul propus. În acest mod le poate cere sfatul în anumite probleme. Cine ar putea să pună acest tip de întrebări, adică cine ar trebui să fie moderatorul în cadrul focus grupului? Unde ar fi bine să se organizeze grupurile? Ce zile sau perioade din zi ar fi cele mai potrivite? Cum se pot găsi persoane cu aceste caracteristici? Ce ar trebui făcut pentru a convinge persoanele să participe?

*Puneți-vă ideile pe hârtie.* Conducătorul cercetării trebuie să alcătuiască un plan cu scopul studiului, numărul de grupuri, întrebări potențiale, un calendar al evoluției cercetării și un buget. Acest plan



va oferi coerență și claritate și va asigura o bază pentru discuțiile ulterioare. Planul trebuie să fie împărțit cu colegii pentru a obține idei de îmbunătățire.

#### *Eșantionare și număr de grupuri*

Principala strategie de eșantionare este aceea de a organiza trei sau patru focus grupuri pentru fiecare categorie de public ce prezintă interes. Dacă după al treilea sau al patrulea grup informațiile culese de echipă nu sunt recurente, aceasta poate continua să organizeze focus grupuri până când nu mai apar informații noi.

Nu folosiți o formulă statistică pentru a determina mărimea eșantionului. Folosiți, în schimb, conceptele de *redundanță* și *saturație teoretică*, conform cărora cercetătorul continuă să culegă informații până când nu mai apar perspective noi. La modul concret, cercetătorul va epuiza aria de viziuni exprimate pe tema studiată și, continuând interviurile, va obține mai mult din ceea ce deja s-a exprimat. Saturația teoretică are tendința să apară în mod regulat în cercetarea bazată pe focus grup după trei sau patru focus grupuri din cadrul aceleiași categorii de public.

De exemplu, să presupunem că s-ar efectua un studiu într-o țară cu câteva zone urbane mari și o populație rurală numeroasă dorindu-se obținerea unor puncte de vedere reprezentative la nivelul întregii țări. Cercetătorul ar putea să organizeze trei sau patru focus grupuri la oraș și trei sau patru în zonele rurale. Dacă populația țării este alcătuită din mai multe etnii sau vorbește mai multe limbi, cercetătorul va organiza trei sau patru focus grupuri pentru fiecare limbă și pentru fiecare etnie existentă atât în mediul urban cât și în cel rural. În mod clar numărul necesar de focus grupuri se poate multiplica rapid, iar bugetul și timpul disponibil va obliga cercetătorul să restrângă dimensiunile studiului.

#### **Întrebările**

Alcătuirea întrebărilor prezintă o serie de provocări. Miza este aceea de a pune întrebările care se adresează direct scopului studiului. Cu toate acestea, numeroase echipe de cercetare sunt luate de val în direcția folosirii unor întrebări foarte interesante dar care nu-și dovedesc utilitatea pentru realizarea scopului studiului. Un bun set de întrebări se axează pe obținerea informației direct legate de

obiectivele studiului. Întrebările vor favoriza conversația și vor fi ușor de înțeles pentru participanți. Cercetătorul trebuie să găsească numărul optim de întrebări – nici prea multe, nici prea puține. Se va începe cu întrebări de încălzire care să permită participanților să se pregătească pentru cele mai importante întrebări.

#### *Realizarea unui set de întrebări*

Un set de întrebări destinate unui focus grup este numit și „schemă de interogare”. În cadrul unui focus grup de două ore cercetătorul va putea aplica în jur de douăsprezece întrebări. Este bine ca întrebările să fie scrise în forma în care vor fi exprimate în cadrul grupului. Există trei pași în procesul de elaborare a unei scheme de interogare: (1) organizați o sesiune de *brainstorming*, (2) folosiți întrebările rezultate pentru a contura o schemă de interogare preliminară și (3) prezentați forma preliminară echipei pentru noi idei (chenarul 1).

*Organizați o ședință de „brainstorming”*. Cercetătorul va începe cu invitarea a patru până la șase persoane familiare cu tema de studiu la o discuție de una-două ore. Cereți acestor persoane să propună întrebări al căror răspuns ar fi util pentru studiu. Întrebările pot fi discutate fugitiv dar nu vă împotmoliți discutând meritele uneia anume. Desemnați o persoană care să înregistreze aceste întrebări și puneți capăt întâlnirii atunci când toate ideile sunt epuizate.

*Folosiți întrebările rezultate din „brainstorming” pentru a schița o linie de interogare*. Grupurile sunt bune în „brainstorming” dar nu sunt eficiente în delimitarea unei scheme de interogare. Desemnați o persoană care să folosească întrebările generate în timpul întâlnirii ca bază pentru schițarea unei scheme de interogare. Alegeți întrebările care prezintă cea mai mare probabilitate de a aduce informații utile. Reformulați aceste întrebări în concordanță cu ordinea pe care o ocupă în schema de interogare. Ierarhizați întrebările într-o ordine logică de la general la particular. Rostiți întrebările cu voce tare. Sunt ușor de pus? Par a fi întrebări la care grupurile țintă să poată răspundă? Dacă s-au obținut aproximativ 12 întrebări este suficient. Totuși, cercetătorii nefamiliarizați cu această metodă au tendința de a dezvolta scheme de interogare cu 20-30 de întrebări, caz în care schema este supraîncărcată. Rezultatul folosirii unui număr prea mare de întrebări va fi obținerea de date superficiale. Participanții nu vor avea timp suficient să aprofundeze vreo întrebare.

*Chenarul 1. Exemple de scheme de interogare*

Testare pilot pentru materiale noi

Uitați-vă câteva momente pe aceste materiale (materialele prezentate grupului trebuie să conțină o descriere sumară a programului și exemple de materiale de prezentare ce vor fi înmânate participanților)

Care este lucrul care vă atrage cel mai mult?

Care este lucrul care vă displace?

Dacă ați putea schimba un singur lucru în aceste materiale care ar fi acela?

Ce v-ar determina să participați la acest program (în ce condiții ați participa?)

Dacă ați încuraja un prieten să participe ce i-ați spune?

Aveți vreun alt sfat pentru noi în privința implementării acestui nou program?

Întrebări de bază pentru evaluarea unui program de dezvoltare:

Spuneți-ne în ce mod ați participat la acest program.

Ce v-a plăcut cel mai mult la acest program? (ce v-a ajutat cel mai mult?)

Ce v-a displicut în acest program? (ce v-a ajutat cel mai puțin?)

Evaluarea unui serviciu pentru copii

Prezentați-vă și spuneți-ne cum ați aflat despre acest serviciu.

Amintiți-vă momentul în care v-ați implicat în aceste servicii. Care au fost primele impresii?

Ce a fost de un deosebit ajutor în serviciile de care a beneficiat familia dumneavoastră ?

Ce a fost frustrant în aceste servicii?

Ce i-a plăcut copilului dumneavoastră în această experiență?

Ce nu i-a plăcut copilului în această experiență?

O parte dintre dumneavoastră ați beneficiat și de alte servicii destinate copiilor. Cum se compară această experiență cu cele anterioare? Este diferită ? În ce mod?

Ce ar face ca serviciile să funcționeze mai bine?

Este copilul dumneavoastră schimbat după ce a beneficiat de aceste servicii? Dacă da în ce sens?

S-a schimbat viața dumneavoastră de familie după ce ați beneficiat de aceste servicii?

Ce ar trebui să fie schimbat?  
Ce ar trebui să fie menținut  
(așa cum este) și ce ar trebui  
menținut dar într-o altă formă?  
Ce alte sfaturi aveți pentru noi  
în legătură cu programul?

Dacă ați avea șansa de a da un  
sfat directorului acestui program,  
care ar fi acela?  
Ați recomanda acest program și  
altor părinți?

Odată stabilită schema de interogare provizorie, vom estima timpul care considerăm că ar trebui să fie alocat fiecărei întrebări de către grup. Nu toate întrebările merită același volum de timp. Unele sunt simple sau nu foarte importante, putând fi acoperite cu ușurință în cinci minute. Întrebările complexe sau cele care presupun realizarea anumitor activități sunt întrebări-cheie. La o astfel de întrebare se poate răspunde în 15-20 de minute. Odată estimate perioadele de timp alocate fiecărei întrebări însumăm totalul pentru a hotărî dacă este necesar să adăugăm sau să eliminăm ceva.

*Discutați schema provizorie de interogare cu echipa pentru sugestii.* Supuneți atenției echipei într-o ședință de brainstorming următoarele întrebări. Ne vor aduce aceste întrebări răspunsurile pe care le căutăm? Ce ne-a scăpat? Ce poate fi eliminat? Sunt acestea cuvintele pe care le-ar folosi participanții? Succesiunea întrebărilor are sens? În final cercetătorul poate revizui schema de interogare bazându-se pe sugestiile echipei.

Este foarte important ca aceleași întrebări să fie aplicate în toate focus grupurile compuse din aceeași categorie de public. Totuși, dacă se vor organiza grupuri separate pentru diferite categorii de public, se pot folosi scheme de interogare ușor diferite. De exemplu cercetătorul poate pune unor studenți întrebări pe care nu dorește să le pună părinților sau profesorilor. Cu toate acestea, este necesar ca nucleul solid al întrebărilor să se păstreze pentru fiecare schemă de interogare în așa fel încât să se poată compara răspunsurile diferitelor categorii de public.

#### *Formularea finală și ordonarea întrebărilor*

Întrebările aplicabile în focus grup sunt o categorie specială de întrebări. În dezvoltarea acestora cercetătorul trebuie să țină cont de câteva principii directoare:

*Folosiți întrebări deschise.* Majoritatea întrebărilor specifice metodei focus grupului sunt întrebări deschise (non-directive). Acest tip de întrebări oferă deliberat participanților maximum de libertate în formularea răspunsurilor. Feriți-vă de formulări de tipul „cât de mulțumiți sunteți de...”, ori „în ce măsură...”, deoarece acestea limitează sfera răspunsurilor posibile. Iată câteva exemple de întrebări deschise: Ce părere aveți despre program? Cum apreciați această conferință? De unde obțineți de obicei informații noi? Ce vă place cel mai mult la programul pe care vi-l propunem?

*Evitați întrebările la care se poate răspunde prin „da” sau „nu”.* Dacă unei întrebări i se poate răspunde cu un singur cuvânt aceasta trebuie regândită. De obicei răspunsurile printr-un singur cuvânt nu prezintă nivelul de detaliere necesar.

*Evitați întrebările de forma „de ce...?”.* Formularea „de ce?” pare solicitantă și declanșează o reacție defensivă. În loc, cercetătorul poate să întrebe despre atribute și influențe. Atributele sunt caracteristici sau elemente componente ale temei. Influențele sunt elemente care determină sau cauzează anumite acțiuni. Încercați să folosiți formulări de genul „ce v-a determinat să...?”.

*Folosiți întrebări retrospective.* Concentrați atenția subiecților către anumite momente din trecut pentru a obține informații bazate pe experiențe trăite. „amintiți-vă ultima dată când ați vizitat clinica...”, „gândiți-vă la momentele în care ați născut primul dumneavoastră copil...”, „amintiți-vă când ați plantat prima dată...”.

*Folosiți diferite tipuri de întrebări.* În cadrul unui focus grup se pot folosi cinci tipuri de întrebări: 1) întrebări de deschidere (la care trebuie să răspundă toți), 2) întrebări introductive, 3) întrebări de trecere (îndreaptă participanții către întrebările-cheie), 4) întrebări-cheie (se referă la una din problemele fundamentale ale studiului) și 5) întrebări de închidere (culegerea unui punct de vedere final al participanților). Unele întrebări sunt special destinate să-i facă pe oameni să vorbească. Acestea necesită răspunsuri facile accesibile tuturor participanților. Cel puțin jumătate din timpul alocat unui focus grup trebuie să fie alocat întrebărilor-cheie. Întrebările de închidere realizează sumarul discuției (chenarul 2).

*Folosiți întrebări care implică participanții în discuție.* Participanții pot să facă mai mult decât să vorbească pur și simplu. Cereți-le să încerce un produs sau să rezolve o sarcină și să discute despre asta. Le puteți cere să deseneze o persoană care folosește

programul sau serviciul despre care se discută. Puneți-i să dea anumite aprecieri valorice unor idei. Se vor lua în considerare abilitățile de citire și scriere ale subiecților înainte de a folosi unele tipuri de întrebări.

*Chenarul 2. Exemple de întrebări de închidere.* Există câteva întrebări foarte eficiente pentru încheierea focus grupului. Acestea ajută cercetătorul să obțină un punct de vedere final în privința temelor principale. Folosiți una sau mai multe din aceste tipuri de întrebări finale: *Întrebarea conclusivă.* Această întrebare cere participanților să se gândească la întreaga discuție și să ofere poziții sau opinii pe teme de interes primordial pentru cercetător. De exemplu: „Să presupunem că ați avea un minut la dispoziție să vorbiți cu șeful organizației X pe această temă. Ce i-ați spune?” sau „Dintre toate lucrurile pe care le-am discutat care este cel mai important pentru dumneavoastră?” *Întrebarea - sumar.* Moderatorul asistent prezintă adesea un sumar al focus grupului aproape de sfârșit. După acest scurt sumar oral moderatorul întreabă: „Este acesta un sumar bun sau s-a mai spus și altceva astăzi?” *Întrebarea finală.* Moderatorul trece în revistă scopul studiului și apoi îi întreabă pe participanți: „Am omis ceva? Mai este ceva care ar fi trebuit pus în discuție?”

*Focalizați întrebările, ierarhizându-le de la general către particular.* De regulă, schema de interogare are tendința de a debuta cu teme generale, cuprinzătoare, evoluând către categorii mai specifice. De exemplu: dacă un cercetător realizează o cercetare despre o anumită marcă de cola, acesta va începe întrebând despre băuturi în general, apoi despre răcoritoare, băuturi pe bază de cola și, în final despre marca de interes.

## **Recrutarea**

Cercetătorul are planul studiului și știe ce întrebări va pune. Următoarea provocare este de a găsi persoanele potrivite și de a le convinge să participe la focus grupuri.

Primul pas în recrutarea participanților constă în identificarea cât mai exactă a caracteristicilor publicului-țintă. Un principiu de bază al interviului de tip focus grup este că cercetătorul deține controlul asupra participării. Acesta invită persoanele să participe

pentru că se încadrează în „tiparele” sau calificările studiului dezvoltate în faza de planificare. Participanții sunt selecționați și invitați pentru că beneficiază de anumite experiențe sau calități comune, nu doar pentru că sunt interesați să participe. Participanții au făcut parte, de exemplu, dintr-un program comunitar ce constituie obiectul evaluării cercetătorului; trăiesc într-o comunitate în cadrul căreia cercetătorul face o evaluare a nevoilor; sau sunt fermieri care au aplicat tehnologii agricole îmbunătățite.

Una dintre sarcinile cele mai grele ale cercetării bazate pe focus grup este convingerea persoanelor care nu sunt interesante de studiu să participe. Aceste persoane se pot dovedi apatice, indiferente sau pot considera tema drept irelevantă. Cu toate acestea, dacă cercetătorul limitează studiul doar la persoanele care se arată interesate de temă, este probabil ca rezultatele să nu fie conforme cu realitatea. Pentru a reuși, cercetătorul trebuie să adopte trei măsuri: 1) să găsească o masă de participanți, 2) să dezvolte o procedură de încredere pentru recrutare și 3) să folosească stimulente pentru a îmbunătăți rata de participare.

#### *Găsirea unei mulțimi de participanți*

De obicei, se caută o mulțime de persoane care prezintă caracteristicile de selecție necesare și apoi se alege la întâmplare indivizi pentru a-i invita să participe. De exemplu, am putea invita fiecare al cincilea nume de pe o listă sau fiecare a zecea persoană care intră într-o clinică de însănătoșire. Există câteva metode diferite de a găsi o mulțime:

*Găsiți o listă de persoane care se încadrează în criteriile de selecție.* Gândiți-vă la membri ai comunității (sau organizației) care ar putea deține asemenea liste.

*Atașați-vă unui alt eveniment care atrage categoria de persoane care prezintă interes.* Se strâng toți fermierii dintr-o anumită zonă la un loc pentru un anumit eveniment?

*Recrutați la fața locului.* Invitați fiecare a cincea persoană care intră într-o clinică.

*Încurajați recomandările.* Cereți unor persoane-cheie, bătrâni, profesori, prestatori de servicii să vă indice persoane care să se încadreze în criteriile de selecție.

*Eșantionul – bulgăre de zăpadă.* Pe măsură ce se identifică o serie de persoane care se încadrează în criteriile de selecție, cereți-le acestora să vă indice alte persoane cu aceleași caracteristici.

*Publicați anunțuri în ziare și la avizare.*

*Dezvoltarea unei proceduri de recrutare*

O recrutare reușită are două calități distincte. În primul rând, procesele trebuie să fie personalizate. Fiecare persoană trebuie să simtă că a fost invitată personal să participe și să-și împărtășească opiniile. În al doilea rând, procesul de invitare este repetitiv. Invitațiile sunt făcute nu o singură dată, ci de două sau trei ori. Un proces tipic de recrutare se derulează după următorii pași:

*Fixați date, ore și locuri de întâlnire pentru focus grupuri.* Cele mai multe grupuri alcătuite din adulți se programează pe o durată de două ore. Focus grupurile la care participă copiii sunt de obicei mai scurte. Nu programați mai mult de două grupuri într-o zi, decât dacă aveți mai mulți moderatori.

*Recrutați posibilia participanți prin telefon sau personal.* Înainte de a începe recrutarea, trebuie să se stabilească exact cum va fi descrisă cercetarea. Oamenii vor dori să afle scopul discuției, cine dorește informațiile solicitate, ce va face sponsorul studiului cu aceste informații și de ce au fost aleși să participe.

De obicei, nu se folosesc cuvintele „focus grup” la invitarea participanților, deoarece termenii ar putea să intimideze. În schimb, vom spune că adunăm câțiva oameni la o discuție pe tema dată. Nu folosiți elemente de jargon în invitație. În cele mai multe cazuri invitația ar trebui să prezinte conversația ca pe una confortabilă, iejeră și interesantă.

Gândiți-vă cine ar trebui să ofere invitația. Vor fi oamenii mai dispuși să participe dacă primesc invitația din partea unui membru al comunității? Sau poate vor fi onorați să fie invitați de conducătorul unei organizații locale? Oamenii vor spune mai ușor „da” dacă sunt invitați de cineva cunoscut și respectat care sprijină studiul. Va da rezultate o invitație formulată astfel: „ministrul adjunct (sau asistenta medicală a comunității) ne-a spus că dumneavoastră ne-ați putea ajuta. Încercăm să strângem un grup de persoane pentru a discuta despre...”.

*Curând după ce persoana a consimțit participarea trimiteți-i o scrisoare personalizată.* Nu folosiți o formulă generică de genul „Dragă prietene”. Această scrisoare ar trebui să prezinte mulțumiri destinatarului pentru că a fost de acord să participe și să confirme data, timpul și locul de organizare a focus grupului. În unele cazuri, momentul recrutării este apropiat de cel al întâlnirii propriu-zise. În asemenea cazuri scrisoarea personalizată nu este posibilă, dar este util să se distribuie celor care sunt de acord să participe o prezentare de o pagină cu detaliile studiului.



pentru că se încadrează în „tiparele” sau calificările studiului dezvoltate în faza de planificare. Participanții sunt selecționați și invitați pentru că beneficiază de anumite experiențe sau calități comune, nu doar pentru că sunt interesați să participe. Participanții au făcut parte, de exemplu, dintr-un program comunitar ce constituie obiectul evaluării cercetătorului; trăiesc într-o comunitate în cadrul căreia cercetătorul face o evaluare a nevoilor; sau sunt fermieri care au aplicat tehnologii agricole îmbunătățite.

Una dintre sarcinile cele mai grele ale cercetării bazate pe focus grup este convingerea persoanelor care nu sunt interesante de studiu să participe. Aceste persoane se pot dovedi apatice, indiferente sau pot considera tema drept irelevantă. Cu toate acestea, dacă cercetătorul limitează studiul doar la persoanele care se arată interesate de temă, este probabil ca rezultatele să nu fie conforme cu realitatea. Pentru a reuși, cercetătorul trebuie să adopte trei măsuri: 1) să găsească o masă de participanți, 2) să dezvolte o procedură de încredere pentru recrutare și 3) să folosească stimulente pentru a îmbunătăți rata de participare.

#### *Găsirea unei mulțimi de participanți*

De obicei, se caută o mulțime de persoane care prezintă caracteristicile de selecție necesare și apoi se alege la întâmplare indivizi pentru a-i invita să participe. De exemplu, am putea invita fiecare al cincilea nume de pe o listă sau fiecare a zecea persoană care intră într-o clinică de însănătoșire. Există câteva metode diferite de a găsi o mulțime:

*Găsiți o listă de persoane care se încadrează în criteriile de selecție.* Gândiți-vă la membri ai comunității (sau organizației) care ar putea deține asemenea liste.

*Atașați-vă unui alt eveniment care atrage categoria de persoane care prezintă interes.* Se strâng toți fermierii dintr-o anumită zonă la un loc pentru un anumit eveniment?

*Recrutați la fața locului.* Invitați fiecare a cincea persoană care intră într-o clinică.

*Încurajați recomandările.* Cereți unor persoane-cheie, bătrâni, profesori, prestatori de servicii să vă indice persoane care să se încadreze în criteriile de selecție.

*Eșantionul – bulgăre de zăpadă.* Pe măsură ce se identifică o serie de persoane care se încadrează în criteriile de selecție, cereți-le acestora să vă indice alte persoane cu aceleași caracteristici.

*Publicați anunțuri în ziare și la avizare.*

*Dezvoltarea unei proceduri de recrutare*

O recrutare reușită are două calități distincte. În primul rând, procesele trebuie să fie personalizate. Fiecare persoană trebuie să simtă că a fost invitată personal să participe și să-și împărtășească opiniile. În al doilea rând, procesul de invitare este repetitiv. Invitațiile sunt făcute nu o singură dată, ci de două sau trei ori. Un proces tipic de recrutare se derulează după următorii pași:

*Fixați date, ore și locuri de întâlnire pentru focus grupuri.* Cele mai multe grupuri alcătuite din adulți se programează pe o durată de două ore. Focus grupurile la care participă copiii sunt de obicei mai scurte. Nu programați mai mult de două grupuri într-o zi, decât dacă aveți mai mulți moderatori.

*Recrutați posibili participanți prin telefon sau personal.* Înainte de a începe recrutarea, trebuie să se stabilească exact cum va fi descrisă cercetarea. Oamenii vor dori să afle scopul discuției, cine dorește informațiile solicitate, ce va face sponsorul studiului cu aceste informații și de ce au fost aleși să participe.

De obicei, nu se folosesc cuvintele „focus grup” la invitarea participanților, deoarece termenii ar putea să intimideze. În schimb, vom spune că adunăm câțiva oameni la o discuție pe tema dată. Nu folosiți elemente de jargon în invitație. În cele mai multe cazuri invitația ar trebui să prezinte conversația ca pe una confortabilă, iejeră și interesantă.

Gândiți-vă cine ar trebui să ofere invitația. Vor fi oamenii mai dispuși să participe dacă primesc invitația din partea unui membru al comunității? Sau poate vor fi onorați să fie invitați de conducătorul unei organizații locale? Oamenii vor spune mai ușor „da” dacă sunt invitați de cineva cunoscut și respectat care sprijină studiul. Va da rezultate o invitație formulată astfel: „ministrul adjunct (sau asistenta medicală a comunității) ne-a spus că dumneavoastră ne-ați putea ajuta. Încercăm să strângem un grup de persoane pentru a discuta despre...”.

*Curând după ce persoana a consimțit participarea trimiteți-i o scrisoare personalizată.* Nu folosiți o formulă generică de genul „Dragă prietene”. Această scrisoare ar trebui să prezinte mulțumiri destinatarului pentru că a fost de acord să participe și să confirme data, timpul și locul de organizare a focus grupului. În unele cazuri, momentul recrutării este apropiat de cel al întâlnirii propriu-zise. În asemenea cazuri scrisoarea personalizată nu este posibilă, dar este util să se distribuie celor care sunt de acord să participe o prezentare de o pagină cu detaliile studiului.

*Telefonați sau contactați fiecare persoană cu o zi înainte de organizarea focus grupului pentru a-i aminti de acesta. „Voi fi bucuros să vă văd mâine la ...”.*

Uneori recrutarea se face chiar înainte de realizarea focus grupului. De exemplu cercetătorul poate găsi mulțimea de participanți cu ocazia unui festival sau eveniment comunitar la care s-au strâns mulți oameni. Pe măsură ce oamenii sosesc la eveniment, un număr limitat poate fi invitat să ia parte la discuție. Dacă sunt prezenți numeroși participanți competenți în problemă, cercetătorul îi poate alege la întâmplare pe cei care vor face parte din focus grup. În această eventualitate este bine să se aranjeze dinainte un loc în care să se desfășoare întâlnirea în așa fel încât participanții să nu fie deranjați de evenimentele din jur.

*Convingerea oamenilor să participe: factori motivați*

Cercetătorul trebuie să se gândească la ceea ce ar putea îngreuna participarea oamenilor și să încerce să elimine acești factori. Dacă se impune și este posibil, asigurați transportul persoanelor și eventual îngrijirea copiilor.

Cercetătorul va lua de asemenea în considerare elemente care ar incita oamenii să participe încercând, pe cât posibil, să le ofere. Pentru aceasta ar putea întreba câteva persoane asemănătoare cu publicul țintă ce ar trebui să facă pentru a-i convinge să participe. Iată câțiva factori motivați care au reușit să convingă oamenii să ia parte la focus grupuri:

- Banii (vă vom oferi o sumă de bani)
- Mâncare (se va servi masa)
- Cadouri (avem un cadou pentru dumneavoastră)
- Complimente (cei alți apreciază viziunile dumneavoastră)
- Mândrie (noi prețuim opiniile dumneavoastră)
- Destindere (veți petrece timpul în mod plăcut)
- Comportament prosocial (participarea dumneavoastră va ajuta comunitatea)
- Moderarea

Miza este de a face oamenii să se simtă suficient de confortabil pentru a împărtăși ceea ce cred și simt în cadrul grupului. Participanții trebuie să aibă încredere în moderator, în procesele implicate și în organizația-sponsor și trebuie să aibă încredere că rezultatele vor avea o finalitate pozitivă. Moderatorul va ști când să aștepte mai multe

informații și când să avanseze. Acesta trebuie să fie abil în controlarea participanților dominanți și să-i încurajeze pe cei ezitanți. Moderatorul va respecta participanții, va asculta ceea ce aceștia au de spus și le va mulțumi pentru punctele de vedere exprimate chiar dacă personal nu este de acord cu acestea.

#### *Abilitățile moderatorului*

Moderatorul trebuie să dețină suficiente cunoștințe în temă pentru a înțelege ceea ce exprimă participanții. Nu trebuie să fie expert, dar este imperios necesară stăpânirea termenilor folosiți în discuție. Uneori ajută să se folosească un moderator care arată asemenea participanților. Acest lucru îi poate face să se simtă mai în largul lor și să ofere impresia că „această persoană va înțelege ceea ce am de spus”. Cercetătorul va lua în considerare elemente precum sexul, vârsta, rasa și apartenența etnică. Pentru unele subiecte este posibil ca aceste elemente să nu conteze, dar pentru altele vor fi foarte importante. De exemplu, femeile pot fi mult mai dispuse să vorbească despre alăptarea la sân cu o femeie decât cu un bărbat. Cum s-a menționat și mai sus, moderatorul trebuie să vorbească fluent limba participanților.

Alte elemente ce trebuie avute în vedere de către moderator:

*Fiți pregătiți din punct de vedere mental.* Fiți permanent atent și liber de orice sursă de distragere. Moderatorul trebuie să ajungă mai devreme în așa fel încât la începerea discuției să fie relaxat și gata să asculte. Impuneți-vă disciplina ascultării. Moderatorii neexperimentați sunt adesea încântați că oamenii vorbesc și nu observă că aceștia nu răspund de fapt întrebărilor. În timp ce ascultă, moderatorul trebuie să observe dacă participanții răspund într-adevăr la întrebări. Când nu se întâmplă acest lucru, moderatorul va re-direcționa atenția repondenților asupra întrebării. Familiarizați-vă cu schema de interogare. Va trebui să știți care întrebări sunt cele mai importante și care pot fi eliminate din lipsă de timp.

*Lucrați cu un moderator asistent.* Un moderator asistent îmbunătățește calitatea focus grupului. Acesta ajută prin aranjarea detaliilor (de exemplu aduce răcoritoare, monitorizează echipamentele de înregistrare, integrează întârziările în grup). Cel mai important, asistentul asigură calitatea analizei notându-și observații, sintetizând

informațiile rezultate în urma discuțiilor și constituindu-se într-o altă pereche de ochi și urechi în cadrul analizei.

#### *Înregistrați discuția*

Este imposibil să vă amintiți tot ceea ce s-a spus în cadrul focus grupului. Discuțiile pot fi înregistrate prin notițe luate la fața locului, înregistrare pe bandă magnetică sau cu ajutorul unui laptop. Moderatorul nu va fi capabil să ia notițe cuprinzătoare și să conducă discuțiile în același timp. Responsabilitatea înregistrării informațiilor revine moderatorului asistent.

#### *Folosiți-vă din plin de „cozerie” înainte de începerea focus grupului*

Creați o atmosferă prietenoasă și plăcută. În timp ce moderatorul așteaptă sosirea participanților acesta se poate angaja în discuții mondene cu cei care au ajuns deja. Aceste discuții informale preced interviul de tip focus grup ajutând la destinderea participanților și la încurajarea conversației în cadrul grupului. Cozeria intervine adesea când oamenii așteaptă împreună începerea discuțiilor oficiale. Temele mărunte sunt ușor de discutat. Acestea vor fi direcționate spre întâmplările de la nivel local (dacă nu sunt incluse în tema pe care o studiază focus grupul). Dacă moderatorul este nou în zonă, poate întreba participanții despre vreme, geografie, mijloace de transport, locuri unde se poate mânca sau despre familiile lor. Misiunea moderatorului este de a-i face pe oameni să se simtă bineveniți.

#### *Faceți o introducere scurtă și delicată.*

Urați-le bun venit tuturor. Oferiți o vedere de ansamblu asupra temei. Stabiliți regulile de desfășurare a discuției. Puneți prima întrebare

#### *Folosiți pauze și clarificări pentru a atrage mai multe răspunsuri*

Folosiți fără ezitare o pauză de cinci secunde. Moderatorii ne-experimentați se simt adesea iritați de tăcere. Pauzele, însă, încurajează participanții să facă adăugiri. Folosiți-vă de clarificări pentru a obține mai multe detalii. În general, informația mai detaliată este mai utilă. Folosiți comentarii și întrebări de genul: „Puteți să explicați mai în detaliu?”, „Îmi puteți oferi un exemplu?”, „Nu înțeleg”, „Fiți mai explicit”.

#### *Țineți sub control reacția unui participant față de ceilalți.*

Nu dirijați participanții oferindu-le indicii verbale sau non-verbale privind ceea ce aprobați sau nu. Moderatorul va evita să arate semne de aprobare sau dezaprobare. De exemplu, este adesea tentant pentru moderator să afișeze un zâmbet larg sau să dea aprobator din

cap la auzirea unor comentarii. Participanții detectează repede aceste manifestări presupunând că vor fi apreciate mai multe asemenea comentarii „aprobate”. Evitați aprobările gestuale sau indicii verbale ca „Foarte bine” sau „Excelent”. Nu corectați participanții în timpul discuțiilor. Dacă emit informații în dauna cuiva, oferiți informația corectă la sfârșitul discuției. Nu adoptați o atitudine defensivă dacă participanții consideră programul oribil. În schimb, moderatorul ar trebui să încerce obținerea de informații care vor ajuta la înțelegerea perspectivei acestora. Păstrați întrebările ne-planificate pentru sfârșit. Uneori întrebări noi și ne-planificate se vor ivi în mintea moderatorului. Există un anumit risc în aplicarea acestor întrebări în cadrul focus grupului deoarece acestea pot să întrerupă ciclul întrebărilor planificate și să deturneze participanții de la tema pusă în discuție. Păstrați aceste întrebări pentru sfârșitul discuțiilor.

*Țineți cu subtilitate grupul sub control.* Sarcina moderatorului nu este aceea de a se asigura că fiecare vorbește în aceeași măsură în cadrul grupului. Totuși, toți participanții ar trebui să aibă posibilitatea împărtășirii propriilor opinii. Unele persoane vor avea multe de spus. Dacă răspund întrebărilor și oferă informații noi și utile, lăsați-le să continue. Țineți sub control vorbitorii dominanți mulțumindu-le pentru intervenție și cerând și altora să intervină. Reamintiți grupului că este important să se prezinte opinia fiecăruia. Solicitați părerea participanților tăcuți. Aceștia sunt adesea gânditori profunzi având lucruri foarte interesante de oferit. Invitați-i să-și împărtășească opiniile prin fraze de genul „Maria, nu vreau să rămâi în afara discuției. Ai ceva de adăugat?”

*Conchideți prezentând un rezumat și întrebările finale.* Rezumați punctele-cheie ale discuției și solicitați confirmarea. De obicei, acest lucru este realizat de moderatorul asistent (nu rezumați întregul focus grup, ci doar trei sau patru dintre cele mai importante puncte). Reiterați scopul studiului și întrebați dacă s-a omis ceva. Mulțumiți-le participanților și puneți capăt discuției.

*Începerea discuției în cadrul focus grupului.* Primele câteva momente ale discuției sunt cruciale. Într-un timp scurt moderatorul trebuie să creeze o atmosferă de reflecție, să stabilească regulile de bază și să dea tonul discuțiilor. Mare parte din succesul focus grupului poate fi atribuit capacității de creare a unei atmosfere deschise. Rețeta recomandată pentru debutul discuției include o întâmpinare a participanților, o vedere de ansamblu asupra temei, regulile de bază și prima întrebare (chenarul 3)

### *Chenarul 3. Exemplu de introducere*

Bine ați venit! Vă mulțumim că ați acceptat să discutați cu noi despre educație. Numele meu este X. Y., și acesta este W.Z. Suntem angajați ai Departamentului pentru Educație. Știm că mare parte din adolescenții acestui cartier nu absolvă liceul. Dorim să aflăm ce se poate face pentru a-i ajuta pe acești tineri să rămână în școli. Departamentul pentru Educație va folosi informațiile rezultate din aceste discuții pentru a crea noi programe pentru adolescenți. Ați fost invitați aici pentru că sunteți cu toții părinți ai unor băieți de liceu. De asemenea, copilul fiecăruia dintre dumneavoastră a lipsit un număr considerabil de zile de la școală în ultima lună. Am dori să aflăm ceea ce credeți dumneavoastră despre cauzele acestei situații și despre ceea ce ar trebui făcut pentru a ține fii dumneavoastră la școală. Vom discuta și cu tineri liceeni, mame, profesori și lideri ai comunității locale. Nu există răspunsuri greșite. Ne așteptăm să aveți puncte diferite de vedere. Este în regulă. Nu trebuie să cădeți de acord. Vă rugăm să ne împărtășiți punctele dumneavoastră de vedere chiar dacă diferă de ceea ce au spus ceilalți. Ați observat probabil că folosim un microfon. Vom înregistra

discuțiile pentru că nu vrem să ometem vreunul dintre comentariile dumneavoastră. Oamenii spun adesea lucruri foarte utile în cadrul acestor discuții și nu putem să scriem suficient de repede pentru a le nota pe toate. Nu vom folosi nume în rapoartele noastre și vom păstra confidențialitatea în privința opiniilor dumneavoastră. Vă voi pune în jur de douăsprezece întrebări. Sarcina mea este să ascult și să mă asigur că fiecare va avea șansa să-și exprime poziția. Nu trebuie să-mi răspundeți direct mie de fiecare dată. Puteți aduce completări la ceea ce a spus altcineva. S-ar putea să aveți ceva de adăugat sau să ne împărtășiți o altă experiență. Voi pune o întrebare după care puteți să dezvoltați o conversație pe marginea ei. Deci, să începem. Să aflăm mai multe despre fiecare pe rând. Vă rugăm să ne spuneți în ce clasă învață fiul dumneavoastră și care este activitatea lui preferată atunci când nu este la școală. *Notă: după ce se răspunde la prima întrebare este util să spuneți: „nu vom mai răspunde pe rând, așa că simțiți-vă liberi să interveniți în conversație ori de câte ori doriți”. Dacă discuția continuă să se desfășoare pe rând totul va deveni plictisitor și participanții își vor pierde interesul.*

*Ce se așteaptă de la modelatorul asistent.* Este util să existe un al doilea membru al echipei de cercetare care să participe la discuții. Deoarece în cadrul focus grupului se întâmplă foarte multe lucruri în același timp, de cele mai multe ori observatorul nu este capabil să conducă discuția, să facă observații și să ia notițe în același timp. Asistentul ajută la amenajarea spațiului și întreținerea discuției, ia note detaliate și asistă la analiza finală. Moderatorul asistent este de obicei răspunzător de următoarele elemente:

- *Echipament.* Se asigură că echipamentul necesar este disponibil și funcționează. Acesta include aparate de înregistrare, microfoane, benzi magnetice și materiale de prezentare.
- *Protocol.* Se asigură că mâncarea (mese complete sau gustări) și băuturile sunt disponibile la timp.
- *Spațiul.* Aranjează scaunele și masa, rezolvă probleme legate de zgomotul de fundal care poate afecta calitatea înregistrării precum și de cele legate de temperatura camerei și iluminare.
- *Întâmpinarea participanților.* Se comportă ca o gazdă și face ca participanții să se simtă bineveniți.
- *Așezarea într-un loc prestabilit.* Se așează în afara cercului, opus față de moderator și cel mai aproape de ușă, pentru a putea întâmpina întârziatăii punându-i repede în temă cu ceea ce s-a discutat și găsindu-le un loc unde să se așeze.
- *Luarea de notițe de-a lungul discuțiilor.* Surprind detaliile interacțiunii de grup în notițele lui.
- *Nu participă la discuții.* Vorbește numai dacă este invitat de către moderator. Își controlează acțiunile non-verbale indiferent de cât de mult aprobă sau dezaprobă o problemă.
- *Pune întrebări când este invitat.* La sfârșitul discuției, pune întrebări de amplificare sau clarificare, când i se cere acest lucru de către moderator.
- *Oferă un rezumat oral.* Rezumă în câteva cuvinte discuția și invită participanții să ofere adăugiri sau corecturi.
- *Discută focus grupul cu moderatorul.* Discută despre impresiile globale, declarații notabile, idei-cheie sau ipoteze formulate comparând grupurile între ele.
- *Oferă feed-back în faza de analiză și de redactare a raportului de cercetare.* Oferă ipoteze de valoare în faza de analiză. În unele



cazuri, moderatorii asistenți pot să conducă analiza. În cel mai rău caz, asistentul va păstra contactul apropiat cu persoana care conduce procesul de analiză și va fi unul dintre primii cititori ai raportului final.

### *Fixarea datelor*

Trebuie să se ia în considerare în mod serios modalitatea de fixare a comentariilor participanților la focus grup. Se recomandă folosirea unor metode multiple pentru că nu există una infailibilă. Iată o prezentare a unor metode alternative de fixare a datelor:

*Memoria* este cea mai vulnerabilă. Memoria moderatorului și a asistentului cedează repede și pot suferi distorsiuni. Memoria se va folosi, dar nu trebuie să fie singura metodă.

*Notițele de teren* pot fixa declarații semnificative și conținutul schematic al discuțiilor. Notițele asistentului trebuie să surprindă detaliile, iar cele ale moderatorului vor fi schematice.

*Înregistrarea audio* este recomandată ori de câte ori este posibilă. Un radio-casetofon obișnuit este de încredere și costă puțin. Pentru a asigura o bună calitate a sunetului folosiți un microfon.

*Camerele video* sunt utile în anumite situații, dar trebuie folosite cu precauție deoarece există tendința ca oamenii să devină temători și mai puțin sinceri în fața camerei.

*Laptop-urile* folosite de către cei care au abilități de dactilografie rapidă pot cuprinde o transcriere aproape completă a discuțiilor în timp real. Alegerea metodelor se va face în funcție de resurse și împrejurări. Ca mijloace minime se recomandă folosirea concomitentă a memoriei, notițelor și înregistrărilor audio.

### **Analiza**

Analistul trebuie să revadă toate informațiile și să decidă care sunt importante pentru scopurile studiului, în așa fel încât rezultatele să-și găsească utilitate. Nu toate studiile reclamă același nivel de analiză. Una dintre abilitățile pe care trebuie să le deprindă analistul neexperimentat este aceea de a adecva nivelul de analiză la problema studiată. O parte din variantele posibile este prezentată în tabelul nr. 1. Un studiu complex în care cercetătorii încearcă să înțeleagă cum gândesc sau ce simt categorii diferite de indivizi despre o practică socială poate necesita o analiză bazată pe date înregistrate în scris.

**Tabelul 1. Variante de analiză**

Tipul de analiză	bazată pe memorie	bazată pe notițe	bazată pe înregistrări audio	bazată pe transcriere
Descriere	Moderatorul analizează pe baza memoriei și a experiențelor trecute și raportează rezultatul cercetării	Moderatorul pregătește o scurtă descriere scrisă pe baza comentariilor rezumative, a notițelor și a trecerii în revistă a casetelor audio	Moderatorul pregătește un raport scris pe baza unei transcrieri rezumative a casetelor și a notițelor	Analistul pregătește un raport scris bazat pe transcrierea completă a înregistrărilor și folosindu-se de notițele și comentariile moderatorului
Rapoarte scrise sau orale	De obicei doar raport oral	De obicei raport scris și oral	De obicei raport scris și oral	De obicei raport scris și oral
Timp necesar pe fiecare grup	Foarte rapid: în câteva minute, după discuție	Rapid: în 1-3 ore pentru fiecare grup	Rapid: în 2-6 ore pentru fiecare grup (inclusiv timpul de realizare a transcrierilor sumare)	Încet: aproximativ două zile pentru fiecare grup (inclusiv timpul de realizare a transcrierilor complete)
Nivelul de rigoare	Minim	Moderat	Moderat către înalt	Înalt
Riscul de eroare	Înalt	Moderat – depinde de calitatea notițelor	Scăzut	Scăzut

Totuși, dacă cercetătorii încearcă să afle care dintre materialele educaționale studiate este mai atractiv, analiza bazată pe notițe este suficientă. Indiferent de nivelul de analiză ales, împărțirea materialului în porțiuni ușor manevrabile este necesară pentru a preveni copleșirea cu informații. Analistul trebuie să caute problemele majore care sunt comune tuturor grupurilor precum și o viziune-cheie ce ar putea fi semnalată de o singură persoană. Acest lucru este posibil doar dacă analistul are o viziune foarte clară asupra scopului studiului.

### *Procesul de analiză sistematică*

Analiza unui focus grup trebuie să fie sistematică. Analistii vor dezvolta un algoritm ce va urmări o serie de etape predeterminate și verificabile. Nu există o „variantă optimă” de proces sistematic. Chenarul 4 oferă un exemplu de proces sistematic de analiză pe care noi l-am folosit adesea. Observați că procesul începe în timp ce primul focus grup este încă în desfășurare și continuă după finalizarea ultimului grup.

### *Sfaturi pentru analiza focus grupului*

Când analizează datele obținute din focus grup, analistul va lua în considerare numeroase aspecte diferite ale grupului și ale răspunsurilor oferite de participanți, inclusiv în ceea ce privește cuvintele folosite, contextul, consistența internă a viziunilor participanților, frecvența comentariilor, gradul de congruență pe o anumită temă, intensitatea sentimentelor legate de o problemă, specificitatea răspunsurilor și „marile idei” rezultate din discuție.

*Cuvintele.* Gândiți-vă atât la cuvintele folosite de participanți cât și la semnificația acestor cuvinte. Unele cuvinte sunt puternice, colorate sau foarte descriptive. Participanți diferiți vor folosi cuvinte și fraze diferite, iar analistul va trebui să determine gradul de similaritate între aceste răspunsuri.

*Contextul.* Răspunsurile participanților au fost provocate de un stimul – o întrebare a moderatorului sau un comentariu al altui participant. Examinați contextul prin identificarea stimulului

declanșator și apoi interpretați comentariul păstrând în minte contextul în care a fost emis.

*Consistența internă.* Participanții la focus grupuri își schimbă adesea punctele de vedere și le adoptă uneori pe cele opuse după interacțiunea cu ceilalți. Acest fenomen se întâmplă foarte rar în cazul interviurilor individuale, datorită lipsei de interacțiune. Când apare o schimbare de opinie, cercetătorul dirijează conversația într-o direcție care să-i ofere indicii privind cauza schimbării. Ce pare să fi dus la schimbare?

*Frecvența.* Aceasta nu ne spune câte persoane diferite au emis un anumit comentariu. Într-adevăr, aceeași persoană poate să fi emis același comentariu de 10 ori în cadrul aceleiași discuții. Nu plecați de la premisa că frecvența este un indicator al importanței. Nu este obligatoriu ca problemele discutate cel mai des să fie și cele mai importante.

*Extensivitatea* reprezintă măsura în care diferite persoane au făcut un anumit comentariu. Aceasta oferă analistului o idee despre gradul de consens asupra unei probleme. Din păcate, este imposibil să se determine extensivitatea folosind doar transcrierea discuțiilor fără a avea numele atașate fiecărui comentariu. Dacă analistul a fost prezent în cadrul focus grupului și-ar putea face o idee asupra extensivității și ar nota acest lucru. În analiza focus grupului, extensivitatea este un concept mai important decât frecvența.

*Intensitatea.* Ocazional, participanții vorbesc despre o problemă cu o intensitate deosebită sau implicare emoțională. Ei vor folosi uneori cuvinte care sugerează intensitatea sau exprimă direct implicarea. Intensitatea poate fi dificil de măsurat doar prin intermediul transcrierilor deoarece tonul vocii, viteza și accentuarea anumitor cuvinte sunt esențiale în transmiterea emoțiilor. Modul în care indivizii afișează intensitatea trăirilor diferă. Emoția puternică se poate manifesta la unii oameni prin vorbire rapidă și sacadată sau prin vorbire lentă și organizată la alții. Acordați atenție la ceea ce se spune cu pasiune sau cu intensitate.

#### *Chenarul 4. Exemplu de proces sistematic de analiză*

Analiztii trebuie să respecte următoarele reguli:

Să înceapă încă din cadrul grupului.

Ascultați comentariile vagi și lipsite de consistență și solicitați lămuriri.

Cereți fiecărui participant să-și exprime preferințele la final.

Oferiți un rezumat final al ipotezelor-cheie și întrebați dacă este corect

Să se pregătească de analiză imediat după focus grup

Desenați o diagramă a modului de așezare a participanților

Verificați banda magnetică pentru a vă asigura că se înregistrează discuția.

Dacă banda nu funcționează luați măsuri de detaliere a notițelor scrise.

Reproduceți cât mai mult din discuții.

Porniți din nou reportofonul și înregistrați observațiile moderatorului și ale asistentului.

Discutați probleme ca: teme-cheie ale discuției, ce a fost surprinzător, cum se compară acest grup cu celelalte, trebuie să se schimbe

ceva înainte de următorul grup, notați bănuiele, interpretările și ideile.

Etichetați și fișați notițele, casetele și celelalte materiale.

Analizați grupul în câteva ore după terminarea discuțiilor.

Analistul poate continua cu sau fără transcrieri.

#### *Varianta 1. Analiza bazată pe transcrieri*

Faceți copii de rezervă ale casetelor și trimiteți casetele la transcrieri

Ascultați caseta, revedeți notițele și citiți transcrierea dacă este disponibilă

Folosii transcrierile ca punct de plecare pentru următorii pași.

#### *Varianta 2: Analiza fără transcrieri*

Pregătiți un sumar al fiecărui focus grup întrebare – cu – întrebare subliniind răspunsurile.

Împărtașiți raportul de cercetare cu alți cercetători care au fost prezenți în cadrul focus grupului pentru verificare.

Folosii rezumatele ca bază pentru următorii pași.

Analizați seriile de focus grupuri în câteva zile de la realizarea ultimului grup.

Analizați grupurile dintr-o categorie (de exemplu, analizați mai întâi grupurile de părinți, apoi pe cele de profesori, apoi pe cele de studenți).

Analizați grupurile din categorii diferite (de exemplu comparați grupurile de părinți cu cele de profesori și de studenți).

Căutați teme predilecte pe fiecare întrebare și apoi per total.

Construiți tipologii sau diagrame ale analizei dacă se impune.

Descrieți descoperirile și exemplificați cu citate.

Pregătiți raportul de cercetare.

Cântăriți oportunitatea folosirii stilului narativ față de cel punctat schematic.

Folosii câteva citate pentru a ilustra fiecare punct de vedere important.

Ierarhizarea se poate face întrebare-cu-întrebare sau pe teme.

Împărtașiți raportul celorlalți cercetători pentru verificare.

Revedeți și finalizați raportul.

*Specificitate.* Răspunsurilor exacte bazate pe experiență li se va da mai multă atenție decât celor vagi și impersonale. În ce măsură poate oferi respondentul detalii când i se pune o întrebare de clarificare? Se va acorda mai multă atenție răspunsurilor formulate la persoana întâi față de cele ipotetice formulate la persoana a treia. De exemplu, „Cred că noul program este important pentru că l-am folosit și am fost mulțumit de el” cântărește mai mult decât „Aceste programe sunt bune și oamenii din organizație ar trebui să le folosească”.

*Găsirea marilor idei.* Una dintre capcanele analizei este concentrarea atât de pronunțată pe detalii încât se pierd din vedere ideile centrale. Retrageți-vă o clipă din discuții permițând astfel marilor idei să iasă la suprafață. De exemplu, după finalizarea analizei, cercetătorul poate lăsa deoparte raportul pentru scurt timp așezând la întâmplare pe hârtie câteva dintre cele mai importante descoperiri. Moderatorii asistenți sau alți membri specializați în analiza calitativă vor putea relua procesul verificând ideile centrale.

*Strategii analitice de modă veche: tabele lungi, foarfeci și markere colorate.* Un analist care analizează pentru prima dată informații rezultate din focus grup poate încerca această strategie. Este un mod concret de a categorisi și „vedea” datele. După ce analistul înțelege această metodă, îi va fi mai ușor să accepte că toate acestea se pot realiza folosind un program computerizat. Echipamentul necesar include două copii din fiecare transcriere, foarfece, bandă adezivă, foarte mult spațiu cu mese lungi și eventuale stative pentru planșe grafice, coli de hârtie foarte mari, markere colorate și note auto-adezive. Această strategie de analiză are 10 componente:

- *Pregătirea transcrierilor pentru analiză.* Analistul va economisi timp și răbdare mai târziu dacă pregătește cu atenție transcrierile. Asigurați-vă că sunt făcute într-un stil organizat. De exemplu, există un singur spațiu între comentarii și două spații între vorbitori. Comentariile moderatorului se vor evidenția cu ușurință prin îngroșare, scriere cursivă, cu majuscule sau prin subliniere.
- *Faceți două copii pentru fiecare transcriere.* Una va fi tăiată și cealaltă rămâne întreagă pentru consultări ulterioare. În acest punct, analistul poate urma un sfat foarte util în etapele superioare ale analizei. Gândiți-vă la tipărirea transcrierilor pe coli de culori diferite specifice fiecărui tip de public. De exemplu, copiați comentariile adolescenților pe hârtie albastră și pe acelea ale

părinților pe hârtie verde. În plus, folosiți un marker pentru a însemna cu o linie fiecare pagină a transcrierii primului grup de părinți, cu două linii fiecare pagină a celui de-al doilea grup de părinți ș.a.m.d. În acest fel, odată ce analistul deține toate tăieturile din transcrieri, va putea spune cu ușurință că o idee scrisă pe hârtie verde însemnată cu două linii a fost emisă în cel de-al doilea grup de părinți. Pentru a detalia și mai mult, majoritatea programelor de procesare a cuvintelor permit numerotarea fiecărui rând.

- *Aranjați transcrierile într-o ordine.* Ordinea poate fi dată de cea în care s-au ținut grupurile, dar transcrierile se vor organiza mai degrabă în funcție de categoriile de participanți. Acest mod de aranjare ajută analistul să observe diferențele ce apar de la un grup la altul.
- *Citiți toate transcrierile într-o singură ședință.* Această lectură rapidă amintește analistului despre întregul ansamblu de focusgrupu și îi împăspătează memoria cu privire la localizarea informației, la ce elemente lipsesc și ce tip de informație apare foarte des.
- *Pregătiți coli mari de hârtie.* Folosiți o asemenea coală pentru fiecare întrebare. Așezați colile pe suporturi pentru grafice, pe o suprafață mare sau pe podea. Notați întrebarea la începutul paginii.
- *Tăiați și lipiți.* Citiți răspunsurile la aceeași întrebare din fiecare focus grup. Tăiați citatele relevante și lipiți-le la locul potrivit pe colile de hârtie. Căutați citate descriptive și surprindeți esența conversației. Uneori vor apărea câteva puncte de vedere diferite, și analistul poate grupa răspunsurile în jurul acestora. Calitatea și relevanța opiniilor va fi variată. În unele grupuri, analistul va descoperi că poate folosi aproape toate citatele, iar în altele vor fi foarte puține citate utile. Puneți citatele neutilizate deoparte pentru reveniri ulterioare. Dacă opiniile unui participant se referă de fapt la altă întrebare, lipiți-le în dreptul acesteia.
- *Grupați citatele asemănătoare pe categorii.* Pe măsură ce analistul citește fiecare comentariu va stabili dacă acesta este asemănător sau diferit de altele deja grupate. Dacă un citat dezvoltă câteva idei sau probleme diferite, creați o nouă categorie separată pentru acest gen de informații.

- *Scrieți o declarație despre fiecare întrebare.* Revedeți citatele și pregătiți un paragraf care descrie răspunsurile la acea întrebare.

Pot să apară mai multe posibilități. De exemplu, analistul poate compara și pune în opoziție diferite categorii. Pot apărea teme majore și teme minore. Analistul poate pune în discuție variația comentariilor sau chiar intensitatea acestora. După paragraful sintetizator este posibil să fie nevoie de explicații suplimentare pentru descrierea unor viziuni adiacente. Comparați și puneți în opoziție modul în care diferitele publicuri au răspuns la întrebări.

- *Luați o pauză.* Detașați-vă o vreme de procesul de analiză. Reconcentrați-vă asupra problemei centrale. Gândiți-vă la factorii care au impus studiul. Este foarte ușor să fiți acaparați în domenii de importanță marginală. Fiți deschis la viziuni alternative. Păstrați scepticismul. Revedeți citatele nefolosite. Gândiți-vă la imaginea de ansamblu.
- *Pregătiți raportul.* Invitați un coleg să citească raportul și să vă comunice impresiile sale.
- *Transcrierea interviurilor de tip focus grup.*

În procesul de transcriere țineți cont de următoarele sugestii.

- *Folosii echipament de redare de calitate.* Benzile magnetice vor avea întotdeauna zgomote de fundal, iar participanții vor folosi tonuri și intensități diferite în vorbire. De aceea, aceste înregistrări reclamă concentrare și folosirea unor echipamente de calitate.
- *Minimizați sursele de distragere a atenției.*
- *Identificați declarațiile moderatorului.* Folosiți scrierea îngroșată pentru spusele moderatorului. Dacă este necesar, scrieți numele fiecărui vorbitor urmat de spusele acestuia. (dacă persoana care realizează analiza nu a participat la grupuri, va fi util să aibă numele participanților atașate). Folosiți un singur spațiu între comentarii și două spații între vorbitori.
- *Notați comentariile cuvânt – cu – cuvânt.* Oamenii nu vorbesc în propoziții complete. Introduceți semnele de punctuație acolo unde se impune. Evitați tentația de a adăuga sau schimba cuvinte, ori de a corecta greșelile gramaticale. Dacă unele cuvinte nu sunt



inteligibile marcați-le printr-o elipsă - „(...)” – pentru a indica lipsa unui cuvânt din transcriere.

- *Notați sunetele speciale sau neobișnuite care pot ajuta în procesul de analiză.* De exemplu, notați râsetele, vociferările puternice sau țipetele între paranteze.
- *Acordați-vă suficient timp.* De obicei, este nevoie de aproximativ 8 ore pentru a transcrie o casetă de 60 de minute. Dar timpul variază în funcție de viteza celui care efectuează transcrierea, calitatea înregistrării, experiența operatorului și complexitatea temei.

## **Teme speciale**

### *Implicarea comunității în cercetarea bazată pe focus grup*

În ultimul deceniu s-a efectuat o mare varietate de cercetări bazate pe focus grup care presupun implicarea comunității în studiu. În aceste studii cercetătorul își asumă un rol diferit. În locul expertului din afară care vine să aplice studiul, cercetătorul devine cel care facilitează, profesor, preparator și mentor. Cercetătorul ghidează mai mulți oameni din cadrul comunității care, la rândul lor recrutează participanți, conduc focus grupuri și ajută la realizarea diferitelor aspecte ale cercetării. Acești membri ai comunității pot fi voluntari dar cel mai frecvent sunt angajați pe durata studiului.

Numeroase dintre aceste studii bazate pe comunitate au abordat teme legate de dezvoltarea strategiilor, a comunităților sau teme legate de prevenire (a consumului de droguri, alcool, violență etc.) În aceste studii cercetătorii au pregătit și supravegheat membri ai comunității care și-au asumat diferite sarcini ale cercetării. Unele sarcini sunt mai ușor de împărțit cu membri ai comunității decât altele. Printre acestea sunt:

*Recrutarea.* Să invite oamenii să participe la focus grup (personal sau telefonic) folosind și invitații scrise ulterioare.

*Conducerea focus grupurilor.* Să ghideze discuția în cadrul focus grupurilor folosindu-se de întrebări predeterminate.

*Înregistrarea.* Să ia note, să asculte participanții și să asiste moderatorul.

Alte sarcini sunt mai complicate și necesită un volum mai mare de timp, pricepere și practică. Acestea includ:

- *Planificarea.* Dezvoltarea strategiei generale și determinarea calendarului, bugetului și grupurilor ce trebuie organizate.
- *Elaborarea întrebărilor.*
- *Testarea întrebărilor.*
- *Transcrierea.*
- *Raportarea.* Împărtășirea rezultatelor scrise și prezentarea unui raport verbal.

Cele mai complicate sarcini presupun timp considerabil pentru a fi deprinse și realizate și includ:

- *Analiza.* Pregătirea unui rezumat de trei până la cinci pagini al focus grupului sau analiza în cadrul grupului și scrierea unui raport.
- *Coordonarea.* Coordonarea globală a întregului proiect incluzând bugetul, calendarele de sarcini, logistica și echipamentele necesare. Cercetătorii trebuie să evalueze ce au de câștigat și ce au de pierdut dacă în studiu este implicată comunitatea. Implicarea comunității oferă câteva avantaje majore:
  - Focus grupurile pot fi conduse în limbi și dialecte diferite de către moderatori în care participanții au încredere.
  - Participanții la focus grupuri (în special echipa de cercetare) au sentimentul unei anumite proprietăți morale asupra studiului.
  - Deoarece membrii comunității elimină anumite aversiuni legate de organizația-sponsor, rezultatele au un grad sporit de autenticitate.
  - Rezultatele câștigă în credibilitate în ochii membrilor comunității pentru că persoanele care au condus studiul le sunt familiare.
  - Membrii echipei locale deprind noi abilități.
  - Totuși, implicarea comunității în focus grupuri prezintă și dezavantaje. De exemplu, studiile pot dura mai mult pentru că cercetătorul trebuie să recruteze, să instruiască și să supervizeze echipa. În plus membrii echipei de cercetare pot interpreta rezultatele în mod diferit față de cercetătorii experți (deși acest fapt poate constitui un avantaj).
- Implicarea comunității în cercetarea bazată pe focus grup dă cele mai bune rezultate în situații în care membrii acesteia sunt capabili să obțină informații altfel inaccesibile cercetătorilor, permit

economisirea unor resurse reduse, cresc probabilitatea ca rezultatele să fie folosite și își dezvoltă noi abilități și perspective legate de propria comunitate.

### *Focus grupurile telefonice*

Discuțiile din cadrul unui focus grup pot fi conduse și prin telefon. Prin tele-conferință, un moderator poate conduce o discuție cu oameni din diferite puncte ale țării. Avantajul principal este acela că oferă un potențial de participare superior, mai ales în cazul persoanelor foarte ocupate sau a celor dispersate din punct de vedere geografic.

Principalul dezavantaj al focus grupului telefonic este acela că cercetătorul nu are acces la comunicarea non-verbală. Marele câștig al focus grupului constă în punerea mai multor oameni la un loc, permițând observarea reacțiilor participanților – gesturi din cap, semne de plictiseală, zâmbete, încruntări, stări de alertă, interesul în temă – care, în cazul medierii telefonice, se pierd.

În comparație cu focus grupul bazat pe interacțiune directă, cel telefonic este mai scurt și are mai puțini participanți și mai puține întrebări. În cele mai multe situații, două ore este un timp prea îndelungat pentru a fi petrecut la telefon. Recomandăm focus grupuri telefonice de o oră. Întrucât avem la dispoziție mai puțin timp, vom recruta doar trei sau patru persoane și vom limita numărul întrebărilor.

De asemenea, vom trimite întrebările anticipat, pentru a eficientiza la maxim timpul limitat. Avantajul de a se putea pregăti dinainte ajută participanții să intuiască direcția studiului, să-și formeze o idee despre ceea ce vor spune și să fie alături de noi la nivel mental. S-a spus că focus grupul telefonic este mai puțin intimidant pentru că participanții nu se pot vedea între ei. Ca rezultat, se poate manifesta o mai mare claritate a limbajului datorită absenței contactului vizual, a gesturilor și a altor semnale non-verbale. Participanții nu pot detecta semnele de aprobare venite din partea celorlalți sau a moderatorului. Pe de altă parte, însă, moderatorul beneficiază de posibilități reduse pentru observa dacă cineva „se pierde” din conversație acordând mai multă atenție citirii unui ziar, revederii unor documente sau folosirii computerului. În rezumat, moderatorul nu are un indicator de încredere al gradului de atenție investit de participant în discuție.

Dacă cercetătorul alege folosirea focus grupului prin telefon ca modalitate principală de discuție, este util să urmeze câteva instrucțiuni (chenarul 5).

### *Chenarul 5. Sfaturi pentru realizarea focus grupurilor telefonice*

Invitați să participe un grup restrâns de 4-6 persoane.

Trimiteți întrebări sau teme de discuție în avans participanților. Includeți și elemente vizuale, cu fiecare element etichetat și ordonat după etapa în care va fi folosit.

Limitați numărul întrebărilor la 5 până la 8.

Dacă vocile nu sunt recognoscibile, cereți participanților să se identifice înainte de a vorbi.

Limitați discuția la un interval de aproximativ 60 minute.

Solicitați părerea participanților care nu se implică în discuție.

Cereți participanților să se gândească pentru un moment sau să noteze pe o foaie de hârtie ceea ce gândesc și apoi să citească ceea ce au scris. Puteți să includeți întrebări care cer participanților să aprecieze pe o scală valorică idei sau lucruri.

Folosiți întrebările de final cum ar fi „având în vedere tot ce am discutat cum apreciați...” sau „am omis ceva...?”.

### *Focus grupurile internaționale*

Din ce în ce mai pronunțat, cercetarea bazată pe focus grup se realizează în contextul unor situații trans-culturale sau internaționale. Focus grupul, care a câștigat considerabil în popularitate în rândul țărilor occidentale dezvoltate, prezintă avantaje majore și pentru țările în curs de dezvoltare. Participanții nu trebuie să fie neapărat alfabetizați.

Focus grupurile nu depind de serviciile poștale sau telefonice.

Procedura poate fi familiară prin aceea că se aseamănă cu procesul de luare a deciziilor din numeroase culturi. Reunirea unui grup mic de persoane pentru a vorbi despre o temă de actualitate constituie un tip fundamental de interacțiune.

Cu toate acestea, sarcina de a realiza focus grupuri în cadrul unor țări în curs de dezvoltare este îngreunată de un set de provocări pe care cercetătorii trebuie să le aibă în vedere.

*Diferența de putere.* Prima și cea mai importantă provocare este diferența de putere dintre participanții la focus grup și organizația-sponsor. Finanțatorii unei bune părți din focus grupurile realizate la nivel internațional sunt organizații care controlează resurse, oameni sau factori de putere. Această diferență de putere conjugată cu diferențele culturale poate da naștere unor probleme de comunicare.

Aceste diferențe de putere provoacă aproape întotdeauna dificultăți în cercetarea bazată pe focus grup. Pentru ca un focus grup să funcționeze, participanții trebuie să fie capabili să vorbească fără a se simți amenințați de viitoare repercusiuni. Cercetătorul trebuie să organizeze grupul în așa fel încât să nu se întrezărească avantaje sau dezavantaje legate de oferirea unor informații negative sau pozitive. Cercetătorii vor explica în mod clar că toate punctele de vedere sunt valorizate și apreciate. Această comunicare bazată pe deschidere începe de la primul contact cu liderii comunității, continuă la nivelul recrutării participanților și este re-abordată în momentul începerii grupului. Cercetătorii vor anticipa posibilitatea colectării unor puncte de vedere critice la adresa organizației-sponsor sau supărătoare pentru ei înșiși. Moderatorul va avea grijă să nu manifeste reacții emoționale când participanții emit opinii negative în privința programului. Este adesea necesar ca moderatorul să nu fie o persoană care a reprezentat organizația internațională, deoarece există tendința ca participanții să se abțină de la emiterea unui feed-back negativ către persoane aflate în poziții de putere sau influență.

În unele culturi, norma socială impune evitarea criticilor mai ales în prezența unor străini. Uneori consecințe severe pot rezulta din împărtășirea deschisă a viziunilor cuiva și asemenea manifestări sunt rezervate celor mai apropiate relații. O strategie de interogare care poate funcționa este aceea de a depersonaliza un răspuns prin a întreba despre ce spun alții. De exemplu, „când oamenii critică acest program, ce spun?”

Cercetătorul va alege cu grijă persoana cea mai potrivită pentru a fi moderator și va evita pe oricine ocupă o poziție de putere. De multe ori rezidenți locali sunt perfect capabili să conducă discuțiile, iar în alte situații cercetătorul de nivel internațional este foarte capabil și nu reprezintă nici o amenințare pentru publicurile-țintă.

*Limba locală.* Limba poate constitui, la rândul ei, o problemă. Este important ca cercetătorul să conducă grupurile în limba maternă a participanților evitând interpretii. Aceasta presupune ca moderatorul să vorbească fluent limba respectivă. Dacă nu se întâmplă așa, cercetătorul va trebui să găsească pe cineva care vorbește fluent și să-l instruiască pentru conducerea grupului. Notițele se vor lua în limba folosită de moderator și apoi notele sau înregistrările audio vor fi traduse în limba în care se va face raportul de cercetare.

*Simțul controlului.* Unii indivizi consideră că dețin controlul asupra mediului lor social, politic și economic și că indivizi pot și trebuie să facă schimbările necesare. Alții consideră că o anumită persoană deține controlul și că ei personal nu au nici un rol. Există și o a treia categorie care crede că nimeni nu poate controla mediul social sau că indivizii nu trebuie să se împotrivescă sorții ci să accepte mai degrabă ceea ce se întâmplă ca pe o voință a unei instanțe superioare. Dacă cercetătorul examinează un program de interes public sau consecințele unei decizii politice, focus grupurile pot oferi diferite perspective în funcție de orientarea filosofică a membrilor. De fapt este posibil ca participanții să nici nu înțeleagă întrebările ce li se pun pentru că sunt foarte diferiți în ceea ce privește viziunea asupra vieții. Este necesar ca întrebările să fie construite cu precauție, iar prezentarea studiului să se facă într-o manieră adaptată mediului cultural al participanților.

În consecință, cercetătorul trebuie să planifice studiul cu atenție și să discute cu figuri locale influente la începutul procesului de planificare. Este de asemenea important să se plece urechea la sfaturile „înțelepților” locali cu privire la momentul, locul și alți factori relevanți pentru realizarea studiului.

*Simțul timpului.* Este important să fim sensibili la modul în care participanții reacționează la cerințele privind punctualitatea și calendarele fixe. Ora de pornire și lungimea discuțiilor se pot situa pe diferite nivele de relevanță în diferite țări.

*Sentimentul de excludere.* Când se realizează focus grupuri în sate sau comunități bine încheiate, pot apărea probleme suplimentare. O grijă importantă este aceea că unii oameni se vor simți ofențați de faptul că nu au fost invitați. Să presupunem că cercetătorul face un studiu privind noi tehnici agronomice și invită fermieri care au fost reticenți sau întârziati în adoptarea noilor practici. Fermierii progresiști se pot simți lezați pentru că nu au fost invitați să discute despre această temă ce a constituit un interes major pentru ei. Figurile importante la nivel local se vor supăra la rândul lor pentru că întotdeauna au fost implicate în procesele de luare a deciziilor nefiind, însă, invitați în focus grup. În final, unii oameni nu consideră că rezultatele prezintă încredere dacă nu și-au exprimat viziunile personale în temă.

Cercetătorul trebuie să țină cont de aceste posibile probleme și să adopte una sau mai multe din următoarele strategii de soluționare a lor:

*Realizați focus grupuri cu experți locali sau figuri influente chiar dacă aceștia nu reprezintă ținta studiului.* Ei pot oferi ipoteze de valoare în problemă care vor îmbunătăți studiul; mai mult decât atât, dacă nu vor fi implicați, vor bloca evoluția studiului.

*Culegeți informații prin alte metode.* Cercetătorul are la îndemână posibilitatea folosirii unei combinații de focus grupuri, interviuri individuale și anchete. Acesta poate explica că oamenii vor fi implicați într-o varietate de modalități: unii prin focus grupuri, alții prin interviuri individuale sau anchete.

*Adăugați câteva focus grupuri suplimentare la sfârșitul studiului.* Aceste focus grupuri sunt diferite prin faptul că sunt deschise participării oricărui membru al comunității. Concentrați-vă analiza asupra primelor grupuri realizate după procedurile științifice. În cadrul acestor grupuri finale, ascultați mai ales puncte de vedere care nu au fost exprimate în cele anterioare. Se impune o oarecare precauție în interpretarea comentariilor oferite în cadrul întâlnirilor de grup pentru că tendința unor indivizi este de a „juca un rol”, de a lua poziție din considerente politice sau de a oferi opinii destinate impresionării celorlalți membrii ai comunității.

*Invitați comunitatea să asiste la o întâlnire în cadrul căreia sunt prezentate rezultatele focus grupului.* Prezentați temele și tendințele descoperite și invitați membrii comunității să le comenteze și să discute despre strategii de soluționare a problemelor ivite.

*Beneficii pentru participanți.* În final, evaluați în ce mod pot participanții beneficia de pe urma studiului. Li se vor împărtăși rezultatele studiului? Va influența studiul politicile sau deciziile viitoare?

## **Rezumat**

Focus grupul poate constitui un instrument puternic de cercetare. Cu ajutorul acestei metode, organizațiile își pot asculta publicurile interne și externe. Se poate folosi pentru identificarea unor nevoi și realizări, dezvoltarea metodelor de marketing social, testarea pilot a unor idei și produse și evaluarea de servicii și programe. Pentru aceasta, cercetătorii trebuie să aleagă atent participanții, să creeze un mediu confortabil pentru ca oamenii să se simtă în siguranță exprimându-și ideile, să aleagă moderatorul adecvat pentru fiecare grup și să efectueze o înregistrare și analiză a datelor în mod sistematic. Dincolo de toate, **cercetătorul trebuie să respecte participanții. Trebuie să creadă în faptul că are ceva de învățat de la aceștia și să manifeste deschidere în ascultarea opiniilor împărtășite.**

## Anexa nr. 10 - Trei modele pentru învățământul superior în Europa Centrală și de Est

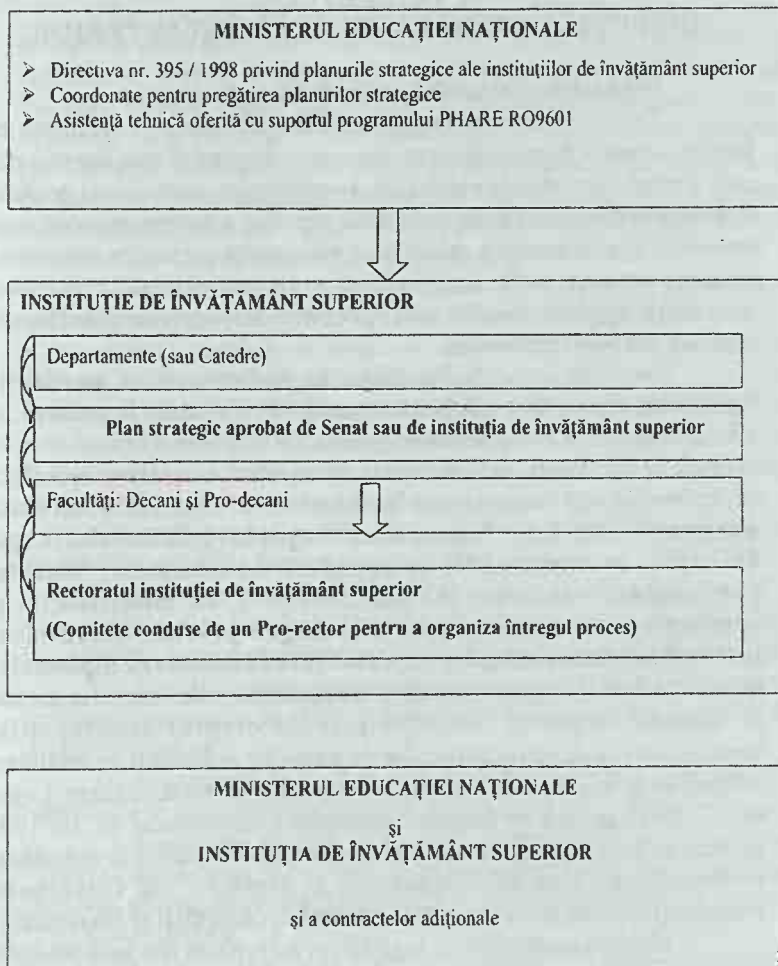
	Implicit și autoreglementat	COMUNIST Reglementat de la centru	POST-COMUNIST Explicit și autoreglementat
<b>Caracteristici principale</b>	Încrederea în valori, în special în libertatea academică	Obiective, sarcini și resurse în învățământ și cercetare definite de către Partidul Comunist și alocate de către stat	Competiție pentru bursele studentești; importanța statutului instituțional și programatic academic; forme multiple de autoreprezentare; adeziune pentru libertatea academică
<b>Reglementarea la nivelul sistemului</b>	Minimală	Reglementare de partid / stat coercitivă și detaliată	Preferabil în cadrul mai larg al rolului de reglementare al statului
<b>Planificare / abordare sistematică</b>	Inexistentă sau foarte limitată	Cuprinzătoare: instrument al controlului politic	Importanța deosebită la nivel instituțional
<b>Răspundere</b>	Limitată în principal la propria entitate	În principal în fața autorităților politice (Partidul Comunist)	Răspundere în fața a multiple entități
<b>Autonomie</b>	Da, dar în parametri definiți diferit față de prezent	Foarte redusă ori la discreția autorităților politice	Determinată de gradul de răspundere în fața a diferite entități
<b>Motivații</b>	Bazat pe motivația intrinsecă în învățământ și cercetare	Atingerea obiectivelor fixate de partid și de stat	Bunăstarea instituției și a componentelor sale principale
<b>Finanțarea și bugetul</b>	Dependent în mare parte de taxe pentru instruire / buget individualizat orientat pe intrări	Dependent în totalitate de stat dar "fără griji"; buget individualizat rigid	Multiple surse și instrumente de finanțare și buget
<b>Relația cu piața muncii</b>	Minimală și exclusiv indirectă	Coordonare apropiată cu planificarea forței de muncă elaborate de stat	Semnificativă dar indirectă; rezultatul interacțiunii a multiple entități



<b>Guverna- rea și structura internă</b>	Federație de subunități relativ independente (Catedre)	Determinate din exterior și controlate politic	Concentrare a puterii administrative / diversitate de structură
<b>Planifica- rea strategică</b>	Ocazional la nivel subunitar, neesențial pentru conducere	Aproape inexistentă la nivel instituțional și subunitar	Esențială pentru supraviețuirea și bună- starea instituției. Abordare importantă în conducere

(Sursa: Sadlak, 1995 – Taylor J., Miroiu A., 2002: 25)

## Anexa nr. 9 – Planul de dezvoltare strategică și contractul instituțional



(Sursa: Taylor J., Miroiu A., 2002: 183)

**MINISTERUL EDUCAȚIEI, CERCETĂRII  
ȘI TINERETULUI  
DIRECȚIA GENERALĂ ÎNVĂȚĂMÂNT SUPERIOR**

**Dinamica sistemului de învățământ superior**

După căderea regimului totalitar, România a străbătut un proces complex de tranziție spre economia de piață și spre democrație, care a vizat toate sferele vieții social-economice, culturale și politice. Reforma în domeniul învățământului superior a început imediat după anul 1989 și a vizat, într-o primă fază, eliminarea cursurilor anacronice cu noua opțiune, iar în a doua fază, mult mai extinsă, construirea unui cadru legislativ coerent care să permită derularea unui învățământ superior cât mai performant.

La baza întregii legislații în domeniu stă **Constituția României**, care a fost adoptată în anul 1991 și care, în prezent, se află în dezbaterea Parlamentului pentru a fi mai bine adaptată la noile evoluții la nivel național, european și mondial. Legislația specifică, ce reglementează desfășurarea învățământului superior în România, este reprezentată de trei legi organice: **Legea Învățământului** (Legea 84/1995), cu modificările și completările ulterioare, **Statutul personalului didactic** (Legea 28/1997), cu modificările și completările ulterioare, precum și **Legea privind acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor** (Legea 88/1993), cu modificările și completările ulterioare. La acestea se adaugă **Legea nr. 60/2000** privind dreptul absolvenților învățământului superior particular de a susține examenul de finalizare a studiilor la instituții de învățământ superior de stat acreditate, **Legea nr. 62/2002** pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 60/1998 privind înființarea de extensiuni universitare ale României în străinătate, **Ordonanțe de Urgență, Ordonanțe și Hotărâri ale Guvernului României**, ordine ale ministrului educației, cercetării și tineretului.

Urmare a acestor acte legislative activitatea din învățământul superior a devenit tot mai coerentă, baza constituind-o creșterea treptată a autonomiei și responsabilității universităților, des-

centralizarea activităților, sprijinirea activității de cercetare științifică și de inovare tehnologică.

Schimbările recente produse în sistemul de învățământ superior românesc și european au la bază opțiunea țărilor de pe continent, **exprimată prin Declarația de la Bologna**, de a realiza la orizontul anilor 2010 spațiul unic european în acest domeniu.

În procesul de implementare a acestor recomandări s-au cristalizat două idei: una manifestă până în anul 2000, care însemna schimbarea bruscă și trecerea imediată la aplicarea acestora și alta începând cu anul 2001, *când s-a decis desfășurarea unui proces bazat, în primul rând, pe participarea universităților*. Crearea unei atitudini pro-Bologna la nivelul instituțiilor de învățământ, prin organizarea de dezbateri, workshopuri, cuprinderea unor universități într-o rețea experimentală, *care a început în cadrul programului MATRA, finanțat de Guvernul Olandei, urmat de diseminarea rezultatelor obținute*.

Urmare a acestei strategii, astăzi rezistența față de asemenea schimbări este foarte redusă, fiind creat mediul implementării directe a unor măsuri capabile să adapteze, conștient, sistemul la mutațiile care au loc la nivel european. De altfel toate acțiunile care s-au desfășurat până în prezent după anul 1999 sunt pentru formarea unei culturi și a unui comportament pro-calitate, în spiritul Declarației de la Bologna și al documentelor ulterioare acesteia, adoptate la nivel continental.

Sintetic, principalele schimbări intervenite în sistemul de învățământ superior au fost următoarele:

- *definirea programelor de lungă și scurtă durată*; paralel s-a făcut distincția clară între Universități și Colegii, acestea din urmă funcționând independent sau, cel mai adesea, integrat în universități;

- *flexibilizarea programelor de studii*, prin oferirea de traiectorii opționale la alegere, prin creșterea treptată a timpului de studiu individual;

- *stabilirea standardelor naționale* pentru autorizarea provizorie și pentru acreditarea instituțională

- *evaluarea internă și externă a programelor de studii* în vederea autorizării provizorii și a acreditării de către Consiliul Național pentru Evaluare Academică și Acreditare (înființat în anul 1993 și subordonat

Parlamentului României), precum și a evaluării periodice;

- *introducerea sistemului de credite transferabile*, evaluând participarea studenților la activitățile didactice și încurajând mobilitatea acestora;

- trecerea la finanțarea globală utilizând numărul de studenți ca indicator principal; introducerea unor indicatori complecși de calitate care să conducă la ierarhizarea universităților după performanțele obținute, încurajând prin finanțare cele mai dinamice și mai performante instituții de învățământ superior;

- existența posibilității de școlarizare a studenților cu taxă de către universitățile de stat, care au o cifră de școlarizare susținută de la buget și aprobată anual de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului (MECT);

- diversificarea sistemului de burse, susținând studenții cu probleme sociale, dar și pe cei merituoși;

În cursul anului 2002 a fost elaborat un document de lucru pentru o **primă Lege a Învățământului Superior**, care a fost prezentat ca material de dezbatere în universități, urmând a se elabora forma finală în anul 2003 și a se trece la implementare după aprobarea în Guvern și Parlament.

Schimbările care au avut loc la nivelul sistemului de învățământ în totalitatea sa au fost puternic influențate de creșterea numărului de instituții publice și private de învățământ superior. Astfel, în anul universitar 2000-2001, rețeaua instituțiilor de învățământ superior din România număra 133 de universități civile, la care se adăugau alte 8 cu profil militar, după ce în anul 1989 existau doar 30 (?) de instituții de acest fel.

Dintre cele 133 de instituții civile de învățământ superior 49 (fără cele militare) aparțineau învățământului superior public, iar 84 celui particular. Funcție de domeniul lor, instituțiile publice de învățământ superior pot fi grupate conform tabelului de mai jos:

*Tabel 1. Gruparea universităților după domeniul dominant*

Nr. crt.	Domeniul	Număr
1.	Tehnic	7
2.	Medical	6
3.	Agronomic și de medicină veterinară	4
4.	Umanist	5
5.	Artistic	7
6.	Economic	1
7.	Sportiv	1
8.	Militar	8
9.	Mixt	19

Instituțiile particulare de învățământ superior au, în general, o structură umanistă, având preponderent specializări din domeniul economic, juridic, filologic și teologic. Prin legi de înființare individuală, în cursul anilor 2002 și 2003, au fost acreditate instituțional 20 de universități particulare, repartizate în toate regiunile țării, dar cu preponderență în București (9). Rețeaua instituțiilor particulare de învățământ superior a fost puternic restructurată prin intrarea în lichidare a 33 de astfel de instituții, ca urmare a nerespectării unor standarde de calitate a procesului de învățământ, precum și a modului defectuos de organizare și desfășurare a programelor de studii. Aceasta a făcut ca rețeaua de învățământ superior să aibe astăzi 100 de instituții civile și 8 de profil militar.

În România, învățământul superior este de lungă durată sau de scurtă durată și se regăsește în această structură în majoritatea marilor domenii (...).

Existența celor două forme distincte de învățământ constituie o premisă extrem de favorabilă implementării ciclurilor preconizate în Declarația de la Bologna. Învățământul de scurtă durată, prezent în toate domeniile învățământului universitar, și care are rolul de a forma absolvenți cu mare capacitate de inserție pe piața forței de muncă, va fi ușor convertit în ciclul I, absolvenților atribuindu-li-se titlul de Bachelor. În plus, această formă este deschisă, absolvenții învățământului de scurtă durată putând continua studiile la forma de lungă durată în urma unor examene de diferență și prin recunoașterea creditelor obținute.

În ambele forme de învățământ superior, **admiterea** se face, *fie* pe baza unui examen de admitere constituit din una două probe, la care se poate adăuga, cu diferite ponderi, media de la examenul de bacalaureat, *fie pe bază rezultatelor din învățământul preuniversitar*. Metodologia admiterii este stabilită de fiecare universitate în parte, conform autonomiei universitare, pe baza unor criterii generale elaborate de MECT. La admitere pot participa doar absolvenții învățământului liceal care au susținut și promovat examenul de bacalaureat.

**Finalizarea studiilor** poate fi organizată doar de către instituțiile de învățământ superior acreditate. Examenul de absolvire, licența sau diploma constau din câte două probe:

- evaluarea cunoștințelor fundamentale și de specialitate;
- prezentarea și susținerea lucrării de absolvire, lucrării de licență sau proiectului de diploma.

Conținutul fiecărui examen se stabilește de către instituția organizatoare.

Principalele forme de **învățământ postuniversitar** sunt reprezentate de: studii aprofundate, master, studii academice postuniversitare, doctorat, studii postuniversitare de specializare, cursuri de perfecționare postuniversitare, forme specifice de învățământ postuniversitar medical. Politica Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului în domeniu s-a remarcat printr-o diminuare drastică a accentului pus pe studiile de aprofundare și o creștere a ponderii masteratului, care a devenit forma dominantă. În același timp, ministerul a scăzut accentul pus pe doctoratul fără frecvență, atribuind, prin cifrele de școlarizare, mai multe locuri la doctoratul cu frecvență.

Pe ansamblu, formele învățământului postuniversitar, întâlnite în prezent la nivelul universităților sunt:

- *Studiile aprofundate* au în vedere îmbogățirea cunoștințelor în domeniul specializării universitare de lungă durată. Durata acestora este de 2-3 semestre și se finalizează printr-o disertație, primind diploma de studii aprofundate.

- *Masteratul* are ca scop extinderea competențelor în raport cu mai multe domenii de specialitate universitare de lungă durată. La acest tip de cursuri post universitare pot participa absolvenții cu diplomă ai studiilor universitare de lungă durată, indiferent de profil sau specializare. Durata acestora este de 2-4 semestre și se finalizează printr-o disertație, primind diploma de master.

- *Studiile academice postuniversitare* ce se desfășoară în școli de studii academice postuniversitare, organizate ca instituții independente în țară sau în străinătate. Scopul acestora este de a extinde și perfecționa pregătirea universitară de lungă durată. Studiile academice postuniversitare se încheie cu o *Disertație*, iar absolvenții primesc *Diplomă de Studii Academice Postuniversitare*.

- *Doctoratul* este o formă superioară de învățământ și cercetare, care se desfășoară în instituții de învățământ superior organizatoare de doctorat. Acesta se organizează pe *Domenii de Doctorat*. Doctoratul se încheie cu o *Teză de Doctorat*, iar absolvenții primesc titlul științific de *Doctor*, respectiv, *Diplomă de Doctor*. Doctoratul este organizat în instituțiile de învățământ superior și în instituțiile de cercetare științifică – potrivit legii – aprobate de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, la propunerea Consiliului Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și

Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.), pe baza criteriilor de evaluare elaborate în acest scop, care se denumesc *Instituții Organizatoare de Doctorat (I.O.D.)*. Fiecare I.O.D. își elaborează propriul Regulament de organizare și desfășurare a doctoratului, în condițiile legii, care se aprobă de către Senatul universitar/Consiliul științific al I.O.D. *Conducătorii de doctorat* pot fi profesori universitari titulari, asociați sau consultanți, academicienii sau cercetători științifici principali gradul I, având titlul de doctor.

Calitatea de *Conducător de doctorat* este conferită prin ordin al ministrului educației și cercetării, la propunerea unei I.O.D. și cu avizul nominal al C.N.A.T.D.C.U., pe baza criteriilor de evaluare elaborate în acest scop.

Alte tipuri de studii postuniversitare sunt cele reprezentate de cele de specializare sau de perfecționare, de formele specifice de învățământ postuniversitar medical, la finalizarea cărora studenții primesc, după caz diplome sau certificate de absolvire.

### **Declarația de la Bologna — carta fundamentală a schimbărilor în învățământul superior românesc**

Schimbările care au loc astăzi în învățământul superior românesc vizează crearea unui mediu universitar pro-Bologna, precum și implementarea cu maximă eficiență a recomandărilor reieșite din Declarația semnată de miniștrii educației din țările europene în anul 1999. Obiectivele agreeate pentru constituirea spațiului european al învățământului superior reprezintă și obiectivele restructurării actuale și modernizării universităților.

#### **Structurarea învățământului superior pe cicluri**

Printre obiectivele esențiale un loc principal este deținut de structurarea învățământului superior pe cicluri și organizarea acestuia în consecință. Discuțiile care au avut loc la întâlnirile din cadrul Consiliului Național al Rectorilor, în cadrul diferitelor workshop-uri au relevat un consens general pentru trecerea la această structurare, cel mai probabil începând cu anul universitar 2004/2005.

Astfel, se individualizează:

- ciclul I, totalizând 180-240 puncte de credit, finalizat prin titlul de Bachelor;



- ciclul II, totalizând 120-60 puncte de credit, finalizat prin **titlul de Master;**

În afara celor două cicluri, ar putea fi remarcat un al treilea, reprezentat de doctorat și finalizat prin obținerea **titlului de doctor în științe**. Toți candidații pentru titlul de doctor vor trebui să fie absolvenți ai programelor de studii de masterat sau echivalente acestuia.

Dacă pentru domeniile medical și arhitectură se consideră, aproape în unanimitate, că o astfel de structurare nu este benefică, pentru științele inginerești o bună parte dintre actorii acestui domeniu susțin adoptarea unor programe de studii integrate, cu o durată de 5 ani și finalizate prin titlul de master, cu un total de cel puțin 300 de credite.

La nivelul instituțiilor de învățământ superior există dezbateri privind relevanța diplomei obținute după primul ciclu pe piața forței de muncă națională și europeană, și posibilitatea introducerii unui master profesional sau cursuri profesionale de specializare, cu durata de 1 an, în vederea inserției rapide în câmpul muncii a posesorilor titlului de Bachelor.

În domeniul artelor există o mare dificultate pentru posesorii titlului de Master în arte în a urma un program doctoral. Părerile sunt extrem de diferite, întrucât realitatea a demonstrat că în anumite ramuri de artă se pot derula astfel de programe soldate cu obținerea titlului de doctor, dar în altele, care țin de interpretare, coregrafie etc. există mari probleme.

Pentru învățământul medical primele două cicluri universitare, care sunt integrate, sunt urmate de rezidențiat (cu o durată maximă de 7 ani), în urma căruia absolvenții obțin atestarea în vederea desfășurării profesiei de medic. Ulterior sau simultan acești cursanți pot urma un program de doctorat finalizat cu obținerea titlului de doctor în științe medicale, respectiv medicină, medicină dentară.

- ciclul III, activitatea de doctorat, finalizată prin obținerea **titlului de doctor în științe**, pentru care sunt eligibili cei care au obținut titlul de master.

### *Stadiul implementării Diplomei Supplement*

România a semnat Convenția privind recunoașterea calificărilor obținute în învățământul superior, Lisabona, aprilie 1997, și a ratificat acest document prin Legea nr. 172/02.10.1998. Secțiunea

IX, art.IX.3 prevede promovarea Anexei administrative la Diplomă, respectiv Diploma Supplement.

Având în vedere Convenția de la Lisabona, Declarația comună a miniștrilor europeni ai educației de la Bologna din 19 iulie 1999, recomandările Consiliului de Miniștri ai UE din 6 mai 1996, precum și ale Comisiei Europene, Consiliului Europei și UNESCO privind transparența în vederea recunoașterii academice și profesionale, prin Ordin al Ministrului (nr.3659/20.04.2000) a fost introdusă, la cerere, anexa administrativă la diplomă, model unic european. În baza acestui ordin orice absolvent poate solicita eliberarea Diplomei Supplement, fiecare universitate acreditată având la dispoziție modelul tipizat și instrucțiunile de completare.

### *Sistemul de credite transferabile*

Organizarea procesului de învățământ folosind sistemul creditelor transferabile a început în anul universitar 1998/1999. Acest mod de organizare face posibilă utilizarea unui sistem analitic de evaluare a timpului și a efortului necesar desfășurării activităților componente ale procesului de învățământ. Totodată, el prezintă avantaje atât pentru modul de organizare și gestiune a acestuia, cât și pentru echivalarea sa cu procesul de învățământ din alte universități din țară și străinătate.

Obținerea punctelor de credit atribuite unei discipline este condiționată de promovarea acelei discipline. Nota minimă de promovare este 5, pe o scară de la 1 la 10, și odată obținută, studentul beneficiază de numărul de unități de credit aferente disciplinei de învățământ. Disciplinele promovate sunt recunoscute în orice situație. În cazul *Studiilor aprofundate* și *Masteratului* – finalizarea se realizează cu o *Disertație*, unde nota de promovare este de cel puțin 6,00.

Începând cu anul universitar 1998/1999, în cadrul universităților se organizează învățământ la distanță (ID). Studenții de la această formă de pregătire au același plan de învățământ ca și cei de la cursurile de zi. În mod excepțional, pentru studenții care se pregătesc în sistemul ID, acumularea celor *120 puncte de credit* corespunde anilor de studii I și II și, respectiv, III și IV și obținerea mediei minime 6,00; acestea se pot realiza în trei ani, fără condiția de a obține, la sfârșitul fiecărui an universitar, minimum *40 puncte de credit*.

Numărul maxim de *puncte de credit transferabile în ECTS* este stabilit de Consiliul fiecărei facultăți. În cazul în care studentul

urmează perioade de studii în alte universități / facultăți (din țară și / sau din străinătate), în conformitate cu reglementările stabilite de către fiecare Consiliu Profesoral, creditele obținute vor fi recunoscute în facultatea de origine.

În cadrul programelor de învățământ universitar de scurtă durată (3 ani, învățământ de zi) și de lungă durată (4-6 ani, învățământ de zi), volumul activităților organizate de învățământ este evaluat prin credite, iar calitatea rezultatelor este evaluată prin note/calificative.

Numărul total de credite asociat unui program de învățământ universitar, stabilit prin hotărâre de guvern (HG nr.693/2003), este de 180, 240, 300 sau 360, corespunzător duratei studiilor este de 3, 4, 5 sau 6 ani – la zi și, respectiv, cu un an mai mult la învățământul seral, cu frecvență redusă sau la distanță. Astfel, unui an de studiu, la zi, îi revine un număr mediu de 60 de credite.

În această etapă, se derulează o serie de activități pentru perfecționarea planurilor de învățământ în vederea compatibilizării totale a sistemului național de credite cu sistemul european de credite transferabile (ECTS).

#### *Asigurarea calității învățământului superior*

Sistemul de asigurare a calității învățământului superior se află în plin proces de clarificări și definitivare. MECT finanțează programul de cercetare calitatea învățământului superior din România) CALISRO, care constituie baza structurării la nivel de instituție și național a organismelor pentru asigurarea calității. Astfel, fiecare instituție de învățământ superior devine responsabilă de asigurarea calității pentru toate activitățile și la toate nivelurile, în acord cu standardele de referință, în curs de actualizare.

În fiecare instituție de învățământ superior este creat sau în curs de definitivare sistemul propriu, intern, de management al calității. Sistemul de management al calității din instituția de învățământ superior are ca obiectiv procesele interne de asigurare a calității, inclusiv autoevaluarea la fiecare nivel, în acord cu standardele de referință, inclusiv cu cerințele sistemelor de evaluare externă a calității.

În raport cu prevederile Legii învățământului nr. 84/1995, republicată, și ale Legii nr. 88/1993 privind acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor, republicată, din

1993 funcționează Consiliul Național de Evaluare Academică și Acreditare (CNEAA). Pe lângă CNEAA activează comisii de evaluare externă a instituțiilor de învățământ superior în vederea autorizării de funcționare provizorie și, ulterior, în vederea acreditării. Până în prezent, prin lege acest Consiliu este responsabil de asigurarea calității în învățământul superior, aceasta fiind una din misiunile sale bine precizate.

Datorită faptului că până în prezent CNEAA și-a axat, în principal, activitatea pe evaluarea în vederea autorizării provizorii și acreditării, asigurarea calității proceselor curente de învățământ, cercetare și management a fost relativ neglijată. Pentru revitalizarea preocupărilor în vederea construcției unor sisteme de calitate în învățământul superior a fost promovată, începând cu anul 2001, o acțiune de anvergură, pro-calitate, susținută și prin Programul MATRA.. Ideea de bază a Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului **a fost aceea că nu se poate implementa o politică reală de asigurarea calității fără o cultură pro-calitate, fără acțiuni concrete promovate de jos în sus.**

Ca urmare a rezultatelor obținute și prin programul de cercetare CALISRO, se pregătește promovarea unui act normativ legat de instituirea unui sistem național privind asigurarea calității învățământului superior, prin înființarea unei structuri naționale în domeniu, care să gestioneze întregul proces. Practic, aceasta va avea rolul de a defini cadrul general, de a promova sisteme europene avansate de asigurare a calității, de a mediatiza cele mai bune practici din țară și din străinătate. Structura nou creată va coopera cu instituțiile de învățământ superior din țară și străinătate, precum și cu alte instituții europene, cu scopul de a susține eforturile de realizare a calității învățământului superior din România la nivelul cerințelor din Uniunea Europeană.

### ***Mobilitatea internațională a studenților***

Universitățile românești trec relativ repede la forme mult mai eficiente de cooperare internațională. Printre acestea se remarcă:

- schimbul transfrontalier de studenți între diverse instituții de învățământ superior, pentru scurte vizite de studii sau pentru activități practice, derulate în baza unor acorduri bilaterale;

- mobilitatea internațională a studenților bazată pe acorduri instituționale sau pe afilierea la diferite rețele de universități,

recunoscându-se perioadele de studii prin utilizarea unor sisteme de credite transferabile compatibile;

- implicarea departamentelor unor universități din România sau a unor cadre didactice în furnizarea de învățământ superior transnațional incluzând programe comune de pregătire, programe tipice universităților virtuale, altor tipuri de instituții care practică e-learning etc.

- schimbul de cadre didactice în domeniul învățământului și cercetării, pentru acoperirea unui necesar existent în domeniu la universitatea gazdă, sau pentru a oferi un ajutor de dezvoltare a unui nou syllabi, noi suporturi pentru învățare, noi tehnologii de predare învățare etc;

- instituirea unor programe de acordare a unor titluri academice în comun (joint degrees) pe baza unui acord dintre o universitate din România și alta din altă țară, respectând regulile existente în fiecare dintre țările participante.

Începând cu anul 1991 în cadrul programului TEMPUS, s-au stabilit programe de schimburi de studenți și cadre didactice între universitățile românești și cele aparținând țărilor Uniunii Europene. Unele dintre universitățile românești oferă începând cu anul universitar 1990/1991 programe de studii complete în limbi străine de circulație internațională, precum engleza, franceza și germana, în afara educației efectuate în limba română.

Personalul didactic și materialele suport pentru învățare au fost pregătite cu asistență tehnică din partea unor universități partener din Marea Britanie, Franța sau Germania și cu susținere financiară prin Programul TEMPUS.

Sintetic, situația concretă a mobilităților în cadrul proiectelor TEMPUS relevă o participare masivă a cadrelor didactice și studenților (Tabel 3).

*Tabel 3. Numărul de mobilități în Programul Tempus (1991-1997)*

<b>Participanți în programul de mobilități</b>	<b>Număr</b>
Cadre didactice plecate din România	6806
Cadre didactice sosite România	4749
Studenți plecați din România	5040
Studenți străini veniți în România	802
<b>Total participanți</b>	<b>17397</b>

În ianuarie 1998 a fost înființat Oficiul Național pentru Bursele Studenților în Străinătate, care gestionează granturile prin care Guvernul României susține studenții români, pentru a studia în străinătate pe perioade relativ scurte (între 2 și 10 luni). Granturile sunt finanțate din bugetul administrat de ministerul Educației, Cercetării și Tineretului. De asemenea Oficiul respectiv gestionează și granturile stabilite prin acorduri bilaterale în domeniul învățământului superior.

Instituțiile de învățământ superior din România au fost implicate în Programele SOCRATES și LEONARDO da VINCI, începând cu anul 1997. După 1998, peste 9,000 de studenți au beneficiat de mobilități în cadrul programului ERASMUS. În anul universitar 2002/2003 au participat la acțiuni ERASMUS 45 de universități, implicând circa 2,400 de studenți (Tabel 4). În același timp, au studiat în România un număr semnificativ de studenți din diferite țări ale UE.

*Tabel nr.4. Dinamica participanților în cadrul Programului Erasmus*

An	Număr de instituții	Număr de studenți	Număr de cadre didactice
1998-1999	30	1250	958
1999-2000	32	1497	1044
2000-2001	40	2000	1897
2001-2002	45	2110	2020
2002-2003	45	2400	–
<b>Total</b>	–	9257	

În cazul Programului Leonardo da Vinci, universitățile au promovat, în cea mai mare parte, proiecte pilot sau proiecte de mobilitate, arătând un interes constant în creștere pentru calitatea pregătirii profesionale în special în domeniul tehnic și corelarea cu trăsăturile esențiale ale pieței europene a forței de muncă.

Rețeaua Universităților Mării Negre a fost fondată la inițiativa României în anul 1997 pentru a dezvolta cooperarea dintre universitățile din statele membre ale Cooperării Economice din zona Mării Negre, în domeniile educațional, științific și cultural. Astăzi această rețea, al cărui Secretariat permanent se află la Constanța (și care are suportul Guvernului României prin HG 196/2003) cuprinde mai mult de 60 de universități membre.

Începând cu anul 1998 universitățile din România participă în proiectele dezvoltate în cadrul Programului CEEPUS (Central European Exchange for University Students Programme). Acest program susține universitățile să creeze mici rețele formate din cel puțin trei universități din diferite țări pentru a promova mobilitățile studenților pentru studii universitare complete, pentru masterat și doctorat, precum și pentru a promova schimburile dintre cadre didactice și cercetători. După 1998, peste 1500 de studenți și cadre didactice au beneficiat de astfel de programe de schimburi. În anul universitar 2002/2003 au participat în 18 astfel de rețele 16 universități.

Studenții străini care doresc să studieze în România sunt admiși în instituțiile de învățământ superior cu condiția plății unor taxe de școlarizare, fără a susține un examen de admitere, dacă ei probează că au calificarea necesară accesului în învățământul superior în propria lor țară. Înainte de începerea programelor aceștia sunt obligați să urmeze cursuri de limba română. Pe lângă programele de studii care se desfășoară în limba română, tot mai multe programe sunt oferite în limbi străine și în special în limba engleză. Dacă un student străin a început un program de studii în țara proprie sau în altă țară el îl poate continua în România, după recunoașterea diplomelor pe care le posedă și după analiza concretă a segmentului de program urmat. Pentru recunoașterea diplomelor în cadrul MECT funcționează CNRD, structură afiliată rețelelor ENIC/NARIC.

### *Dimensiunea europeană a învățământului superior românesc*

Reforma învățământului superior românesc așteptată de tinerii României și impusă după 1989 de tranziția de la economia centralizată la economia de piață, a însemnat edificarea unui sistem de învățământ superior cât mai compatibil cu spațiul educațional european. În esență, această coordonată înseamnă inserția învățământului superior românesc în modelul european general, asigurând interacțiunea dintre mediile academice românești și cele europene.

Promovarea dimensiunii europene a învățământului superior a fost posibilă printr-o intensă cooperare și prin contacte internaționale directe între universitățile românești și instituții similare europene, organizații și organisme internaționale. Implementarea programelor de tip european a avut efecte benefice asupra structurilor și curriculei

universitare, dar și asupra noii concepții privind misiunea învățământului superior, inclusiv asupra modalităților de realizare a acesteia.

În eforturile de compatibilizare a sistemului de învățământ românesc cu cele europene s-a elaborat Nomenclatorul domeniilor și specializărilor de referință (promovat prin HG nr.1336/2001 și actualizat prin HG nr. 682/2003), prin care s-a mărit aria de competență a absolvenților, s-a asigurat o mai bună inserție a universităților în viața social-economică și culturală, și s-au eliminat unele deficiențe procesul de autorizare/acreditare.

Dimensiunea europeană în învățământul superior din România a fost promovată prin programe de studiu al limbilor străine (Engleză, Germană, Franceză, Spaniolă, Italiană sau Rusă), programe care au caracter obligatoriu în toate universitățile la nivel universitar; la cursuri au acces atât studenții români, cât și studenții străini care învață în România.

Prin H.G. nr. 410 din 2002 se încurajează organizarea, la specializările acreditate în limba română, de activități în limbi străine de circulație internațională, inclusiv prin programe de studiu complementar sau direcții de studiu, cu aprobarea senatului instituției de învățământ superior. În numeroase universități cu profil tehnic, medical, de științe exacte sau umaniste, au fost create, la nivel universitar, departamente în limbi străine, unde studiază tineri români, dar și tineri de peste hotare.

Pregătirea profesorilor pentru predarea limbilor străine în universități și perfecționarea acestora a fost asigurată prin participarea la programe internaționale de tip «teacher training». Tot prin programe internaționale s-au perfecționat cadrele didactice în propriul domeniu de activitate, dar și managerii universităților care au fost puși în fața unui nou tip de management universitar, prin care se asigură transparența și eficiența în învățământul superior.

La examenul de licență/diplomă, la admiterea la studii postuniversitare doctorale și la diferite programe de cercetare au fost introduse teste obligatorii de limbă străină. Studenții și tinerele cadre didactice din învățământul superior românesc sunt încurajați să participe la programe postuniversitare, precum masteratele și doctoratele în cotutelă cu universități străine sau cu programele de cercetare internaționale.



Studentii participă la cursuri de vară și la olimpiade, la concursuri și festivaluri internaționale, evidențiind nivelul pregătirii, diversitatea și calitatea programelor învățământului superior. Diplomele eliberate de universități, sunt, la solicitarea beneficiarului, redactate în una din limbile străine de largă circulație. Introducerea *Suplimentului la Diplomă* este un mecanism de implementare a Convenției de la Lisabona, pe care România îl promovează.

### *Dimensiunea socială în învățământul superior*

Prin bugetul de stat se asigură cea mai mare parte a resurselor de finanțare a învățământului superior și cercetării științifice universitare, respectiv 4% din produsul intern brut (așa cum prevede Legea învățământului nr.84/1995). Pe lângă resursele bugetare, universitățile pot beneficia și de alte surse de venituri dobândite în condițiile legii. Învățământului superior i se alocă un fond distinct de cercetare din bugetul global al cercetării. Potrivit prevederilor legale, alocarea fondurilor de cercetare pe universități se face pe baza unor criterii competitive, în funcție de prioritățile naționale și de performanțele obținute sau anticipate.

Din sumele alocate de la bugetul Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului se realizează finanțarea de bază și finanțarea complementară, se realizează obiective de investiții, se asigură fondurile pentru bursele studenților, precum și protecția socială a acestora. Quantumul fondurilor alocate de la bugetul de stat a fost în 1999 de 1.700 miliarde lei (110 milioane dolari US), iar în anul 2003 de 5.400 miliarde lei (160 milioane dolari US).

Studentii de la nivelul universitar și postuniversitar, inclusiv cei înscriși la studii doctorale, beneficiază anual de un număr de 75.000 de locuri susținute de la buget, iar circa 25% dintre studenți beneficiază de burse acordate de stat. În structura acestor burse se remarcă: cele de performanță, acordate în procent de aprox. 5%; bursele de merit, pentru rezultate excepționale la învățătură, în procent de 10-15%; bursele de studiu - în procent de 30-40%; bursele sociale, în procent de 30-40%. Reconsiderarea sistemului de acordare a bursei a condus la o ușoară creștere numărului de burse sociale și a bursei de merit, cu o modificare sensibilă a bursei de studii.

De asemenea, studenții pot beneficia de burse pe bază de contract încheiat cu agenții economici și cu alte persoane juridice

sau fizice, precum și de credite pentru studii acordate de bănci în condițiile legii. Practic, acest ultim aspect este abia la început, băncile românești fiind insensibile la cererile existente.

Pentru formarea specialiștilor în mediul rural sunt stimulați studenții provenind din localitățile rurale, prin acordarea a 1000 de burse anual (H.G. nr. 1020/11.10.2001), fiecare bursă având un quantum ce depășește media bursei de studiu. Unii dintre studenți provenind din familii sărace, înscriși pe locurile cu taxă pot beneficia, la decizia senatelor universitare, de scutirea de taxe sau de reducerea acestora.

Criteriile generale de acordare a bursei se stabilesc de MECT și Ministerul Muncii Solidarității Sociale și Familiei, iar cele specifice, pentru acordarea bursei de performanță, de merit, de studiu și de ajutor social, de către senatele universitare. Aceste burse sunt indexabile, iar quantumul minim al bursei studenților trebuie să acopere cheltuielile de cazare și de masă. Pentru susținerea tinerilor doctoranzi (de până la 35 de ani), în ideea diminuării procesului de « brain drain », prin HG nr. 1004/17.09.2002 se acordă anual un număr de 100 de granturi specifice, care le permit acestora o finanțare suplimentară în valoare egală cu un salariu minim pe economie (2 milioane lei).

Finanțarea complementară acordată universităților de către Ministerul Educației,

Cercetării și Tineretului constă în subvenții pentru cazare și masă, fonduri alocate pe bază de priorități și norme specifice pentru dotări și alte cheltuieli de investiții și reparații capitale, fonduri alocate pe baze competiționale pentru cercetarea științifică universitară.

Pentru studii universitare și postuniversitare, MECT alocă anual burse pentru stagii de studii în străinătate, pe bază de concurs. Pentru perioadele de practică a studenților, care se desfășoară comasat, în afara centrului universitar, cheltuielile de masă, cazare și transport sunt suportate de universități.

Studenții beneficiază, de asemenea, de tabere gratuite de vară și de iarnă, beneficiază de asistență medicală și psihologică gratuită în policlinici și spitale de stat, beneficiază de tarif redus cu 50 % pentru transportul local în comun, precum și pentru transportul intern, auto, feroviar și naval, în tot timpul anului. Studenții orfani sau cei proveniți din casele de copii beneficiază de gratuitate pentru toate formele de transport amintite. Costul accesului la muzee, concerte,

spectacole, manifestări culturale și sportive organizate de instituții publice este redus cu 50%, atât pentru studenții din învățământul de stat, cât și cel particular. Reprezentativitatea studenților în senatele universitare este asigurată prin lege și prin carta universitară.

### *Life long learning*

Educația și formarea – concepte fundamentale, prioritare pentru țările Uniunii Europene, sunt și pentru România, prioritare și de stringentă actualitate. În România desfășurarea programelor de învățare pe tot parcursul vieții a presupus elaborarea unei noi legislații, unor politici și strategii eficiente, o dinamică în care au fost cuprinși numeroși actori: tineri, dar și oameni de vârste medii și înaintate, populație cu meserii inpracticabile după 1989, șomeri, dar și instituții de învățământ, școli, universități, agenți economici, societăți comerciale, fundații, asociații, diverși alți parteneri sociali.

Conceptul a devenit operațional după apariția cadrului legislativ, respectiv Legea învățământului nr. 88 din 1995, cu completările și modificările ulterioare, care prevede la capitolul IV faptul că persoanele juridice sau fizice pot organiza, împreună cu unități sau instituții de învățământ ori separat, cursuri de calificare, perfecționare și conversie profesională a adulților. Acestea acordă certificate de competență profesională recunoscute pe piața muncii.

Legea prevede facilități pentru cei care urmează cursuri de perfecționare a pregătirii profesionale, respectiv dreptul la salariu de bază, pentru cei care provin din instituții publice și plata cazării, diurnă și plata transportului, pentru cei care efectuează cursurile în altă localitate decât aceea de domiciliu.

Pentru instruirea adulților aceeași lege prevede posibilitatea organizării de instituții și rețele de învățământ deschis sau la distanță, care utilizează tehnologii moderne de comunicare și informare. Prevederile legii sunt aplicate în toate universitățile din România.

### **Priorități în direcția implementării recomandărilor din Declarația de la Bologna**

Ca țară europeană, România este foarte atentă la toate schimbările care au loc în sistemul de învățământ continental și promovează toate măsurile necesare pentru armonizarea legislației în domeniu, pentru constituirea spațiului unic european al învățământului superior. Având

în vedere progresele deja înregistrate, pentru etapa imediat următoare întâlnirii miniștrilor educației de la Berlin, se au în vedere:

➤ elaborarea unei legislații cât mai complete, care să încurajeze autonomia universitară, dar și creșterea responsabilității la acest nivel; în acest sens se vor relua dezbaterile asupra proiectului Legii învățământului superior, care va fi depus la Parlament în prima parte a anului viitor;

➤ structurarea învățământului superior pe cicluri, finalizate prin licență (bachelor), disertație (master) și teză de doctorat;

➤ multiplicarea eforturilor în direcția promovării asigurării calității mai ales la nivelul instituțiilor de învățământ superior și printr-un organism național, în contextul evoluțiilor europene;

➤ operaționalizarea totală, la nivel național și internațional, a sistemelor de credite transferabile;

➤ susținerea mobilității studenților și cadrelor didactice prin programele Socrates, Leonardo da Vinci, dar și prin participarea efectivă la programul TEMPUS III;

➤ participarea României la programele și acțiunile de internaționalizare a învățământului superior.

După întâlnirea de la Berlin, România își va revizui aceste priorități, adăugând altele, în concordanță cu hotărârile ce vor fi adoptate și va trece la un program sistematic de implementare a acestora.

## BIBLIOGRAFIE:

- Athanasiu, Alexandru – *Educație și dezvoltare. Calitate, competitivitate, competențe*, elemente pentru cuvântarea din cadrul Conferinței Naționale a Învățământului Superior, București, noiembrie, 2003.
- Baker, Judy L. – *Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners*, LCSPP/PRMPO, The World Bank, 1999.
- Ballart, Xavier - *Spanish Evaluation Practice versus Program Evaluation Theory. Cases from Five Policy Areas* în “Evaluation des politiques publiques” – sous la direction de Marie-Christine Kessler, Pierre Lascoumes, Michel Setbon, Jean-Claude Thoenig, L’Harmattan, France, Canada, 1998, p. 221-249.
- Baudouin, Jean – *Introducere în sociologia politică*, ed. Amarcord, Timișoara, 1999.
- Birkland, Thomas A. – *After Disaster – Agenda Setting, Public Policy and Events*, Georgetown University Press / Washinton D.C., 1997.
- Blalock, Ann Bonard – *Evaluation Research and Performance Management Movement – from Estrangement to Useful Integration?* în „Evaluation” vol 5(2), SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1999, p. 117-149.
- Bochenski, J. M. – *Ce este autoritatea?*, ed. Humanitas, București, 1992.
- Borins, Sandford – *What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada*, în “Journal of Policy Analysis and Management”, vol. 19, no. 1, 2000, p. 46-74.
- Braun, Dietmar; Busch, Andreas ed. – *Public Policy and Political Ideas*, Edward Elgar, U.K., U.S.A., 1999.
- Brătianu, Constantin (coord.); Olaru, Marieta, Roncea, Cristian; Cherciu, Odeta – *Ghid pentru elaborarea documentației sistemului de management al calității în învățământul superior*, Ministerul Educației Naționale, „Vasile Goldiș” University Press, Arad, 2000.
- Bulai Alfred, Bulai Ana-Maria – *Starea învățământului superior românesc în perioada de tranziție*, Raport AB Research Group.
- Campbell, Carolyn; Rozsnyai, Christina – *Quality Assurance and the Development of Course Programmes*, UNESCO – CEPES, Papers on Higher Education, Regional University Network on

- Governance and Management of Higher Education in South East Europe, Bucharest, 2002.
- Carlsson, Lars – „*Non-Hierarchical Evaluation of Policy (...)*”, în „*Evaluation*”, vol.6, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2000, p. 201-216.
  - Carmines, Edward G.; Stimson, James A. – *On the Evolution of Political Issues* în W. H. Riker (ed.): „*Agenda Formation*”, University of Michigan Press, 1993.
  - Chelcea, Septimiu – *Metodologia cercetării sociale*, Ed. Economică, București, 2001.
  - Clark, Burton – *Spre o universitate antreprenorială*, ed. Paideia, București, 2000.
  - Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith; Ross, Marc Howard – *Agenda Building as a Comparative Political Process* în „*The American Political Science Review*”, vol.70, 1976, p. 126-138.
  - Cobb, Roger W.; Ross, Marc, Howard ed. by – *Cultural Strategies of Agenda Denial – Avoidance, Attack and Redefinition*, University Press of Kansas, 1997.
  - Dahl, Robert A. - *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven and London, 1989.
  - Dery, David – *Agenda Setting and Problem Definition*, în „*Policy Studies*”, vol.21, no.1, 2000.
  - Dima, A.M., Vlăsceanu, L. – *Întâlnire cu studenții*, în „*Reforma sectorului public în România*”, A. Miroiu (editor), ed. Trei, București, 2000, p.25-74, lucrare disponibilă la [www.govloc.ro/docs/112.pdf](http://www.govloc.ro/docs/112.pdf)
  - Dogaru, Ilie – *Sistemul de finanțare a învățământului preuniversitar*, ed Trei, București, 2000.
  - Dollowitz, D. P., Marsh, D. – *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, în „*Governance*”, no. 13, 2000, p. 5-24.
  - Douglas, Toma J. – *Alternative Inquiry Paradigms, Faculty Culture, and the Definition of Academic Lives*, în „*Journal of Higher Education*”, vol. 68, No. 6, 1997, p. 679-690.
  - Dunn, William – *Public Policy Analysis: An introduction* - Prentice Hall, New Jersey, 1981.
  - Elster, J. – *Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea*, în J.J. Hesse (ed.), „*Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: Towards Public*

- Sector Reform in Post – Communist Societies”, Blackwell, Oxford, 1993.
- European Commission (2000) – *European Report on Quality of School Education*.
  - Fischer, Frank – „*Evaluating Public Policy*”, Nelson-Hall Publishers, Chicago, U.S., 1995.
  - Geva-May, Iris; Widalvsky, A. – *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft*, Kluwer, Boston, 1997.
  - Geva-May, Iris; Pal, Leslie A. – *Good Fences Make Good Neighbours (...)* în „*Evaluation*”, vol.5, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1999, p. 259-277.
  - Goodin, R. E. – *Institutions and Their Design*, în R. E. Goodin (ed.), „*The Theory of Institutional Design*”, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
  - Hesse, J. J. – *Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*, în J. E. Lane (ed.), “*Public Sector Reform*”, Sage, London, 1997.
  - Hill, Michael – *The Policy Process in the Modern State*, third edition, Prentice Hall, 1997.
  - Hogwood, B.W.; Gunn, L.A. – *Introducere în politicile publice*, ed. Trei, București, 2000.
  - Hood, C. – *A Public Management for All Seasons?* în *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3 – 19.
  - Howlett, Michael; Ramesh, M. – *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, O.U.P., Toronto, New York, Oxford, 1995.
  - Jenkins-Smith, H. C.; Sabatier, P. A. – *The Study of Public Policy Processes*, în Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C., (eds.), “*Policy Change and Learning*”, Westview, Boulder, 1993.
  - Katchanovski, I. – *Divergence in Growth in Post-Communist Countries*, în „*Journal of Public Policy*”, no. 20, 2000, p. 55-81.
  - King, G.; Keohane, R.; Verba, S. – *Fundamentele cercetării sociale*, ed. Polirom, Iași, 2000.
  - Kingdon, John W. – *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, second edition, The University of Michigan, Longman, 1995.
  - Kirkpatrick, Susan; Lester, James; Peterson, Mark – *The Policy Termination Process*, în „*Policy Studies Review*”, spring / 1999, p.209-235.
  - Korca, Mihai – *Strategy and Action in the Education Reform in*

Romania, ed. Paideia, București, 2000. Edelman, Murray - *Politica și utilizarea simbolurilor*, ed. Polirom, Iași, 1999.

- de Leon, Peter – *Policy Evaluation and Program Termination*, în „Policy Studies Review” vol.2, no.4, May, 1983, p.631- 637.
- de Leon, Peter – *Policy Termination as a Political Phenomenon*, în Palumbo, D., (ed.), „The Politics of Program Evaluation”, Sage, Newbury Park, 1987.
- MacRae Duncan Jr.; Whittington, Dale – *Expert Advice for Policy Choice: Analysis & Discourse*, Georgetown University Press/ Washington D.C., 1997.
- Manoleli, D. (coord. proiect); Andrașanu, A.; Ciolpan, O.; Cogălniceanu, D.; Dragomirescu, L.; Ghinea, V.; Radu, C. – *Sistemul european de credite transferabile în Facultățile de Biologie, Geologie și Geofizică, Geografie*, Universitatea București, 1997, în cadrul proiectului Tempus CME-02108.
- Marga, Andrei - *Anii reformei 1997-2000*, ed. Fundației de Studii Europene, Cluj, 2000.
- Marga, Andrei – *Education in Transition*, Programul Phare UNIVERSITAS 2000, ed. Paideia, București, 2000.
- Margarth, P. C. – *Globalization and its effect on Higher Education beyond the nation state*, Universities project – Salzburg Seminar, February, 2000.
- May, P. – *Reconsidering Policy Design: Policies and Publics*, în „Journal of Public Policy”, no. 11, 1991, p. 187-206.
- May, P. – *Policy Learning and Failure*, în „Journal of Public Policy”, no.12, 1992, p. 331-354.
- Maynard-Moody, Steven – *Program Evaluation and Administrative Control* în „Policy Studies Review” vol. 2, 9.3, 1983, p.371-386.
- Mihăilescu, Ioan – *The System of Higher Education in Romania*, ed. Alternative, București, 1996.
- Mihăilescu, Ioan – *The Higher Education System in Romania*, editată cu sprijinul Comisiei Europene, 2003.
- Miroiu, Adrian (editor) – *Teorii ale dreptății*, ed. Alternative, București, 1996.
- Miroiu, Adrian (coord.); Pasti, Vladimir; Codiță, Cornel; Ivan, Gabriel; Miroiu, Mihaela – *Învățământul românesc azi. Studiu de diagnoză*, ed. Polirom, Iași, 1998.



- Miroiu, Adrian; Dincă George (coord.); Bulai, Alfred; Dima, Ana-Maria; Croitoru, Constantin; Damian, Radu; Korca, Mihai; Manoleli, Dan; Mihăilescu, Ioan; Popescu, Mihai; Panaite, Nica; Vlăsceanu, Lazăr – *Asupra unor probleme privind finanțarea globală a universităților*, Instituții colaboratoare: M.E.N., C.N.F.I.S., C.E.P.E.S., C.N.E.A.A. și Grupul Ecologic de Colaborare, 1999, lucrare disponibilă la [www.govloc.ro/docs/114.pdf](http://www.govloc.ro/docs/114.pdf);
- Miroiu, Adrian; Dincă George (coord.) – *Aspecte ale finanțării globale a universităților*, PHARE „Universitas 2000”, CENPO, Fundația Coloana Infinitului, București, 2000.
- Miroiu, Adrian – *Introducere în politicile publice*, curs în format electronic, București, 2001.
- Miroiu, Adrian, Mireille Rădoi, Marian Zulean – *Politici publice*, ed. Politeia – SNSPA, București, 2002.
- Muraskin, Lana D. – *Understandig Evaluation: the Way to Better Prevention Programs*, with founds from U.S. Departement of Education, 1993.
- Mureșan, Valentin (coord.); A. Bulai; A. Bulai; B. Clark; E. Gilbert; M. Korca; J. Ruhton; S. E. Zaharia – *Manifest pentru o universitate antreprenorială*, ed. Punct, București, 2002.
- Neculau, Adrian – *Câmpul universitar și actorii săi*, ed. Polirom, Iași, 1997.
- Osborne, David; Gaebler, Ted – *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, Published by the Penguin Group, New York, U.S.A., 1993.
- Ostrom, Elinor – *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1999 (1990).
- Parsons, Wayne – *Public Policy – An introduction to the theory and practice of policy analysis*, ed. Edward Elgar, University of London, 1995.
- Quade, E., S. – *Analysis for Public Decisions*, second edition, Rand Corporation, North Holland, New York, Amsterdam, Oxford, (1975) 1982.
- Romanoschi, C-tin; Marinescu, Adrian – *Managementul calității totale în învățământul superior*, în „Studii și cercetări socioumane”, Buletin informativ nr. 2 / 2001, ed. A.N.I., București.

- Rose, R. – *What is Lesson-Drawing?*, în „Journal of Public Policy”, no. 11, 1991, p. 3-30.
- Rossi, Peter H.; Freeman, Howard E.; Lipsey, Mark W. – *Evaluation: a systematic approach*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Sabatier, Paul A. – *The Political Context of Evaluation Research. An Advocacy Coalition Perspective* în „Evaluation des politiques publiques”, ed. L 'Hartman, 1998, pag.129-147.
- Sabatier, A., Paul, (ed.) – *Theories of the Policy Process*, University of California, Davis Westview Press, 1999.
- Smith, Gilbert; May, David – *The artificial debate between rationalist and incrementalist model models of decision making*, în „The Policy Process – A reader”, second edition, ed. by Michael Hill, University of Newcastle upon Tyne, Prentice Hall.
- Solaux, Georges (sous la direction) – „*L'évaluation des politiques d'éducation*”, Documents, Actes et rapports, CRDP de Dijon, 2000.
- Stokey, Edith; Zeckhauser, Richard – „*A Primer for Policy Analysis*”, W. W. Norton & Co., New York, London, 1978.
- Taylor John și Adrian Miroiu – *Policy-Making, Strategic Planning, and Management of Higher Education*, Regional University Network on Governance and Management of Higher Education in South East Europe, UNESCO-CEPES, Bucharest, 2002.
- Theodorescu, Răzvan; Valeca, Șerban Constantin – „Societatea europeană a cunoașterii - Politicile României în domeniile culturii, educației și cercetării științifice” în *România și viitorul Europei*, (coord. Adrian Năstase), ed. R. A. „Monitorul Oficial”, București, 2001, p. 275-288.
- Turgeon, Jean - *Le programme d'action communautaire pour les enfants (PACE)* în „Evaluation des politiques publiques” – sous la direction de Marie-Christine Kessler, Pierre Lascoumes, Michel Setbon, Jean-Claude Thoenig, L 'Harmattan, France, Canada, 1998, p.195-220.
- Uusikyliä, Petri; Virtanen, Petri – *Meta-Evaluation as a Tool for Learning (...)*, în „Evaluation”, vol.6, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2000, p. 50-65.
- Vlăsceanu, Lazăr; Zamfir, Cătălin (coord.) – *Dicționar de sociologie*, ed. Babel, București, 1993.
- Vlăsceanu, Lazăr (coord.); Neculau, A.; Miroiu, A.; Mărginean, I. (grup de coordonatori) - *Reformă și continuitate în curriculumul*

învățământului obligatoriu, Ministerul Educației și Cercetării, Consiliul Național al Curriculumului, Centrul Educația 2000+, București, 2001.

- Vlăsceanu, Lazăr (coord.); Neculau, A.; Miroiu, A.; Mărginean, I., Potolea D. (grup de coordonare) – *Școala la răscruce. Schimbare și continuitate în curriculumul învățământului obligatoriu*, Ministerul Educației și Cercetării, Consiliul Național al Curriculumului, Centrul Educația 2000+, ed. Polirom, Iași, 2002.
- Weimer, David L.; Vining, Aidan R. – „*Policy Analysis- concepts and practice*” third edition, Prentice Hall, New Jersey, U.S., 1999.
- Wynberg, Rebecca – *Qualitative Methods*, în „Essentials of Qualitative Research”, The Market Research Society, 1997.
- Wynberg, S. – *Analysis & Interpretation: another view*, în „Essentials of Qualitative Research”, The Market Research Society, 1997.
- Zamfir, Elena; Zamfir, Cătălin (coord.) – *Politici sociale. România în context european*, ed. Alternative, București, 1995, p. 22-36; 44-53; 255-284.
- \*\*\**Evaluation des politiques publiques* – sous la direction de Marie-Christine Kessler, Pierres Lascoumes, Michel Setbon, Jean-Claude Thoenig, L’Harmattan, France, Canada, 1998.

#### Principalele RESURSE INTERNET:

- <http://www.guv.ro>
- <http://www.ec.wmich.edu/evaldir/>
- [www.cneaa.ro](http://www.cneaa.ro)
- <http://www.cepes.ro>
- <http://www.socrates.ro>
- <http://www.msmt.cz/summit/prague>
- <http://www.wto.org>
- [www.calisro.ro](http://www.calisro.ro)
- [http://www.cne\\_evaluation](http://www.cne_evaluation)
- [www.eval\\_library.html](http://www.eval_library.html)
- [www.govloc.ro](http://www.govloc.ro)
- [www.edu.ro](http://www.edu.ro)
- [www.mct.ro](http://www.mct.ro)
- [www.jstor.org](http://www.jstor.org)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## DOCUMENTE ȘI RAPOARTE (cronologic):

- World Bank, Romania Education Reform Project, Van Oosten Report, May, 1992, The Netherlands;
- Aide-Memoire of the World Bank Appraisal Mission for Education Reform Project, April, 1993, București, România;
- Annex of the Aide-Memoire – The Curriculum Development Component, 1993;
- „Higher Education Reform in Romania – *A Study*” – prepared by I. Mihăilescu, L. Vlăsceanu, C. Zamfir – coord., Ministry of Education & Consultative Group for Higher Education and Research, 1994;
- *Staff Appraisal Report. Romania. „Reform of Higher Education and Research Project”*, august 26, 1996;
- Romania. „Reform of Higher Education and Research Project”. *Project Implementation Plan (PIPLAN)*, 1996.
- Aide-Memoire, Supervision Mission: October and November, 1998.
- Declarația Conferinței Naționale a Învățământului Superior – București, 4 noiembrie 2003.

## ACTE NORMATIVE:

- Legea 88 / 17.12.1993 – privind acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor;
- Legea 84 / 24.07.1995 – Legea învățământului;
- Legea 71 / 1995 – privind dreptul absolvenților învățământului particular liceal, postliceal și superior de a susține examenul de finalizare a studiilor la unități și instituții similare din învățământul de stat;
- Legea 8 / 14.03.1996 – Lege privind drepturile de autor și drepturile conexe;
- Legea 128 / 12.07.1997 – Statutul personalului didactic;
- Legea 713 / 2001 – Aprobarea OUG 206 privind completarea Legii 84;
- H.G. 458 / 1994 privind organizarea și funcționarea Ministerului Învățământului;
- H.G. 301/1996 privind organizarea și desfășurarea doctoratului;
- H.G. 238 / 31.03.2000 – Normele metodologice pentru evaluarea performanțelor profesionale ale personalului didactic;
- H.G. 301 / 05.06.1998 – privind profilurile, durata studiilor și titlurile obținute de absolvenții învățământului universitar;

- H.G. 442 / 31.07.1998 – privind funcționarea instituțiilor de învățământ superior;
- H.G. 535 / 01.07.1999 – privind autorizarea de funcționare provizorie sau acreditarea specializărilor din învățământul superior;
- H.G. 410 / 25.04.2002 – privind specializările universitare acreditate sau autorizate provizoriu;
- H.G. 1335 / 27.12.2002 – privind domeniile și specializările de referință din învățământul universitar;
- H.G. 1011 / 8 octombrie 2001 – privind organizarea și funcționarea învățământului la distanță și a învățământului cu frecvență redusă în instituțiile de învățământ superior;
- Ordonanța 25 / 11.08.1995 – privind reglementarea organizarea și finanțarea activității de cercetare – dezvoltare;
- Legea 51 / 21.06.1996 – aprobarea Ordonanței 25;
- Ordonanța 59 / 30.01.2000 – managementul calității în învățământul superior;
- Lege pentru respingerea O.G. 59 / 2000 privind managementul calității în învățământul superior – promulgată la 24 septembrie 2001;
- Ordinul Ministrului 3656 / 19.04.1999 – criterii de organizare a admiterii în învățământul postuniversitar;
- Ordinul Ministrului 4650 / 08.10.1999 – privind organizarea și desfășurarea alegerilor conducerilor academice din învățământul superior;
- Ordinul Ministrului 3911 / 02.06.1999 – privind curricula universitară (credite universitare, competențe profesionale);
- Ordinul Ministrului 3912 / 02.06.1999 – privind managementul financiar în instituțiile de învățământ superior;
- Ordinul Ministrului 4159 / 12.07.2000 – privind managementul calității și al asigurării competitivității în și dintre universități;
- Ordinul Ministrului 3044 / 13.01.2000 – cu privire la efectuarea reformei curriculare în universități;
- Ordinul Ministrului 3546 / 06.04.2000 – privind activitatea de practică a studenților;
- Ordinul Ministrului 3043 / 13.01.2000 – privind recunoașterea perioadelor de studii efectuate în alte instituții stabilite prin acorduri, contracte și programe internaționale;
- Ordinul Ministrului 3621 / 13.04.2000 – privind introducerea

elementelor de studii europene și a studiilor europene în școli, licee și universități;

- Ordinul Ministrului 3722 / 02.05.2000 – privind organizarea programelor de masterat internațional;
- Ordinul Ministrului 4400 / 30.08.2000 – criteriile generale de organizare și desfășurare a admiterii în învățământul superior din 2001;
- Ordinul Ministrului 3793 / 11.05.2001 – privind cadrul de organizare a examenelor de finalizare a studiilor;
- Ordinul Ministrului 3104 / 25.01.2002 – cadrul de organizare a examenelor de finalizare a studiilor – licență;
- Ordinul Ministrului 3057 / 16.01.2002 – monitorizarea specială a instituțiilor de învățământului superior;
- Ordinul Ministrului 3309 / 18.02.2002 – privind criteriile de evaluare ale planului strategic de dezvoltare instituțională a universităților de stat;
- Ordonanța de Urgență 8 / 23.02.2000 – completarea L 128;
- Notificare 12659 / 24.11.1999 – privind concertarea universitară;
- Notificare 9056 / 10.01.2000 – privind planurile de învățământ elaborate în cadrul universităților;
- Notificare 10763 / 22.09.2000 – privind programul de concertare universitară;
- Notă 9882 / 19.04.2000 – privind restructurarea universităților europene;
- \*\*\* „Legislație privind Învățământul Superior în România” – sept. 1996, vol. 1; Regia Autonomă „Monitorul Oficial”; București, 1996.

#### **INTERVIURI semi-structurate realizate cu:**

- Lazăr Vlăsceanu – ministru secretar de stat în Ministerul Învățământului și Științei până în 1992 (16.11.2001);
- Sorin Ionescu – ministru secretar de stat în Ministerul Educației Naționale până în decembrie 1995 (19.11.2001);
- Monica Calotă – „Agenția Națională Socrates România” (20.11.2001);
- Tiberiu Velter – din 1996 în „Department Reform of Higher Education and Research” (27.11.2001).

**Nouă FOCUS-GRUPURI – cinci cu studenți și patru cu cadre didactice de la:**

- Academia de Studii Economice București.
- Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu” București.
- Universitatea Tehnică de Construcții București.
- Universitatea Politehnică București.
- Universitatea din București.

**În colecția  
COMUNICARE MEDIA  
au apărut:**

- *Psihologia reclamei*, Dimitrie Todoran
- *Mass media și schimbarea politică în România*, I. Botoș, D. Zamfir
- *Managementul în cinematografie*, Lucian Pricop
- *Comunicare, semiotică și semne publicitare*, J. J. Boutaud
- *Bătălia pentru știri*, Michael Palmer
- *Dicționarul presei argeșene*, Ilie Barangă
- *Jurnalism radio*, Vasile Traciuc
- *Comunicarea interpersonală*, Irena Chiru
- *Istoria presei române (antologie)*, Marian Petcu
- *Jurnaliștii – vedete, scribi sau conștopiști*, Michael Palmer, Denis Ruellan
- *Marketing politic în România*, Alexandra Bardan
- *O istorie ilustrată a publicității românești*, Marian Petcu
- *Presa cotidiană*, Maurice Mouillaud, J. F. Tétu
- *Introducere în teoria comunicării*, V. Marinescu
- *Manual de jurnalism (Vol. I și vol. II)*, C. F. Popescu
- *Media și conflictele*, Simona Ștefănescu
- *Radiodifuziunea română de la înființare la „etatizare”*, Acatrinei Filaret



**În colecția  
SOCIOLOGIE  
au apărut:**

- *Societate și arhitectură*, Trăilă Cernescu
- *Meșterii țărani români*, P. H. Stahl, M. Constantin
- *Ingrup vs Outgrup în imaginarul biblic*, A. M. Bărbulescu
- *Sociologie aplicată*, Carmen Bălan
- *Recunoașterea internațională a Școlii Gusti*, Valentina Pricopie
- *Schimbarea organizației militare*, Claudiu Niculae
- *Cercetarea monografică a familiei*, Xenia Costaforu

**În colecția SENS au apărut:**

- *Națiunea și provocările postmodernismului*, Dan Dungaciu
- *Măștile efemerului*, Denis Tillinac

BIBLIOTECA  
CENTRALĂ  
UNIVERSITARĂ "CAROL I"  
BUCUREȘTI

VERIFICAT  
2017

# sociologie

## MIREILLE RĂDOI **EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE**

*Cartea pe care ne-o propune Mireille Rădoi este semnul că cercetarea socială de la noi a reușit să încorporeze perspectiva politicilor publice în aplecarea asupra domeniilor concrete ale intervenției guvernamentale în societate. Iar accentul cade exact asupra acelui moment al înfăptuirii politicilor publice care este cel mai neglijat: evaluarea acestora. Cititorul va găsi în această carte nu numai reflecții pertinente și utile cu privire la reforma învățământului superior, ci și o consistentă reflecție teoretică asupra instrumentelor folosite în cercetare.*

**Prof. univ. dr. Adrian Miroiu**

*Dat fiind specificul interdisciplinar al analizei politicilor publice, autoarea a trebuit să aprofundeze domenii din cele mai variate înainte de a putea să se reporteze la propriul continent și la modul de structurare teoretică a acestuia. Demonstrațiile personale nu lipsesc, reflecțiile critice sunt concentrate chiar într-o secțiune specială împreună cu prezentarea unor „soluții alternative”. Remarcabilă aici găsește a fi demonstrația complementarității abordărilor comprehensive și calitative cu cele cantitative sau pozitivistice.*

**Prof. univ. dr. Lazăr Vlăsceanu**

ISBN 973-8497-81-7



9 789738 497818

[www.tritonic.ro](http://www.tritonic.ro)

[www.jurnalism.ro](http://www.jurnalism.ro)