

SIGMA PAPER NR.31

**ÎMBUNĂȚIREA INSTRUMENTELOR
POLITICILOR PUBLICE PRIN EVALU-
AREA IMPACTULUI**

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Sprijin pentru Îmbunătățirea Sistemului de Guvernare și Administrare în Țările din Europa Centrală și de Est) – este o inițiativă comună a OECD și Uniunea Europeană, finanțată în principal de Programul PHARE al UE. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) este o organizație interguvernamentală reunind 30 de țări democratice cu economii de piață avansate. Centrul său de Cooperare cu Non-Membri canalizează consultanța și asistența oferite de Organizație în domeniul unei largi game de probleme economice către țările aflate în proces de reformă din Europa Centrală și de Est precum și din fosta Uniune Sovietică. PHARE oferă finanțări sub formă de granturi pentru a ajuta țările partenere din Europa Centrală și de Est să ajungă la un stadiu de la care își pot asuma obligațiile impuse de calitatea de membru al Uniunii Europene.

Programele PHARE și SIGMA deservește aceleași țări: Albania, Bosnia Herțegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Lansat în 1992, programul SIGMA funcționează alături de Serviciul de Administrație Publică al OECD, care oferă informații și expertiză în domeniul administrației publice celor care iau decizii în privința politicilor publice și facilitează contactul și schimbul de experiență între funcționarii din administrarea sectorului public. SIGMA oferă țărilor beneficiare acces la o rețea de administratori publici cu experiență, la informații comparative și la date tehnice legate de Serviciul de Administrație Publică.

SIGMA urmărește:

- Să ajute țările beneficiare aflate în căutarea unei cât mai bune metode de guvernare să-și îmbunătățească eficiența administrativă și să promoveze aderarea funcționarilor din sectorul public la valorile democrației, eticii și respectului și ale statului de drept.

- Să ajute la crearea unor capacități locale la nivelul administrației centrale care să facă față provocărilor internaționalizării și planurilor de integrare în Uniunea Europeană.

- Să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori menite a ajuta țările beneficiare în procesul de reformă a administrației publice și să contribuie la coordonarea activităților donatorilor.

Prin funcționarea sa, aceasta inițiativă acordă o prioritate specială facilitării cooperării dintre guverne. Aceasta include acordarea unui sprijin logistic pentru formarea unor rețele de funcționari din administrația publică din Europa Centrală și de Est precum și între aceștia și corespondenții lor din alte țări democratice.

SIGMA operează în cinci arii tehnice: Strategii de Dezvoltare a Administrației Publice; Politici publice, Coordonare și Reglementare; Bugetare și Alocarea Resurselor; Administrarea Serviciilor Publice; Audit și Control Financiar. În plus, un Birou de Servicii de Informare distribuie materiale publicate și disponibile on-line pe teme de administrație publică.

Copyright OECD 2001 - Solicitarea permisiunii de a reproduce sau traduce total sau parțial acest material trebuie adresată la: Head of Publications Service, OECD, 2 rue Andre-Pascal, 74775 Paris Cedex 16, France. Fax: (33.1)45.24.13.00. E-mail: sigma.contact@oecd.org. Web site: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

CUVÂNT ÎNAINTE

Tările central și est europene sunt în curs de adaptare a cadrului lor legislativ la cerințele economiei de piață occidentale și la corpusul legislației UE, numit acquis comunitar. Cum armonizarea cadrului legislativ național la standardele UE este unul dintre punctele esențiale ale integrării europene, majoritatea țărilor candidate au elaborat și adoptat legi noi sub o mare presiune a timpului. În aceste condiții a fost inevitabilă apariția unor soluții mai puțin bune, a unor costuri de implementare neprevăzute și a unor efecte colaterale nedorite. În multe cazuri noua legislație s-a dovedit imposibil de implementat. Această experiență a determinat creșterea interesului țărilor candidate și al altor țări în tranziție pentru evaluarea impactului.

Statele Membre ale UE au introdus evaluarea impactului pentru programele legislative acum aproximativ 20 de ani, pe baza experienței care a arătat că o legislație nouă poate avea un impact considerabil și uneori neașteptat nu numai asupra bugetului ci și asupra diverselor segmente ale economiei și societății în general. Astăzi, Statele Membre ale UE sunt de acord că înaintea introducerii unor schimbări legislative trebuie întreprinsă o formă sau alta de evaluare a impactului.

Deși măsura în care un anumit exercițiu de evaluare a impactului este cuprinzător depinde de o varietate de factori, cum ar fi, de pildă, importanța respectivei probleme de politică sau angajamentul guvernului în cauză, scopul principal este creșterea calității procesului decizional la nivel guvernamental. Crearea sau îmbunătățirea capacității administrative de a realiza evaluarea impactului este esențială atât pentru a oferi guvernului informațiile de care are nevoie pentru a lua decizii cunoscând opțiunile de politică, cât și pentru a îmbunătăți calitatea noii legislații. Simpla aplicare a principiilor de bază ale evaluării impactului poate adesea evita necesitatea unor amendamente sau re-elaborări ulterioare.

Această lucrare tratează evaluarea impactului într-un sens larg, incluzând analizarea politicilor publice (evaluarea impactului în vederea alegerii instrumentului), evaluarea instrumentului de aplicare a politicii în perioada elaborării proiectului legislativ și evaluarea legilor sau programelor existente. O atenție specială este acordată evaluării impactului în perioada elaborării proiectului legislativ.

Conținutul acestei lucrări se bazează în mare măsură pe eforturile întreprinse în acest domeniu de Serviciul de Administrare Publică (PUMA) al OECD și de un mare număr de State Membre ale UE și OECD. De exemplu, Capitolul 1 este preluat inter alia dintr-o directivă elaborată pentru Ministerul de Interne Federal German și pentru Ministerul de Interne al Landului Baden-Württemberg de către Verwaltungshochschule Speyer. Publicația utilizează, de asemenea, studii anterioare realizate de SIGMA în domeniul elaborării proiectelor legislative și evaluării impactului.

Publicul țintă este format în primul rând din ministerele țărilor din Europa Centrală și de Est, însă publicația se poate dovedi utilă și altor țări în tranziție aflate în proces de îmbunătățire a cadrului legislativ.

La această lucrare au contribuit mai mulți autori. Cei care au contribuit cu articole sunt, în ordine alfabetică: Michal Ben-Gera, Brian Finn, Anke Freibert, Simon James și Alan Mayhew.

Pentru mai multe informații vă rugăm să o contactați pe Anke Freibert, Administrator Principal SIGMA, la adresa de mai jos. Toate publicațiile SIGMA sunt disponibile pe website-ul SIGMA sau de la adresa de mai jos.

Această lucrare este publicată sub responsabilitatea Secretarului General al OECD.

SIGMA-OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France Tel. (33.1) 45.24.13.99; Fax: (33.1) 45.24.13.00 e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

REZUMAT EXECUTIV

Presate să își alinieze sistemele de reglementare la acquis-ul comunitar, în timp ce se ocupă de multe alte probleme, guvernele țărilor central și est europene riscă să introducă legi și reglementări mai puțin optime.

Aceasta poate însemna că normele legislative:

- nu pot fi implementate, întrucât capacitățile instituționale nu sunt suficiente pentru a îndeplini sarcinile, sau nu sunt disponibile destule fonduri bugetare;
- impun costuri nenesare asupra societății sau economiei, ducând la pierderea competitivității;
- nu pot fi judecate, din cauza calității proiectului legislativ sau a capacității sistemului judiciar;
- deschid calea abuzurilor și corupției;
- introduc posibilitatea părtinirii în favoarea unor anumiți actori;
- sau pur și simplu nu își ating scopurile.

Cum pot fi evitate astfel de pericole? În multe din țările Uniunii, capacitățile privind politicile au fost îmbunătățite pentru a reduce riscurile. Una dintre măsurile luate a fost introducerea evaluării impactului și incorporarea sa în cadrul instituțional în care se elaborează politicile și se proiectează legile și reglementările. În prezent, la Comisia Europeană este în curs introducerea unui nou sistem menit să simplifice mediul reglementărilor în cadrul Uniunii.

Evaluarea impactului urmărește îmbunătățirea calității informației aflate la dispoziția celor care iau decizii. Evident, deciziile politice sunt influențate de mai mult decât o informare „profesionistă”. Totuși, este important ca politicienii să înțeleagă bine consecințele: costurile, beneficiile și efectele distributive ale deciziilor lor. Aceasta este contribuția evaluării impactului.

În mod normal, deciziile luate în „ciclul politicii” sunt:

- identificarea celui mai bun mod de abordare a unei probleme (alegerea instrumentului cel mai adecvat politicii în cauză);
- proiectarea instrumentului;
- evaluarea performanței instrumentului.

În fiecare fază a ciclului politicii, Evaluarea Impactului oferă informații care ajută la luarea unei decizii mai bune. Costul unei legi proaste pentru economie și buget este de obicei mult mai mare decât prețul plății câtorva experți, care să efectueze o evaluare adecvată a proiectelor legislative. Această publicație este un ghid pentru experții tehnici în domeniul evaluării impactului. Însă, în cazul în care Miniștrii nu susțin această muncă, tehnicile nu vor îmbunătăți situația. Mesajul urgent al acestei lucrări este că miniștrii ar trebui să încurajeze utilizarea evaluării impactului prin includerea sa în procedurile decizionale guvernamentale, prin asigurarea resurselor necesare și prin solicitarea de informații de calitate de la subalternii lor înaintea luării unor decizii.

Publicația conține patru capitole, o anexă și o bibliografie.

PRIMUL CAPITOL oferă o viziune de ansamblu asupra evaluării impactului în

diversele stadii de elaborare a instrumentelor de aplicare a politicilor. Prezintă rațiunea, obiectivele și principalele probleme care trebuiesc luate în considerare pentru a avea o imagine cuprinzătoare asupra posibilelor impacturi ale instrumentului politicii vizat. Include „cele mai bune zece practici” identificate de OECD, precum și lista de verificare a reglementărilor inclusă în Recomandarea privind Îmbunătățirea Calității Reglementărilor Guvernamentale, adoptată de Consiliul OECD în 1995.

CEL DE-AL DOILEA CAPITOL tratează concret evaluarea impacturilor bugetare și economice generale, întrucât acestea constituie în mod clar o preocupare predominantă pentru țările central și est europene. Pe lângă metodologie, capitolul oferă și unele informații despre tehnicile utilizate.

CAPITOLUL AL TREILEA analizează consultarea ca mijloc de ușurare și îmbunătățire a evaluării impactului. Nu intenționează să acopere problema consultării în mod cuprinzător, ca mijloc de creștere a transparenței sau acceptării.

În sfârșit, capitolul al patrulea este dedicat utilizării evaluării impactului în procesul de aderare. Cum aderarea la Uniunea Europeană este un subiect predominant în țările din Europa Centrală și de Est, ni s-a părut adecvat să indicăm modul în care evaluarea impactului poate îmbunătăți acest proces și cum poate fi utilizată după integrare.

Anexa include un exemplu de directivă privind evaluarea impactului, preluată din Regulile Generale de Lucru ale Palatinatului din Germania. Bibliografia conține referințe, instrucțiuni utile și câteva conexiuni relevante de pe internet.

CUPRINS

Programul SIGMA

Cuvânt înainte

Rezumat executiv

1. ÎMBUNĂȚIREA INSTRUMENTELOR POLITICILOR PUBLICE PRIN EVALUAREA IMPACTULUI

- 1.1. Introducere
- 1.2. De ce evaluarea impactului
- 1.3. Ce este evaluarea impactului
- 1.4. Cum se realizează evaluarea impactului
- 1.5. Cum se asigură evaluarea impactului
- 1.6. Cum se utilizează evaluarea impactului în ciclul politicii publice
 - 1.6.1. Evaluarea impactului unui proiect de instrument
 - 1.6.2. Evaluarea impactului în scopul alegerii instrumentului politicii
 - 1.6.3. Evaluarea impactului în vederea evaluării unui instrument legislativ existent
- 1.7. Cele mai bune practici OECD

2. EVALUAREA IMPACTULUI BUGETAR ȘI ECONOMIC AL POLITICILOR GUVERNAMENTALE

- 2.1. Tipuri de costuri
 - 2.1.1. Costurile directe pentru guvern
 - 2.1.2. Costurile cu conformarea pentru firme și cetățeni
 - 2.1.3. Efecte indirecte asupra economiei în general
- 2.2. Realizarea unui exercițiu obiectiv de evaluare a impactului
- 2.3. Reducerea (Considerații asupra Valorii Nete Curente)
- 2.4. Trebuie cuantificat totul
 - 2.4.1. Analiza cost-beneficiu
 - 2.4.2. Analiza cost-eficacitate
- 2.5. Cuantificarea costurilor
- 2.6. Factori importanți, alții decât calculul numeric
- 2.7. Concluzie

3. CONSULTAREA ÎN CADRUL EVALUĂRII IMPACTULUI

- 3.1. De ce se întreprinde consultarea
- 3.2. Când se întreprinde consultarea
- 3.3. Cum se întreprinde consultarea
- 3.4. Ce forme de consultare sunt posibile
- 3.5. Cine trebuie consultat

4. APLICAREA SPECIFICĂ A EVALUĂRII IMPACTULUI LA PROCESUL INTEGRĂRII EUROPENE ȘI LA CEL DE NEGOCIERE A ADERĂRII

- 4.1. Introducere
- 4.2. Aplicabilitatea evaluării impactului la aderarea la UE

4.3. Cum poate contribui evaluarea impactului la eficacitatea procesului de aderare la UE

4.3.1. Adoptarea și implementarea eficace din punct de vedere al costului a acquis-ului comunitar

4.3.2. Construirea instituțiilor

4.3.3. Pregătirile pentru negocieri și modificarea pozițiilor în timpul negocierilor

4.3.4. Comunicarea în legătură cu integrarea europeană

4.3.5. Calitatea efectivă de stat membru

4.4. Evaluarea impactului: Stabilirea priorităților

5. REFERINȚE, INSTRUCȚIUNI UTILE, WEBSITE-URI ȘI CONEXIUNI DIRECTE

1. Referințe

2. Publicații utile și instrucțiuni de bună practică

6. EVALUAREA IMPACTULUI LEGILOR ȘI REGLEMENTĂRILOR

Art. XX: Evaluarea impactului legilor și reglementărilor

Art. XXX

7. ANEXA

Instrucțiuni pentru evaluarea impactului legilor și reglementărilor

1. Evaluarea prospectivă a impactului

2. Evaluarea impactului în timpul elaborării proiectului

3. Evaluarea retrospectivă a impactului

4. Aplicarea evaluării impactului

1. ÎMBUNĂTĂȚIREA INSTRUMENTELOR POLITICILOR PUBLICE PRIN EVALUAREA IMPACTULUI

1.1. Introducere

Țările din Europa Centrală și de Est trec printr-o perioadă de revizuire generală semnificativă a structurilor, sistemelor și cadrelor lor legislative curente. Indiferent de obiectivul vizat, fie că este vorba de adaptarea la economia de piață, modernizarea sistemelor de protecție socială și sănătate, sau pregătirea pentru extinderea UE, guvernele și administrațiile lor trebuie să-și dezvolte capacitățile destinate politicilor publice și să facă tot posibilul pentru a se asigura că legile și programele răspund nevoilor societății și sunt proiectate și implementate în mod eficient și eficace.

În dezvoltarea capacităților lor destinate politicilor, țările din Europa Centrală și de Est se confruntă cu provocarea constatării că încă mai sunt necesare îmbunătățiri în toate fazele ciclului politicii: în definirea obiectivelor politicii; elaborarea opțiunilor de politică; elaborarea instrumentului politicii; implementarea și evaluarea. Evaluarea impactului este un mijloc important pentru îmbunătățirea capacității destinate politicilor și, prin aceasta, a calității procesului decizional politic și a instrumentelor politicii.

Există trei faze în ciclul politicii în care evaluarea impactului este în mod special utilă:

- În faza elaborării politicii. Odată luată decizia politică de a urmări anumite obiective și scopuri, evaluarea impactului este folosită pentru a elabora opțiuni de politică și a selecționa instrumentul politicii cel mai adecvat pentru atingerea obiectivului.

- În faza elaborării instrumentului. Odată ales instrumentul, evaluarea impactului este folosită în timpul elaborării sale pentru a se asigura că este bine proiectat și că va îndeplini obiectivele date într-o manieră eficientă și eficace în raport cu costul.

În faza de evaluare ex post. Odată implementat instrumentul pentru o anumită perioadă de timp, evaluarea impactului este folosită pentru a verifica impactul real, a analiza în ce măsură obiectivul a fost îndeplinit și a iniția amendamente / corecturi, dacă este nevoie.

În acest capitol, accentul se pune pe evaluarea impactului în faza elaborării instrumentului, cu toate că se acordă o oarecare atenție și dezvoltării opțiunilor de politică și evaluării ex post.

Instrumentele politicii au fost definite ca mecanisme pentru inducerea schimbării dorite. Există trei tipuri principale de instrumente ale politicii:

instrumentele de reglementare: care includ regulile, interdicțiile, autorizațiile, etc.;

instrumentele financiare: care includ subvențiile, taxele și deducerile din taxe, taxele de utilizare, anumite tipuri de cheltuieli bugetare;

instrumente de informare: care includ campaniile publicitare, broșurile informative sau utilizarea internetului.

Predominarea modelului administrativ european continental în țările Europei Centrale și de Est implică faptul că aproape toate instrumentele politicii, chiar și cele de informare, necesită o bază legală, cum ar fi o lege sau o reglementare, pentru a fi implementate. Din această cauză, lucrarea se concentrează pe evaluarea impactului în contextul instrumentelor legislative.

Auto-reglementarea prin intermediul piețelor, considerată uneori un instrument non-legislativ, poate să nu fie încă un instrument al politicii obișnuit în țările centrale și est-europene. În plus, datorită tradiției legislative locale, auto-reglementarea prin intermediul piețelor poate, în orice caz, să necesite implementarea unor instrumente legislative (de pildă, în mod normal ar fi necesară o reglementare pentru informarea consumatorilor despre conținutul sau originea produselor alimentare, oferindu-le astfel o opțiune mai informată).

Trebuie subliniat că, și în cazurile în care un obiectiv de politică este urmărit fără un instrument legislativ specific, instrumentul politicii poate și trebuie să fie evaluat în același fel.

1.2. De ce evaluarea impactului

Evaluarea impactului este un mijloc de îmbunătățire a bazei informative în fiecare stadiu al ciclului politicii, ceea ce permite, la rândul său, un proces decizional mai bine informat la nivel politic.

Întrucât evaluarea impactului oferă informații despre posibilele consecințe ale noilor instrumente de politică sau consecințele reale ale instrumentelor existente, ea contribuie la reformarea și modernizarea statului. Este, de asemenea, un mijloc valoros de administrare a reglementării, respectiv de administrare a cadrului legislativ al unei țări. Obiectivul evaluării impactului este dublu:

- de îmbunătățire a instrumentelor politicilor în sine
- de reducere a numărului instrumentelor legislative prin evitarea legilor necesare

O bună evaluare a impactului ajută la producerea de legi mai puține, mai clare și mai ușor acceptabile. Realizarea evaluării impactului este utilă numai dacă are o influență reală asupra deciziilor ce urmează a fi luate. Evaluarea impactului constituie un ajutor pentru procesul decizional, nu un substitut al acestuia. Nu înlocuiește deciziile politice și nici responsabilitatea politică a Ministrului de resort sau a consiliului de miniștri. Rezultatele evaluării impactului trebuie serios analizate atunci când se iau decizii politice. Totuși, există și alți factori importanți de influență asupra acestor decizii, care în unele cazuri pot fi mai importanți pentru guvern decât rezultatele analizei și evaluării. Astfel de factori includ angajamentele electorale, înțelegerile din cadrul coalițiilor, părtinirea în favoarea unui anumit electorat, judecățile subiective ale politicienilor și diverse presiuni externe și interne. Totuși, rămâne în responsabilitatea funcționarilor publici să efectueze o bună evaluare și să prezinte rezultatele Miniștrilor în cel mai obiectiv mod posibil, recunoscând în același timp că decizia finală

aparține Miniștrilor.

1.3. Ce este evaluarea impactului

Evaluarea impactului este o abordare analitică bazată pe informații destinată evaluării costurilor probabile, consecințelor și efectelor secundare ale instrumentelor politicilor planificate (legi, reglementări, etc.). Poate fi de asemenea utilizată pentru evaluarea costurilor și consecințelor reale ale instrumentelor politicii după ce au fost implementate. În ambele cazuri, rezultatele sunt folosite pentru a îmbunătăți calitatea deciziilor și instrumentelor legate de politici, precum legile, reglementările, programele de investiții și investițiile publice. În fond, este un mijloc de informare în vederea opțiunilor guvernului: alegerea instrumentelor politicii, proiectarea unui anumit instrument sau necesitatea modificării sau anulării unui instrument existent.

O formă oarecare de evaluare a impactului trebuie efectuată întotdeauna dacă modificarea politicii vizate este posibilă să dea naștere la schimbări și/sau costuri semnificative, ca de pildă în cazul unor noi legi de impozitare, al codului muncii, al legilor privind protecția socială sau al reglementării subvențiilor. Pentru a produce rezultate utile, este important ca evaluarea impactului să ia în considerare posibilele evoluții ulterioare și să analizeze impactul în diverse ipoteze, cum sunt diferitele scenarii privind dezvoltarea economică, integrarea europeană, etc.

Evaluarea impactului oferă:

- informații comparative referitoare la consecințele previzibile ale diferitelor alternative disponibile pentru rezolvarea unei anumite probleme de politică sau îndeplinirea unui obiectiv de politică dat;

- în timpul proiectării instrumentului, informații despre aspectele importante, cum ar fi conformarea, implementabilitatea, greutățile și/sau avantajele specifice pentru anumite segmente ale societății;

- pentru un instrument existent, informații despre măsura în care a îndeplinit obiectivele vizate și măsura în care a fost implementat de administrație și acceptat de opinia publică.

Așa cum se arăta anterior, evaluarea impactului poate – și, dacă este posibil – trebuie să fie aplicată de mai multe ori în cursul ciclului politicii în vederea îmbunătățirii calității instrumentelor acesteia, adică a legilor, reglementărilor și programelor de investiții pe termen lung. În funcție de momentul din cursul ciclului politicii în care se realizează un anumit exercițiu de evaluare a impactului – de exemplu ca instrument de previziune sau de evaluare – importanța tehnicilor utilizate poate varia.

1.4. Cum se realizează evaluarea impactului

Timpul și resursele acordate evaluării impactului trebuie să depindă de importanța instrumentului politicii vizat. Cu cât este mai important instrumentul politicii și cu cât este mai mare impactul prevăzut a-l avea, cu atât mai sofisticată trebuie să devină evaluarea impactului său. O evaluare profundă nu se realizează nici ușor și nici rapid. În fapt, necesită expertiză profesională, timp și resurse. Evaluarea unui instrument de politică mai puțin important poate fi efectuată de funcționarii publici chiar dacă nu au o pregătire specifică în tehnicile de evaluare cantitative și calitative.

O evaluare limitată a impactului trebuie întreprinsă pentru toate deciziile de politică urmărite. În majoritatea cazurilor, evaluările impactului nu trebuie să fie făcute la scară foarte mare și nu necesită cercetări sofisticate sau o cantitate mare de date statistice. Căile de realizare a unei evaluări modeste a impactului cu rezultate – în general – semnificative sunt:

- întrunirile inter-ministeriale pentru discutarea potențialelor consecințe;
- consultări cu toate părțile interesate;
- evaluarea cercetărilor curente;
- testarea instrumentului legislativ prin aplicarea lui la câteva cazuri reale;

- analizarea disciplinată a potențialelor consecințe, cum ar fi factorii legați de costurile posibile, atunci când se pot ivi, și a potențialelor efecte secundare nedorite care pot apărea;
- o analiză cost-beneficiu și/sau cost-eficacitate limitată.

O evaluare profundă a impactului trebuie realizată pentru toate noile instrumente/legi ale politicii/politicilor publice. De exemplu, construirea unui nou aeroport sau întreprinderea unei reforme complete a sistemului de taxe sau de protecție socială trebuie realizate numai după o evaluare profundă a impactului lor. Această evaluare poate include – pe lângă evaluarea normală a impactului – următoarele:

Pe lângă consultații, care trebuie să aibe loc întotdeauna, metodele și tehnicile tipice de efectuare a evaluării unui proiect de instrument sunt:

- analiza cost-beneficiu;
- analiza cost-eficacitate;
- consultanța tehnică dinafara administrației;
- simulările;
- testarea instrumentului prin aplicarea lui la cazuri reale după model pilot;

Efectele pe termen lung ale unor astfel de reforme fac să merite, în general, investiția într-o analiză profundă a impactului.

Evaluarea impactului este adesea echivalată cu analiza cost-beneficiu și cea cost-eficacitate. Desigur, aceste analize formează o componentă importantă, dacă nu chiar cea mai importantă, a evaluării impactului. Detaliile privind modul lor de realizare sunt incluse în Capitolul 2 al acestei lucrări. Chiar dacă nu se poate face o analiză cost-beneficiu completă, datorită lipsei de date sau a lipsei capacităților, rămâne necesară încercarea de a estima toate costurile (bugetare, economice, sociale și de mediu) ce pot apărea și enumerarea tuturor beneficiilor previzibile. Pentru instrumente mai mici, o estimare destul de corectă a costurilor și beneficiilor poate fi obținută prin întruniri inter-ministeriale și consultări cu experți și grupuri externe.

1.5. Cum se asigură evaluarea impactului?

Evaluarea impactului proiectelor de instrumente ale politicii este obligatorie în toate Statele Membre ale UE de câțva timp. Această cerință este de obicei menționată în regulile generale de lucru ale guvernului. Aceste reguli oferă uneori și o listă de verificare cu întrebări și/sau instrucțiuni despre felul cum trebuie realizată evaluarea impactului. În mod normal, în aceste reguli se stipulează că nici un proiect de hotărâre nu poate fi înaintat consiliului de miniștri dacă nu este însoțit de o expunere a motivelor pentru care hotărârea este necesară și de documentarea rezultatelor evaluării impactului. Faptul că această cerință există în Statele Membre nu înseamnă în mod necesar că ea este îndeplinită întotdeauna în mod profesionist și complet. Totuși, de-a lungul anilor valoarea evaluării impactului pentru îmbunătățirea cadrului legislativ a devenit din ce în ce mai clar recunoscută și, la rândul lor, cei care iau decizii politice precum și parlamentele insistă din ce în ce mai tare pe necesitatea evaluării impactului ca bază pentru luarea deciziilor de politică în cunoștință de cauză.

1.6. Cum se utilizează evaluarea impactului în ciclul politicii publice?

Această secțiune descrie în oarecare detaliu cum trebuie efectuată evaluarea impactului în fiecare fază a ciclului politicii. Cum accentul în acest capitol este pus pe faza a doua – evaluarea impactului unui proiect de instrument – acest aspect este discutat în mod special și mai amănunțit. Totuși, mult din ceea ce se spune despre această fază poate fi de asemenea aplicat și celorlalte două.

1.6.1. Evaluarea impactului unui proiect de instrument

Atunci când se proiectează un instrument legislativ, evaluarea impactului este folosită pen-

tru optimizarea eficienței și eficacității acestuia în vederea asigurării, în măsura posibilului, a faptului că își va atinge obiectivele vizate cu costul minim și cu cel mai mic număr de consecințe negative nedorite. Evaluarea este efectuată prin testarea proiectului (sau a unor părți din el) în raport cu un set de criterii de evaluare predefinite, cum ar fi practicabilitatea, costurile, implementabilitatea, claritatea și conformarea prevăzută.

Rezultatele așteptate ale evaluării impactului în acest stadiu sunt informațiile despre:

- costurile și beneficiile bugetare, sociale, economice, de mediu;
- posibilele probleme cu aplicarea, acceptarea și conformarea;
- distribuirea costurilor și beneficiilor în cadrul populației și sub-grupurilor;
- posibilele defecte, contradicții, lipsă de claritate și lacune în proiect;
- efecte secundare nedorite.

Rezultatele unei astfel de evaluări a impactului furnizează baza introducerii unor schimbări care să poată reduce costurile, îmbunătăți beneficiile și minimiza consecințele nedorite și neprevăzute ale instrumentului.

Pentru a duce la aceste rezultate, evaluarea impactului trebuie împărțită în trei pași distincti:

- pregătirea
- analizarea
- evaluarea rezultatelor analizei

Numai o pregătire serioasă va permite administrației aflate la putere să realizeze o analiză eficientă și să producă, după evaluarea rezultatelor analizei, recomandări fezabile privind schimbarea. Pentru a clarifica munca ce trebuie depusă în cursul celor trei pași ai unei evaluări a impactului, mai jos sunt prezentate câteva indicații:

PREGĂTIREA

Pregătirea evaluării trebuie să înceapă cu stabilirea obiectivelor concrete și a rezultatelor așteptate. Rezultatele așteptate pot fi informații privind costul, implementabilitatea sau posibilitățile de aplicare. Acestea trebuie apoi împărțite și definite ca fiind criteriile detaliate (vezi mai jos, la sfârșitul paragrafului 1.5.1.) în raport cu care se va efectua evaluarea.

După luarea deciziei privind criteriile și aria evaluării, trebuie stabilite metodele și tehnicile ce urmează a fi aplicate în evaluare.

În sfârșit, pentru aplicarea metodelor și tehnicilor selectate asupra instrumentului este necesară o pregătire suplimentară. Trebuie schițate posibilele evoluții viitoare divergente din aria politicii respective (scenarii), pentru a evalua proiectul de instrument în diverse condiții ce pot apărea.

Pentru analiza cost-beneficiu sau cost-eficiență, trebuie adunate statisticile relevante privind situația curentă din domeniul politicii respective. Pentru simulare, trebuie elaborate cazuri teoretice, incidente și scenarii în raport cu care să poată fi testat proiectul de lege. Pentru testarea pe cazuri reale, vor trebui selectate astfel de cazuri, sau o regiune, în care proiectul de lege să fie aplicat după model pilot, în paralel cu legislația curentă.

Costurile diverselor metode și tehnici variază considerabil. Testarea instrumentului prin aplicarea lui, după model pilot, pe cazuri reale necesită timp și o cantitate considerabilă de resurse. Pregătirea cazurilor, a incidentelor și scenariilor pentru o simulare cuprinzătoare poate fi scumpă, mai ales dacă trebuie pregătite de experți din afara administrației. Costul și efortul testării instrumentului trebuie cântărite în raport cu importanța și probabilitatea îmbunătățirii sale.

ANALIZAREA

Diferitele metode și tehnici trebuie aplicate numai după o pregătire serioasă, întrucât doar atunci pot produce cele mai bune rezultate posibile. Dacă s-a decis realizarea unei evaluări profunde a impactului, este de obicei necesară implicarea unor experți externi în analiza instrumentului.

Informații detaliate despre folosirea analizei cost-beneficiu, a analizei cost-eficiență și a consultării ca metode pentru analizare sunt date în Capitolele 2 și 3. Testele pilot și simulările tre-

buie să implice întotdeauna, dacă este posibil, pe cei care vor fi cel mai afectați de instrument. Aceasta include pe acei funcționari civili care vor trebui să administreze sau să utilizeze instrumentul, precum și pe cetățenii și întreprinderile care vor putea beneficia sau vor fi constrânse de el. Acești oameni sunt de obicei sensibili la posibilele probleme legate de proiect, mai ales în ce privește implementabilitatea (înțelegerea clară a sarcinilor și responsabilităților și a aspectelor legate de aplicare) și costurile (necesitatea unor investiții suplimentare, sarcinile administrative specifice pentru întreprinderi). De aceea, informațiile pe care le pot furniza ei sunt neprețuite pentru calitatea evaluării.

EVALUAREA REZULTATELOR ANALIZEI

Rezultatele analizei trebuie documentate și evaluate sistematic. Produsele acestei faze sunt raportul evaluării și recomandările. Recomandările evaluării impactului proiectului unui instrument pot fi:

- menținerea instrumentului în forma propusă;
- introducerea unor schimbări sau amendamente specifice în proiect, înainte ca acesta să fie înaintat Ministrului de resort;
- anularea proiectului sau încercarea unei abordări complet diferite.

După introducerea în proiect a posibilelor schimbări sau amendamente, acesta poate fi supus aprobării Ministrului sau ministerului de resort. Raportul evaluării impactului și recomandările trebuie înaintate împreună cu proiectul instrumentului. Dacă anumite recomandări au fost respinse, acest lucru trebuie menționat și trebuie precizate motivele invocate.

După aprobarea Ministrului, care poate iniția modificări suplimentare, proiectul împreună cu raportul și recomandările poate fi supus deciziei consiliului de miniștri.

CRITERIILE DE EVALUARE

Așa cum se menționa anterior, pe lângă costuri mai există alte câteva probleme importante care trebuie luate în considerare când se realizează o evaluare a impactului.

Aceste probleme, care trebuie incluse întotdeauna pe lista de criterii în raport cu care este evaluat proiectul instrumentului, sunt enumerate și explicate pe scurt mai jos. Este inclus, de asemenea, un aspect specific al costului (pentru o descriere mai cuprinzătoare vezi Capitolul 2).

Aceste criterii au o importanță specială în procesul de evaluare a unui proiect de instrument legislativ; de aceea sunt enumerate în această secțiune. Ele constituie, însă, criterii de valoare și pentru alte forme de evaluare a impactului, precum și pentru evaluarea programelor de investiții sau a altor decizii guvernamentale.

În funcție de timpul și resursele disponibile, proiectul trebuie evaluat mai mult sau mai puțin meticolos în raport cu următoarele criterii.

1. Îndeplinirea obiectivelor

Acest criteriu este destinat evaluării dacă proiectul de instrument îndeplinește obiectivul stabilit în cea mai mare măsură posibilă sau nu. În scopul analizei este necesară explorarea următoarelor întrebări:

Pot apărea efecte secundare contraproductive?

Este posibil/ușor să se evite conformarea?

Este posibilă folosirea greșită a instrumentului?

Costurile pe termen scurt sunt justificate de beneficiile pe termen lung (de pildă, măsurile preventive în domeniul sănătății sau al mediului)?

Distribuția beneficiilor și costurilor este justificabilă și conformă cu obiectivul dat?

Există o discrepanță semnificativă între segmentul de populație care plătește prețul și segmentul care primește beneficiile?

Exemplu: Obiectiv - Reducerea numărului accidentelor rutiere

Instrumentul care trebuie evaluat intenționează să aplice limite de viteză și să crească cuantumul amenzilor pentru încălcarea legislației rutiere. Atunci când se analizează această prevedere în raport cu criteriul „îndeplinirii obiectivului” trebuie luate în considerare urmă-

toarele întrebări:

Accidentele se datorează într-adevăr vitezei?

Există o probabilitate mare ca accidentele rutiere să se reducă atunci când se introduce o limită de viteză și se măresc amenzile pentru încălcarea legislației rutiere?

Limitile de viteză vor duce la dopuri de circulație și creșterea poluării?

Șoferii pot evita ușor să se conformeze limitelor de viteză?

Investiția pentru noii angajați în cadrul poliției rutiere, necesari în vederea aplicării limitelor de viteză, va fi justificată de reducerea numărului de accidente?

Ce grup din societate va plăti amenzile – numai cei care nu dețin aparate de avertizare?

Contribuabilii care contribuie la investiția în forțele de poliție beneficiază de asemenea de o mai mare siguranță a drumurilor?

2. Practicabilitatea

Acest criteriu este utilizat pentru a evalua dacă proiectul de instrument poate fi aplicat efectiv în structura administrativă existentă. În scopul analizei, este necesară explorarea inter alia a următoarelor întrebări:

Instrumentul este suficient de flexibil pentru a acoperi toate cazurile posibile, oferind în același timp suficientă îndrumare pentru a nu permite unor prevederi discreționare să ducă la decizii arbitrare?

Cerințele administrative sunt limitate la atât cât este necesar? Este probabil ca până la urmă costurile pentru administrarea instrumentului să depășească beneficiile (de pildă, taxe pentru servicii administrative)?

Competențele pentru executarea instrumentului, inclusiv în privința coordonării, sunt clar definite?

Tranziția de la vechea reglementare la noul instrument este clar precizată și fezabilă?

Exemplu: Obiectiv - Grăbirea deciziilor administrative privind acordarea autorizațiilor de construcție

Instrumentul care trebuie analizat este destinat distribuirii responsabilității pentru eliberarea autorizațiilor de construcție între diversele niveluri ale organelor administrative, în funcție de importanța proiectului de construcție în cauză. În plus, are în vedere introducerea unei proceduri de acceptare „tacită” (dacă administrația nu a reacționat în cursul unei perioade de timp date la o solicitare, se consideră că aceasta a fost aprobată) pentru proiecte de construcții minore.

Atunci când se analizează aceste prevederi în raport cu criteriul „practicabilității”, trebuie luate în considerare următoarele întrebări:

Definițiile proiectelor de construcții minore și majore sunt suficient de clare pentru ca administrația și cetățeanul să poată identifica ușor nivelul administrativ însărcinat cu aprobarea?

Prevederile discreționare privind limitarea responsabilității diverselor niveluri administrative sunt clare sau pot duce la decizii arbitrare?

Excepțiile pentru anumite cazuri, cum ar fi construcțiile minore periculoase, sunt clar definite?

Procedurile sunt suficient de simple pentru a grăbi într-adevăr procesul decizional?

Sunt atât de multe excepții încât procedura „tacită” este o regulă, făcând noua reglementare impracticabilă?

3. Claritatea

Acest criteriu este destinat evaluării unui alt aspect al implementabilității, și anume posibilele dificultăți ale sectorului privat în înțelegerea corectă a instrumentului și în conformarea cu acesta într-un mod adecvat. În scopul analizei este necesară explorarea următoarelor întrebări:

Limbajul prevederilor este clar și ușor de înțeles de către cei cărora le este adresat?

Există contradicții în cadrul instrumentului?

Sunt toate definițiile fără ambiguități?

Sunt sarcinile ce urmează a fi îndeplinite de cei cărora li se adresează instrumentul enumer-

ate clar, etc.?

Exemplu: **Obiectiv - Grăbirea deciziilor administrative privind acordarea autorizațiilor de construcție**

Noua lege se adresează inginerilor, arhitecților și, pentru proiectele de construcții mai mici, tuturor cetățenilor. Atunci când se analizează prevederile în raport cu criteriul „clarității”, trebuie luate în considerare următoarele întrebări:

Limbajul este adaptat grupului țintă în cel mai adecvat mod posibil?

Referințele încrucișate din cadrul legii și cele cu alte legi sunt menținute la minimum necesar?

Sunt toate prevederile referitoare la eliberarea unei autorizații de construcție în același text legislativ?

Le este clar cetățenilor ce documente trebuie să depună pentru a obține o autorizație de construcție, etc.?

4. Costurile cu implementarea

Acest criteriu este destinat evaluării costurilor și posibilelor economisiri legate direct de implementarea instrumentului. În scopul analizei este necesară explorarea, ca prim pas, a nivelului la care vor apărea costurile (administrative, industrie și grupuri sociale) și apoi a următoarelor întrebări aplicate respectivelor grupuri:

Costurile sunt proporționale cu obiectivele urmărite de instrument?

Există posibilitatea unor economisiri care să acopere total sau parțial costurile impuse de instrumentul propus?

Munca administrativă, inclusiv cea pe care trebuie să o întreprindă cei cărora li se adresează instrumentul (statistica, formularele de înscriere, scrisorile de acreditare, controalele) este proporțională cu beneficiile așteptate?

Cadrul instituțional și procedurile avute în vedere sunt eficiente sau s-ar putea economisi unele costuri dacă ar fi organizate altfel?

Exemplu: **Obiectiv - Crearea de noi locuri de muncă pentru combaterea șomajului**

Instrumentul care trebuie evaluat este destinat să ofere subvenții întreprinderilor mici și mijlocii cu condiția angajării pe termen lung a tinerilor absolvenți care șomează.

Atunci când se analizează prevederile în raport cu criteriul „costurilor implementării”, trebuie luate în considerare următoarele întrebări:

Procedura de solicitare este suficient de ușoară pentru a nu descuraja IMM-urile?

Formalitățile birocratice sunt rezonabile în raport cu subvenția la care se pot aștepta?

Cât timp le va trebui întreprinderilor mici și mijlocii pentru a aduna toate scrisorile de acreditare necesare?

Sunt toate scrisorile de acreditare într-adevăr necesare?

Dacă se cer rapoarte, pot fi ele ușor elaborate?

Citește cineva cu adevărat respectivele rapoarte?

Rapoartele și celelalte sarcini administrative sunt impuse fără a se avea în vedere vreo acțiune de urmărire sau anumite consecințe pentru neîndeplinirea sarcinilor?

5. Interdependențele

Acest criteriu este destinat constatării dacă noul instrument dă naștere la interdependențe contradictorii cu alte legi, care pot duce la apariția unor efecte secundare nedorite, ca de exemplu faptul că grupuri care nu au fost vizate beneficiază sau suferă din cauza lui. În scopul analizei, este necesară explorarea următoarelor întrebări:

Există o legislație curentă care acoperă aceleași grupuri țintă sau unele complementare?

Poate apărea o suprapunere cu legislația curentă care să îngreuneze implementarea noului instrument?

Pot anumite prevederi din legislația curentă să îngreuneze sau să se opună obiectivelor urmărite de noul instrument?

Exemplu: **Obiectiv - Facilitarea înființării de întreprinderi mici/familiale**

Legea propusă are în vedere acordarea permisiunii ca întreprinderile mici/familiale să angajeze membrii din familie fără a fi necesar să declare posibilele salarii și să transfere impozitul

plus, posibilele impacturi ale opțiunilor de politică trebuie analizate în raport cu anumite criterii cantitative și calitative. Din nou, cei care răspund de calitatea analizei sunt funcționarii publici însărcinați cu elaborarea instrumentului politicii. Pentru a obține cele mai bune rezultate posibile este necesară discutarea opțiunilor de politică cu toate ministerele implicate, cu organele administrative și cu autoritățile locale, întrucât acestea ar trebui să implementeze opțiunea analizată. Dacă proiectul are o importanță specială, este recomandabilă consultarea cu cei cărora li se adresează (ONG-uri) și cu experți independenți. Este important să se asigure faptul că experții invitați au specializări profesionale diferite pentru a evita, în măsura posibilului, informațiile părtinitoare. Discuția/consultarea poate avea loc în scris sau sub forma unei ședințe publice ori a unui atelier de lucru.

EVALUAREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

În cadrul pasului final, rezultatele consultărilor în interiorul și în afara administrației, precum și rezultatele analizei efectuate de funcționarii publici din ministerul de resort sunt evaluate, documentate și analizate comparativ. Produsul acestei evaluări comparative este o recomandare pentru cei care iau decizia politică, privind opțiunea de politică publică care pare să îndeplinească cel mai bine cerințele stabilite.

Decizia finală referitoare la alternativa care urmează a fi adoptată rămâne la nivel politic. Pot exista considerente politice care să ducă la alegerea unei alte alternative decât cea recomandată.

1.6.3. Evaluarea impactului în vederea evaluării unui instrument legislativ existent

Evaluarea legilor existente sau a investițiilor deja implementate urmărește să constate dacă:

- obiectivele vizate au fost îndeplinite în mod eficient;
- au apărut efecte secundare nedorite și în ce măsură;
- instrumentul s-a dovedit a fi ușor de implementat;
- s-a atins un grad înalt de conformare și
- beneficiile și costurile au fost distribuite într-un mod justificabil.

Rezultatul așteptat în urma unei astfel de evaluări constă în informații privind posibila necesitate a unor amendamente sau chiar abrogarea instrumentului legislativ. În ce privește investițiile, rezultatul așteptat constă în aflarea dacă investiții similare suplimentare ar fi utile sau dacă sunt necesare investiții complementare pentru a optimiza recuperarea investiției inițiale.

Cei trei pași ai evaluării sunt:

PREGĂTIREA

În timpul pregătirii unei evaluări, trebuie să se decidă dacă se va evalua întregul instrument sau se vor evalua doar secțiuni ale lui, în cazul în care aria evaluării nu a fost deja hotărâtă de guvern sau parlament atunci când instrumentul a fost aplicat inițial. În plus, trebuie stabilite criteriile de evaluare. Acestea pot include următoarele: măsură în care au fost îndeplinite obiectivele, evoluția costului, efectele cost-beneficiu, implementabilitatea și efectele secundare pozitive sau negative.

Evaluarea se realizează prin compararea impacturilor așteptate și a celor urmărite cu cele reale. În acest scop, impactul așteptat al instrumentului trebuie clarificat și documentat în timpul pregătirii evaluării. Dacă analiza politicii sau evaluarea proiectului de instrument a fost deja efectuată, atunci impactul așteptat al instrumentului poate fi preluat din documentația respectivă.

ANALIZAREA DATELOR REALE ÎN RAPORT CU IMPACTUL URMĂRIT DE INSTRUMENT

Analizarea începe cu colectarea datelor privind impactul real al instrumentului. Aceste informații sunt apoi comparate cu impactul urmărit în faza de pregătire inițială a acestuia. Datele reale trebuie, de asemenea, comparate, dacă este posibil, cu cele colectate înainte de

pe venit datorat sau contribuțiile la asigurările sociale.

Atunci când se analizează aceste prevederi în raport cu criteriul „interdependențelor”, trebuie luate în considerare următoarele întrebări:

Scutirea membrilor familiei va duce la o și mai mare, posibil chiar nejustificată, taxare a proprietarului întreprinderii?

Pierderea beneficiilor pentru șomaj ale membrilor familiei din cauza lipsei contribuțiilor este justificată?

Această prevedere poate duce la creșterea costurilor pentru sănătatea publică sau asigurările sociale?

Ar trebui să existe prevederi, și în caz afirmativ care ar fi acestea, pentru evitarea unei creșteri necesare a numărului persoanelor care se bazează pe asistența publică datorită necontribuirii la un plan de asigurări?

1.6.2. Evaluarea impactului în scopul alegerii instrumentului politicii

Evaluarea impactului în vederea alegerii instrumentului politicii este utilizată pentru a analiza necesitatea unei intervenții legislative, pentru a identifica opțiuni de politică alternative și impactul probabil al acestora, pentru a compara opțiunile din perspectiva impactului și fezabilității și pentru a găsi opțiunea de politică cea mai bună (o opțiune de politică poate include mai multe instrumente).

Rezultatul așteptat în urma acestei evaluări a impactului este un raport care:

- descrie și evaluează consecințele previzibile ale diverselor opțiuni de politică;
- identifică neajunsurile și avantajele probabile ale fiecărei opțiuni și justifică de ce o anumită politică este cea mai bună alegere pentru atingerea obiectivelor urmărite.

În plus, raportul va schița proiectul de instrument legislativ vizat.

Cei trei pași ai acestui tip de evaluare a impactului sunt:

PREGĂTIREA

După ce s-a luat decizia politică de realizare a unei evaluări a impactului în scopul explorării posibilității unei intervenții a guvernului în aria unei politici publice date, intră în sarcina funcționarilor publici din ministerul de resort să pregătească terenul.

Funcționarii publici sunt cei care răspund de examinarea adecvată a problemei și de spargerea obiectivului general al politicii în scopuri operaționale. Trebuie elaborate diverse opțiuni de politică și trebuie stabilite criteriile pe care trebuie să le îndeplinească opțiunea de politică vizată (de exemplu, neutralitatea din punctul de vedere al costului, avantajele pentru un anumit grup țintă).

În principiu, „opțiunea zero” trebuie întotdeauna analizată și explorată cu mare atenție. Opțiune zero înseamnă că nu este necesară nici o intervenție guvernamentală. Motivul opțiunii zero poate fi faptul că intervenția guvernului nu ar rezolva problema ori faptul că aplicarea corectă a instrumentelor deja existente ar putea să o rezolve.

Pentru a obține rezultate mai mult sau mai puțin de încredere, este recomandabil să se țină seama de evoluțiile viitoare din aria politicii în cauză și să se evalueze opțiunile de politică prin luarea lor efectivă în considerare, respectiv prin aplicarea lor în diverse scenarii.

Când se elaborează opțiunile de politică trebuie să aibe loc o primă consultare. Trebuie organizate consultări cu toate celelalte ministere vizate și, dacă este cazul, cu autoritățile locale, ONG-uri, alte părți interesate și experți independenți. Această rundă de consultări servește la colectarea a cât mai multor informații posibil în aria în care guvernul dorește să intervină și la asigurarea premizelor ca funcționarii publici să poată elabora opțiuni de politică solide.

ANALIZAREA POSIBILULUI IMPACT AL DIVERSELOR OPȚIUNI DE POLITICĂ

În cadrul celui de-al doilea pas al procesului de evaluare, diversele opțiuni de politică trebuie analizate și comparate din punct de vedere al substanței, logicii interne, acoperirii. În

aplicarea noului instrument. Această acțiune este necesară pentru a obține informații privind tipul de schimbare pe care a determinat-o cu adevărat noul instrument, dacă a determinat vre-una.

Pentru a obține datele necesare pot fi utilizate statisticile. În plus, pot fi solicitate rapoarte de la administratorii executori și trebuie consultată cea cărora li se adresează instrumentul, mai ales dacă nu sunt la îndemână date statistice.

EVALUAREA UNUI INSTRUMENT

Informațiile colectate sunt evaluate în cadru comparativ. Criteriile de evaluare și evaluarea finală a instrumentului trebuie documentate. Recomandările bazate pe evaluare trebuie motivate, pentru a oferi nivelului politic informațiile necesare în vederea luării unei decizii bine informate privind acțiunile viitoare legate de instrumentul legislativ în cauză, respectiv amendarea, abrogarea sau menținerea în forma curentă.

1.7. Cele mai bune practici OECD

În 1997, OECD a publicat un raport intitulat „Analiza Impactului Reglementării: Cele mai Bune Practici din Țările OECD”. Această publicație pune accentul pe reglementări și identifică 10 astfel de „cele mai bune practici”, care împreună pot fi considerate premisele unei bune Analize a Impactului Reglementării (AIR). Aceste bune practici sunt interdependente.

Ele implică, de asemenea, recunoașterea faptului că AIR trebuie să facă parte dintr-un sistem mai larg pentru a fi eficace. AIR trebuie să fie integrată în sistemul general de dezvoltare a politicilor publice și nu doar o adăugire în ultimele stadii ale creerii unei politici. Pe baza experienței țărilor membre, OECD recomandă că în cadrul AIR, guvernele să trateze următoarele aspecte:

Maximalizarea angajamentului politic. Acest aspect este esențial, în special pentru a asigura faptul că angajamentul față de AIR rămâne puternic chiar și atunci când intră în conflict cu alte presiuni politice. Răspunderea ministerială pentru conformare este un element cheie în această privință.

Responsabilitățile trebuie alocate clar și atent. Acest aspect implică guvernul, parlamentul și administrația. În cadrul administrației, reglementatorii trebuie să fie responsabili pentru realizarea AIR, și este necesar un organism de supraveghere care să asigure consecvența, controlul calității și pregătirea profesională.

Formarea profesională este esențială pentru a asigura faptul că reglementatorii au calificările tehnice necesare și înțeleg importanța/valoarea AIR.

Metodele analitice trebuie să determine adoptarea unei perspective mai largi și pentru toate reglementările trebuie adoptat principiul cost/beneficiu. Totuși, trebuie recunoscută realitatea faptului că datele sunt limitate, precum și necesitatea utilizării și integrării cantitativului și calitativului. Trebuie emise instrucțiuni obligatorii privind cerințele analitice pentru a se asigura consecvența.

Trebuie elaborate strategii de colectare a datelor. Sunt necesare date privind calitatea pentru a realiza evaluarea calității. Trebuie dezvoltate și diseminate strategii pentru obținerea unor date corecte cu costuri mici.

Efortul AIR trebuie direcționat către reglementările care au un impact important și situațiile în care rezultatele sunt pasibile să ducă la o diferență majoră în privința rezultatului final. Aceasta implică o AIR „completă” pentru reglementările majore, un efort moderat (însă cu aceeași bază analitică) pentru o majoritate „medie” și exceptarea reglementărilor mecanice/nesemnificative.

Integrarea în procesul politicii publice. AIR trebuie să înceapă mai bine mai devreme decât mai târziu, astfel încât să poată într-adevăr direcționa opțiunile mari de politică și nu să fie o simplă scuză pentru deciziile deja luate.

Comunicarea rezultatelor. Atât cei implicați în birocrație cât și cei din afară care pot influența opțiunile de politică trebuie să aibe acces la rezultatele AIR, pentru a-și putea îndeplini

rolul în cadrul procesului ulterior de crearea a politicii. Transparența este, la rândul ei, cheia integrității sistemului.

Aplicarea AIR atât la reglementările existente cât și la cele noi. AIR trebuie utilizată atunci când se analizează și se revizuieste o reglementare existentă, întrucât va îmbunătăți sistemul analizărilor și va spori șansele ca acestea să ducă la rezultate și mai bune.

Îmbunătățirea calității reglementărilor

În 1995, Consiliul OECD a adoptat o Recomandare privind Îmbunătățirea Calității Reglementărilor Guvernamentale. Aceasta include o listă de verificare a calității reglementărilor, care formulează cerințele de bază pentru realizarea unor reglementări de bună calitate.

Recomandarea conține 10 întrebări pe care cei ce crează politicile publice trebuie să le pună în legătură cu orice reglementare pe care sunt pe cale să o adopte (și chiar în legătură cu cele existente). Acestea sunt:

Problema este corect definită?

Acțiunea guvernului este justificată?

Reglementarea este cea mai bună formă de acțiune guvernamentală?

Există o bază legală pentru reglementare?

Care este nivelul (nivelurile) corespunzător (corespunzătoare) al(e) guvernului pentru această acțiune?

Beneficiile reglementării justifică costurile?

Distribuția efectelor în cadrul societății este transparentă?

Reglementarea este clară, consecventă, ușor de înțeles și accesibilă utilizatorilor?

Au avut toate părțile interesate ocazia de a-și prezenta opiniile?

Cum se va asigura conformarea?

2. EVALUAREA IMPACTULUI BUGETAR ȘI ECONOMIC AL POLITICILOR GUVERNAMENTALE

Propunerile care implică cheltuieli publice depășesc invariabil resursele disponibile pentru a le finanța. De aceea, alegerea între diverse opțiuni și stabilirea priorităților sunt responsabilități inevitabile ale guvernului. O evaluare sistematică a tuturor propunerilor ce implică sectorul public oferă asigurarea faptului că se fac alegeri adecvate și se obține o valoare corespunzătoare contra banilor acordați. Evaluarea impactului ajută pe cei care crează politicile să realizeze acest deziderat. Trebuie subliniat, însă, punctul de vedere exprimat în Capitolul 1, și anume că evaluarea impactului este doar un mijloc util pentru crearea unor politici eficiente și eficace și nu un substitut al procesului decizional, care implică atât analiza tehnică cât și opțiunile politice. De aceea, restul acestui capitol trebuie citit din această perspectivă.

Estimarea costului net al unei propuneri de politică publică este un aspect cu o semnificație specială al evaluării impactului. Totuși, experiența arată că cel mai important factor care contribuie la calitatea deciziilor de politică nu este precizia calculelor, ci analizarea propunerii începând din faza inițială. Este o greșeală să se creadă că evaluarea impactului este o cale de a produce cifrele „care trebuie”. Important este ca administrația să fie capabilă să identifice atât consecințele probabile ale politicii propuse cât și metodele alternative de implementare a acesteia.

Totuși, costurile constituie o preocupare specială în epoca modernă. Guvernele se află sub presiunea crescândă de a utiliza banii publici cât mai eficace din punct de vedere al costurilor. Alocarea resurselor din zone mai puțin eficiente către alternative mai eficiente este un pas important în direcția creșterii eficacității generale în raport cu costul. În orice caz, cel puțin reduce costurile acțiunii guvernamentale.

Pentru a maximaliza eficacitatea în raport cu costul, conceptul de costuri care trebuie luat în considerare include nu numai pe cele directe ci și o gamă mai largă de costuri, precum cele asociate impacturilor sociale și asupra mediului. Deși aceste probleme cresc complexitatea exercițiului, ele nu pot fi evitate dacă se dorește o evaluare cuprinzătoare.

2.1. Tipuri de costuri

Costurile pot fi împărțite în trei grupuri de bază. Acestea sunt:

Costuri directe pentru guvern, incluzând toate nivelurile inferioare ale guvernării – costul livrării unui serviciu sau al administrării unui sistem de reglementare;

Costuri de conformare pentru firmele și cetățenii afectați – costurile administrative și cele birocratice (de operare), precum și cele de capital;

Costuri indirecte pentru economie în general, cum sunt efectele sociale și de mediu sau reducerea concurenței, inovației și investiției.

Totuși, costurile totale depind de o serie de factori de care trebuie ținută seama încă de la început. De pildă, este necesară definirea grupului țintă al serviciului sau reglementării, pentru a avea o idee despre scala efectelor probabile; nivelul sprijinului public sau al împotrivirii în cazul unei reglementări noi; dacă problema pe care urmărește să o rezolve ar fi cel mai bine tratată prin informare, legislație sau prevedere directă, fiecare având costurile sale; și măsura în care un nou serviciu sau o nouă reglementare ar crea o sarcină de lucru suplimentară pentru administrație.

Diversele costuri posibile sunt analizate mai jos.

2.1.1. Costurile directe pentru guvern

Introducerea unui nou serviciu, extinderea unuia existent sau sarcinile de inspectare și apli-

scade semnificativ. Nu se poate presupune că totuși consumul va rămâne constant și veniturile vor crește. Cuantificarea modificării veniturilor este inerent dificilă datorită dependenței sale de ipoteze privind schimbări viitoare de comportament. Totuși, presupunerea de la care se pornește trebuie expusă clar pentru a putea fi complet analizată.

Dacă, de exemplu, se decide creșterea pretului țigărilor pe motivul sănătății publice, economisirile pe termen lung la buget (traduse, de pildă, prin reducerea numărului de spitalizări) trebuie de asemenea cuantificate. Totuși, aceasta ridică problema unor impacturi neprevăzute ale politicilor, precum creșterea contrabandei cu țigări. Cei care crează politicile trebuie, de aceea, să încerce să ia în considerare toate efectele probabile ale noii politici propuse, astfel încât să nu apară surprize într-un stadiu ulterior.

2.1.2. Costurile cu conformarea pentru firme și cetățeni

Când se evaluează impactul unei politici asupra sectorului afacerilor este important să se facă diferența între diversele tipuri de sarcini, în funcție de măsura în care se datorează politicii respective: parțial, total sau deloc. Acest lucru e cu atât mai important cu cât sursa acestor informații pentru administratori poate fi consultarea cu grupurile de interese. Astfel de grupuri pot fi, bineînțeles, tentate să exagereze costurile. Pot exista cazuri când un factor prezentat ca fiind un cost nu are nimic de-a face cu politica în cauză și nu trebuie inclus în calcule.

De pildă, toate firmele au costuri administrative de rutină, cum sunt întreținerea clădirilor și administrarea vânzărilor. O propunere ca toate clădirile să se conformeze standardelor minime de siguranță ar impune costuri suplimentare întreprinderilor, însă nu ar fi tocmai corect ca întregul cost al unui birou nou să fie pus în sarcina noii propuneri. Pentru a lua un alt exemplu, firmele trebuie să țină registre financiare pentru uzul propriu. Dacă o cerință legislativă specială impune ca aceste informații să fie colectate într-o formă diferită și apoi făcute publice, din nou sarcina administrativă se datorează doar parțial propunerii. Într-adevăr, cerința ca firmele să producă un raport financiar anual conform cu standardele internaționale poate crește valoarea unei companii care nu a produs astfel de rapoarte anterior, făcând-o mai atractivă pentru investitorii externi. De asemenea, companiile cu o bună reputație sunt astfel protejate de concurenți mai puțin principali.

Există, de asemenea, și proceduri administrative pe care multe întreprinderi le-ar ignora în absența unei obligații legale sau a unei alte forme de presiune externă. Acestea nu adaugă nici o valoare unei anumite întreprinderi, dar pot aduce beneficii semnificative societății în general sau chiar unor întreprinderi luate ca grup. Aici pot fi incluse politica tratamentului egal, proceduri stricte de siguranță, obligația vârstei minime a angajaților și obligațiile de conformare la taxe.

Atunci când se iau în considerare efectele probabile asupra firmelor, trebuie puse următoarele întrebări:

Ce categorii de firme vor fi afectate?

Câte vor fi afectate?

Care este natura și scala cea mai probabilă a efectelor politicii asupra firmelor vizate?

Această întrebare trebuie să acopere:

- Dacă efectele sunt unice sau recurente;

- Dovada acestor efecte și gradul de nesiguranță;

- Consecințele costului administrativ suplimentar pentru diversele tipuri de firme (creșterea costurilor administrative poate fi identică pentru toate firmele dar efectul relativ asupra unei întreprinderi mici este mult mai mare decât asupra uneia mari).

Cum sunt costurile și beneficiile comparativ cu resursele firmelor afectate?

Care este efectul probabil asupra poziției competitive a firmelor în raport cu concurenții straini?

care asociate anumitor politici publice pot necesita resurse umane suplimentare. Orice costuri suplimentare de personal, indiferent dacă au fost determinate de angajarea unui personal suplimentar sau de efectuarea de ore suplimentare, trebuie să fie cuantificate. Dacă se susține că politica poate fi implementată în contextul alocăției curente de resurse a organului de administrație publică responsabil, trebuie clarificată baza acestei ipoteze: de exemplu, demonstrând că datorită întreruperii sau reducerii unui alt program va fi disponibilă o capacitate de lucru în plus.

Decizia de a reduce personalul într-o anumită arie va determina o economisire din salarii, dar poate duce la costuri suplimentare în primul an, iar economisirile anuale pot fi parțial anulate de creșterea transferurilor către asigurările sociale.

Introducerea unui nou serviciu poate implica niște costuri de lansare semnificative, precum investirea în clădiri și infrastructură, în fabrică și aparatură, taxe legale și onorarii pentru consultanță, etc. Pot apărea și costuri recurente pentru materiale consumabile suplimentare, cum sunt hârtia, electricitatea, telecomunicațiile, etc.

Cuantificarea costurilor bugetare depinde și de acceptabilitatea și aplicabilitatea propunerii. Politici diferite afectează sectoare diferite, publice sau economice, și unele necesită mai mult efort de aplicare decât altele. De pildă, o politică de extindere a beneficiilor asigurărilor sociale va determina o conformare automată (deși o posibilă creștere a fraudelor poate necesita o mai atentă monitorizare), în timp ce o reglementare care cere firmelor industriale să se conformeze unor anumite standarde de mediu va necesita un efort de monitorizare și aplicare substanțial. Dacă este probabil ca o politică sau o reglementare să necesite monitorizare și aplicare, trebuie puse următoarele întrebări:

Cât de mari sunt grupul(rile) țintă afectate de propunere și care sunt consecințele necesității de a o aplica? Această întrebare trebuie să acopere:

- gradul probabil de conformare spontană;
- nevoia de monitorizare a conformării;
- aspectele legate de scala sancțiunilor și oportunităților pentru impunere.

Cât de grea este sarcina aplicării pentru autorități? Această întrebare trebuie să acopere:

- dacă efectele sunt unice sau recurente;
- nivelul împotrivirii și dacă depășirea acesteia necesită acțiuni legale sau o campanie de conștientizare.

Ce organizații guvernamentale vor fi afectate de politica propusă și care sunt concluziile lor privind fezabilitatea sau costurile implementării acestei politici?

În ce privește ultima întrebare, comunicarea slabă între ministere poate duce la apariția unor probleme în stadiile ulterioare. Este esențial ca toate ministerele relevante să fie consultate în fazele inițiale ale procesului pentru a minimaliza nivelul costurilor neprevăzute și al efectelor secundare negative. În principiu, în privința costurilor directe pentru ministere nu ar trebui să apară nici un efect secundar negativ; dacă apar, de obicei sunt semnul unei întreruperi în procesul consultării interministeriale.

Ministerul care poartă responsabilitatea principală a propunerii trebuie, de aceea, să ia în calcul toate costurile cu impact asupra bugetului – nu numai pe cele proprii sau ale agențiilor din aria sa de răspundere. De exemplu, propunerea de atragere a unei companii de producție multinaționale prin prevederea unui ajutor financiar direct poate fi sub responsabilitatea principală a Ministerului Industriei, dacă grantul provine din alocația bugetară a acestuia, dar poate implica, de asemenea, ministerele responsabile cu furnizarea apei (fabrica poate afecta calitatea sau presiunea apei în vecinătatea sa imediată) și cu drumurile (adesea este necesară o îmbunătățire a drumurilor pentru a facilita transportul bunurilor fabricate). Propunerea poate viza și alte organisme guvernamentale. Orice cuantificare a costurilor care omite pe cele produse de alte organisme administrative va fi incompletă, pentru că ea trebuie să furnizeze observații privind costurile și fezabilitatea aspectelor legate și de aria de responsabilitate a acestora.

Un alt considerent este faptul că politicile guvernamentale au, în general, efect asupra întregii economii. Pentru acest motiv, o propunere de creștere a veniturilor bugetare printr-o taxă – de pildă, pe prețul țigărilor – poate determina o descreștere a acestora, dacă cererea

2.1.3. Efecte indirecte asupra economiei în general

Ultima întrebare din paragraful anterior poate avea consecințe semnificative pentru economie în general. Acest aspect se referă la problema efectelor sociale și economice. De exemplu, reducerea structurilor de costuri ar îmbunătăți poziția competitivă a exportatorilor, ducând chiar la creșterea numărului locurilor de muncă pe plan local, sporirea vânzărilor, a veniturilor din taxe la buget, etc. La fel de adevărat este și contrariul. Totuși, efectele anti-concurențiale pot fi uneori justificate de beneficiile noii politici. De exemplu, elaborarea unor măsuri de îmbunătățire a condițiilor de muncă, în cazul în care sunt consecvente cu preferințele locale, poate avea implicații negative asupra creșterii economice, însă va spori calitatea vieții la nivelul întregii societăți.

Pe lângă preocupările privind ocuparea forței de muncă și creșterea economică, trebuie evaluate și problemele de mediu. Câteva întrebări care ar trebui puse sunt:

Care sunt consecințele politicii propuse pentru consumul de energie și utilizarea vehiculelor?

Care sunt consecințele politicii propuse în ce privește poluarea (inclusiv a apei, sau a solului)?

Care sunt consecințele pentru sănătatea publică?

Care sunt consecințele politicii propuse pentru terenurile disponibile?

Să luăm, de exemplu, o propunere de impunere a unei taxe semnificative pentru vehiculele private, în vederea creșterii veniturilor bugetare. Dacă taxa este prea mare, se pot întâmpla următoarele:

1. Numărul vehiculelor noi cumpărate scade (făcând creșterea taxei inutilă);
2. Creșterea cererii de servicii suplimentare de transport public nu poate fi rezolvată întrucât sectorul transportului public este deja la capacitatea maximă, ceea ce duce la nemulțumirea opiniei publice;
3. Vechimea medie a vehiculelor private crește, ducând la mai multe accidente;
4. Creșterea numărului de vehicule vechi duce, de asemenea, la creșterea emisiei de poluanți când și așa este deja destul de mare.

Pe de altă parte, o politică ce duce la o creștere rapidă a numărului de mașini aflate în circulație fără o modificare suplimentară a politicilor care afectează spațiul rutier și transportul public poate duce la congestii de trafic grave, cu efecte negative pentru firme și calitatea vieții oamenilor, atât din punctul de vedere al timpului petrecut pe drum cât și din cel al poluării.

Întrebările de mai sus ajută la asigurarea faptului că nu vor apărea consecințe negative. Desigur că gasirea răspunsului la întrebări va fi mai grea decât formularea lor. Cu toate acestea, chiar în cazul în care efectele nu pot fi cuantificate ușor, experiența altor țări va fi de folos la evaluarea impactului unei astfel de propuneri. Aproape toate instrumentele de politică au costuri și beneficii neintenționate. Este important să se pună cât mai multe întrebări posibil în stadiul analizării, astfel încât aceste efecte nedorite să poată fi identificate și tratate în avans.

2.2. Realizarea unui exercițiu obiectiv de evaluare a impactului

Deși evaluarea impactului ajută la economisirea banilor pe termen lung, poate fi ea însăși costisitoare. De aceea trebuie avut grijă să se asigure faptul că exercițiul produce valoare pe baza banilor investiți. Nu are rost să se realizeze un exercițiu de evaluare al cărui cost este dis-

1. Vezi, de asemenea, "Public Investment in EU Member States: Budgetary Management Discounting and the Cost of Capital" [Investițiile Publice în Statele Membre ale UE: Reducerea în Administrarea Bugetului și Costul Capitalului] de Michael Spackman in *Journal on Budgeting* (OECD, 2000).

2. Secțiunile "analiza cost-beneficiu" și "analiza cost-eficacitate" sunt preluate în mare parte din "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making" [Îmbunătățirea Bazei Analitice a Deciziilor de Reglementare] de W. Kip Viscusi in *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* [Analiza Impactului Reglementării: Cele mai Bune Practici din Țările OECD], (OECD, 1997). Pentru o prezentare mai cuprinzătoare a acestor tehnici analitice precum și a altora de același fel citiți aceasta publicație.

proportionat față de efectele politicii sau reglementării în cauză. Mai mult, pentru a se asigura obiectivitatea, toate exercițiile de evaluare a impactului trebuie să respecte un format consecvent, chiar dacă investițiile de capital mai mari necesită studii mai cuprinzătoare.

Este de asemenea esențial ca evaluarea să se efectueze în așa fel încât estimările costurilor să fie cât mai solide posibil și să reziste analizei și trecerii în revistă de către alți experți. În plus, trebuie să fie disponibile într-un format clar și celor care iau decizii politice.

În această privință, întrebările enumerate mai jos sunt importante pentru asigurarea faptului că cei care iau deciziile sunt în situația de a le lua pe cele mai informate.

Politicienii sunt dispuși să plătească costuri semnificative pe termen scurt în schimbul unor câștiguri semnificative pe termen lung? Politicienii sunt preocupați în primul rând de ciclul electoral, cu toate că efectele politicilor guvernamentale se întind adesea pe perioade de timp mai lungi. Un anumit guvern poate fi reticent privind aprobarea unei măsuri care va impune un cost net în timpul mandatului său dar ale cărei beneficii sunt prevăzute a apărea numai după accederea probabilă la putere a unui nou guvern. În timpul perioadelor de criză economică, astfel de reticențe sunt și mai probabile. Astfel, un guvern se va concentra pe prioritățile pe termen scurt care sunt pasibile să-i crească popularitatea.

Au fost incluse toate efectele pe termen lung și cele pe termen scurt? Să luăm, de pildă, exemplul unei companii private de construcții care acceptă să construiască un pod pe o perioadă de cinci ani, după care guvernul va trebui să plătească timp de douăzeci de ani o taxă anuală pentru utilizarea podului de către populație. Costul pentru guvern este zero în primii cinci ani, însă costurile pe termen lung pot fi substanțiale. Acestea trebuie subliniate. Pe de altă parte, unele beneficii, precum cele asociate cu controlul poluării, pot deveni vizibile numai pe termen lung.

Efectele pe termen lung și cele pe termen scurt au fost corect calculate? Cum beneficiile și costurile ce urmează să apară în viitor au o valoare curentă mai mică decât cele care au loc în prezent, valorile trebuie reduse pentru a reflecta această diferență. Alegerea ratei de reducere celei mai adecvate este importantă și constituie subiectul unor dezbateri serioase între economiști. Acest aspect este discutat pe scurt în secțiunea următoare.

2.3. Reducerea (Considerații asupra Valorii Nete Curente)

Există câteva metode de reducere. Mai multe detalii despre acestea pot fi găsite în manualele standard de analiză financiară. Totuși, cea mai sigură metodă de comparare a alternativelor este cea a valorii nete curente (VNC). Prin această metodă veniturile nete (sau beneficiile cuantificate) ale unui proiect sau ale unei politici sunt estimate, reduse folosind o rată a dobânzii adecvată și apoi comparate cu costul inițial. Opțiunea preferată este cea cu valoarea netă curentă pozitivă cea mai mare.

Valoarea curentă a unui beneficiu viitor se calculează utilizând formula:

$$1/(1 + r)^n$$

unde r este rata reducerii iar n este numărul de ani după care vor apărea beneficiile. Dacă valoarea netă curentă este pozitivă (beneficiile privite în termenii valorii curente depășesc costurile privite în termenii valorii curente), propunerea poate fi recomandată.

Reducerea este opusul compunerii, respectiv înseamnă a merge în sens invers, plecând de la o cifră presupusă a include o rată a dobânzii compuse. Totuși, o problemă importantă o constituie stabilirea ratei adecvate a reducerii. Trei variante sunt descrise pe scurt mai jos.

Unii economiști argumentează că în realitate costul de oportunitate pentru guvern al investiției într-o anumită politică sau într-un anumit proiect este reducerea plății dobânzilor care s-ar obține dacă banii ar fi investiți în reducerea datoriei guvernamentale. Ei susțin că rata reducerii trebuie să fie rata dobânzii la datoria guvernamentală.

Alții argumentează că trebuie folosită o rată a reducerii mai ridicată, întrucât rata redusă

3. De exemplu, este foarte improbabil ca un program de sănătate de care ar beneficia, să zicem, 100 de persoane la un cost de 50.000 euro de om să fie considerat mai atractiv decât un program alternativ de care ar beneficia, să spunem, 200 de persoane la un cost de 75.000 euro de om.

a dobânzii la împrumuturile guvernului nu reflectă faptul că până la urmă contribuabilii sunt cei care suportă riscul remanent al investiției guvernamentale – în special acela de a acoperi obligațiile față de creditori. Acest argument favorizează folosirea ratei împrumutului comercial.

Un alt argument susține că, de fapt, considerațiile sociale impun ca guvernul să fie pregătit să investească din când în când la rate mai mici de recuperare decât rata dobânzii la datoria guvernamentală. Susținătorii acestei variante argumentează că ar trebui utilizată o rată mai mică, cunoscută sub numele de rată de reducere socială. Neajunsul acestui argument constă în faptul că poate încuraja guvernele să investească în proiecte, atunci când aceleași resurse ar putea fi investite în alte părți (în sectorul public sau privat) la o rată mai mare de recuperare.

Argumentele privind rata cea mai adecvată a reducerii sunt detaliate și complexe. Ele depășesc aria de interes a acestei lucrări, însă pot fi găsite în manuale standard sau în articole de profil¹. Important de subliniat în acest punct al discuției este faptul că beneficiile și costurile pe o anumită perioadă de timp trebuie evaluate la valori actuale constante mai degrabă decât la prețurile curente.

2.4. Trebuie cuantificat totul

Evaluarea calitativă a beneficiilor și costurilor îi poate ajuta pe cei care creează politicile să ia o decizie care să se dovedească a fi net benefică societății. Atunci când calificările analitice nu sunt suficient de evaluate, când costul colectării informațiilor este prea mare, sau când nu există consens în privința felului cum ar trebui evaluate beneficiile, poate fi necesar să se pună o bază serioasă pe evaluările calitative mai degrabă decât pe cele cantitative. Totuși, evaluarea în bani a efectelor politicilor, atunci când este posibilă, facilitează mult procesul de comparație, prin stabilirea unei ordini ușor de identificat.

Este imposibil de construit un sistem capabil să prevadă toate costurile și beneficiile oricărei politici. Evaluarea impactului necesită elaborarea multor ipoteze și este adesea asociată cu un mare grad de nesiguranță. Această nesiguranță poate fi parțial compensată prin menționarea surselor de informare și a ipotezelor în note explicative anexate propunerii de proiect legislativ. Cele mai importante cerințe ale unui exercițiu de evaluare sunt: analizarea bine informată și lipsită de prejudecăți a opțiunilor alternative în raport cu obiectivele bine definite ale politicii și luarea în considerare atât a factorilor care nu pot fi evaluați explicit în termeni de bani, cât și a celor care pot fi evaluați în mod explicit în termeni bănești.

Pe lângă analiza implicațiilor directe asupra cheltuielilor publice ale unui proiect sau program propus, mai există o serie de alte tehnici analitice care pot fi utilizate. Două dintre cele mai obișnuite sunt analiza cost-beneficiu și analiza cost-eficacitate. Cele două sunt discutate în secțiunile următoare².

2.4.1. Analiza cost-beneficiu

Cea mai cuprinzătoare formă de evaluare este analiza cost-beneficiu, care analizează nu numai previziunile și beneficiile cu valoare de piață ci și alte costuri și beneficii, cum sunt impacturile asupra mediului, timpul liber sau surplusul de consum. Totuși, o politică ce a trecut de testul analizei cost-beneficiu nu trebuie implementată automat. Analiza cost-beneficiu îi ajută pe cei care creează politicile să prioritizeze cheltuielile, însă resursele cheltuielilor publice sunt limitate și există întotdeauna probleme strategice sau alte probleme mai largi care din motive practice nu au fost incluse în calculul numeric.

Deși analiza cost-beneficiu este în mod ideal aplicabilă tuturor deciziilor privind politicile publice, forma sa trebuie să fie bazată pe evaluări practice ale rezonabilității și costului. Instrumentele de intervenție majore pot necesita analiza cost-beneficiu a sub-elementelor principale, așa încât cele care nu pot fi justificate să fie excluse. De exemplu, analiza unei inițiative privind transportul public care implică investiții în drumuri, autobuze, tramvaie și trenuri poate produce un beneficiu net, însă dacă, de pildă, tramvaiele și autobuzele concurează pen-

tru același segment de călători, poate fi necesar ca cel mai puțin atractiv dintre cele două mijloace de transport să fie redus sau chiar scos din circulație. La celălalt capăt al gamei, o propunere de creștere a numărului locurilor de muncă într-un birou de asigurări sociale care acoperă o regiune în care șomajul a crescut dramatic nu necesită o evaluare la același nivel. Costurile pot fi furnizate imediat de ministerul responsabil cu asigurările sociale.

Atracția fundamentală a analizei cost-beneficiu este faptul că poate evalua o gamă largă de efecte ale politicilor. Totuși, pot exista dificultăți în ce privește disponibilitatea unor date cuprinzătoare, neajunsuri în privința calificărilor analitice sau constrângeri bugetare. În majoritatea domeniilor politicilor, cum sunt legea și ordinea, apărarea, ocuparea forței de muncă, educația, sănătatea, administrarea regională, industrială sau administrația publică, rareori este posibilă evaluarea explicită a rezultatelor. Din aceste motive, poate fi necesară utilizarea unor alternative mai puțin cuprinzătoare dar și mai puțin complexe și consumatoare de timp, precum analiza cost-eficacitate sau cea financiară (compararea efectelor opțiunilor alternative asupra fluxurilor bănești guvernamentale).

2.4.2. Analiza cost-eficacitate

Analiza cost-eficacitate calculează costul pe unitate de beneficiu, însă nu conferă valoare monetară obiectivelor precum șanse egale, scăderea mortalității sau îmbunătățirea alimentației. Această abordare elimină dificultatea încercării de a evalua toate beneficiile în mod explicit, oferind în același timp comparații între costurile diverselor feluri în care se poate atinge un anumit obiectiv. Astfel, se poate face o alegere privind care din aceste opțiuni (care duc toate la aceleași rezultate sau la rezultate similare) este preferabilă. În acest fel se furnizează un index al costurilor relative pentru societate ale diverselor variante de promovare a unei anumite politici.

Deși măsurile cost-eficacitate au anumite limitări care le pot face neconcludente în privința stabilirii politicii optime, măsura costului pe unitate de beneficiu obținut reflectă atât efectele benefice cât și pe cele adverse ale unei anumite politici. Acestea oferă un ghid util cu privire la meritele relative ale diferitelor politici. Deși faptul că o politică are un cost pe unitate de beneficiu mai mic decât alta nu o face în mod necesar mai bună³, cei care iau deciziile pot utiliza aceste măsuri în combinație cu propria lor evaluare a obiectivului urmărit, pentru a selecta politicile cele mai eficiente din punctul de vedere al costului. Cu alte cuvinte, cei care creează politicile sunt responsabili de efectuarea unei analize cost-beneficiu implicite, utilizând rezultatele analizei cost-eficacitate pentru a-și susține decizia.

În plus, acest tip de analiză poate fi de ajutor în selectarea măsurilor, pe baza încadrării lor într-o limită acceptabilă. Aceasta poate fi văzută ca o analiză cost-beneficiu cu specificații vagi, în care valoarea beneficiului dificil de cuantificat nu este exprimată exact. Este numai un efort de afirmare a faptului că politica respectivă se află într-o limită acceptabilă a valorilor beneficiilor. De exemplu, o politică de reducere a mortalității datorate cancerului cu 40 pe an la un cost de 50.000 euro pe caz poate fi atractivă, în timp ce orice politică ce depășește 100 milioane euro pe caz poate fi considerată prea scumpă. Astfel, dacă o analiză cost-eficacitate sugerează că, în fapt, costul unei politici de reducere a cazurilor de cancer se încadrează în această limită, politica respectivă își poate urma cursul.

Măsurile cost-eficacitate sunt extrem de benefice atunci când obiectivul guvernului este definit suficient de larg pentru a permite compararea mai multor alternative de politică diferite destinate atingerii sale. Ele oferă adesea indicații utile privind eficacitatea relativă a aplicării

4. Articolul 6.2, The Framework Regulation [Regulamentul Cadru], Consiliu (CEE), No.2081/93.

5. Vezi <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm> pentru Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function [Instrucțiuni de Bune Practici pentru Administrarea Funcției de Evaluare]. Instrucțiunile se referă la câteva publicații ale Comisiei în acest domeniu, inclusiv la Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects [Ghidul Analizei Cost-Beneficiu pentru Proiectele Mari] disponibil de la Departamentul de Evaluare al DG XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Acest ghid este proiectat special pentru funcționarii Comisiei care nu sunt specialiști în Analiza Cost-Beneficiu (ACB), însă dă și câteva indicații pentru experții externi, care ar putea avea nevoie să înțeleagă cerințele specifice ale Comisiei privind informațiile despre costurile și beneficiile proiectelor propuse.

politicilor și oportunitățile de realocare a resurselor pentru a le maximaliza impactul net. Totuși, măsurarea eficacității în raport cu costul nu pune în discuție motivația unui anumit obiectiv de politică. Ia drept dată dorința de a atinge obiectivul respectiv, fără a pune întrebarea pentru ce este necesar. Sarcina sa este de a găsi calea cea mai puțin costisitoare de a atinge acel obiectiv. Singurele mijloace ale politicii eliminate din calcul sunt cele care sunt în mod clar cele mai puțin de dorit pentru atingerea rezultatului urmărit, adică cele care aduc mai puține beneficii la un cost mai mare. De aceea, trebuie să existe un consens larg privind faptul că implementarea acestui test duce la îndeplinirea unui obiectiv care merită.

2.5. Cuantificarea costurilor

Cuantificarea costurilor trebuie să acopere costurile de capital în derulare și pe cele recurente. Dacă politica în cauză implică crearea unor mijloace de capital, intrările generate de utilizarea acestor mijloace trebuie și ele cuantificate. Este necesară includerea tuturor costurilor, cuprinzând salariile, costurile cu întreținerea și reparațiile, costurile de capital și costurile de oportunitate ale mijloacelor aflate deja în uz.

Așa cum se menționa anterior, diferitele politici se pretează mai bine la tipuri de analiză specifice și poate fi necesar să se pună baza pe evaluări calitative mai degrabă decât cantitative. Dacă nu se pot cuantifica toate costurile și beneficiile, se poate întâmpla ca o anumită opțiune să pară cea mai bună dacă se iau în considerare numai estimările valorilor monetare, deși în realitate o altă opțiune cu o valoare monetară mai mică poate avea beneficii ne-monetare suplimentare sau costuri ne-monetare mai mici. Când se întâmplă acest lucru, rezultatele trebuie prezentate într-o formă care să permită miniștrilor să judece dacă, în cazul alegerii opțiunii alternative, beneficiile ne-monetare suplimentare (sau costurile ne-monetare mai mici) compensează pierderile în valoarea monetară. Poluarea oferă un bun exemplu, întrucât implică niște costuri sociale ce nu pot fi evaluate cu precizie. În cadrul evaluării trebuie furnizate informații care să permită celor care iau decizii să judece dacă diferențele dintre beneficiile nete calculate ale proiectelor alternative sunt depășite de diferențele dintre efectele lor în domeniul poluării.

2.6. Factori importanți, alții decât calculul numeric

Atunci când se vorbește despre cuantificarea costurilor, însă, este necesar să se evite o supra-evaluare a calculului numeric. De pildă, rata adecvată a reducerii este importantă, dar poate apărea pericolul ca acest calcul numeric să dea o impresie falsă de precizie și corectitudine. Mai există multe alte aspecte importante, precum stabilirea unor obiective clare, evitarea unei părținiri optimiste și analizarea serioasă a riscurilor. Părținirea și riscul merită o discuție mai amănunțită.

Aspecte importante ale evaluării vor fi bazate pe prevederea rezultatelor și a evenimentelor viitoare. Aceste ipoteze trebuie să fie realiste indiferent dacă se referă la prețuri, costuri, creșterea pieței sau orice alt factor. Ele trebuie întotdeauna clar specificate în raport. Acolo unde este posibil, ipotezele trebuie să se bazeze pe analiza realizărilor anterioare, incluzând anii proști dar și cei buni, precum și pe studiul atent al evoluțiilor viitoare. Este important să se lase loc posibilității unei părținiri optimiste în costurile și beneficiile proiectate.

Ipotezele realiste reduc, dar nu pot elimina, elementul de nesiguranță din procesul decizional, și implicit riscul ca deciziile luate pe baza evaluării să se dovedească greșite. O bună evaluare a impactului unei politici scoate în evidență elementele nesigure, așa încât cei care iau deciziile să fie conștienți de riscurile implicate de lansarea – sau nelansarea – unei anumite politici. Pentru a minimaliza riscul, trebuie să existe o strategie de analizare obișnuită, care să evalueze rezultatele în raport cu ipotezele și țintele indicative, astfel încât deciziile greșite să poată fi imediat inversate. Aceasta ar trebui să asigure minimalizarea problemelor bugetare și economice.

În sfârșit, referitor la sursele de finanțare propriu-zise, trebuie subliniat faptul că asistența străină pentru un anumit proiect sau o anumită politică nu trebuie să ducă la o evaluare mai puțin riguroasă decât dacă asistența respectivă nu ar fi așteptată. Ajutorul extern este o resursă națională și trebuie utilizat la fel de eficient și eficace ca oricare alta. Acest lucru este cu atât mai important cu cât finanțarea externă poate să nu fie disponibilă decât pe termen scurt, deși costurile administrative sunt pe termen lung. Un alt aspect vizează faptul că cei care creează politicile trebuie să fie convingși că aceste fonduri sunt folosite în modul cel mai eficient în raport cu costul, și nu sunt cheltuite pe programe ale căror beneficii pot să nu fie la fel de bune ca ale unei alte alternative.

Un exemplu în acest sens îl constituie faptul că Uniunea Europeană (UE) se așteaptă ca Statele Membre să utilizeze co-finanțarea UE la modul cel mai eficient în raport cu costurile. De pildă, Reglementările Fondurilor Structurale prevăd că, „pentru a li se măsura eficacitatea, operațiunile structurale comunitare vor fi supuse unei monitorizări evaluative anterioare precum și unei evaluări ex-post, destinate a evalua impactul lor față de obiectivele stabilite în Articolul 1 și a analiza efectele lor asupra problemelor structurale”⁴. Aceleași reglementări cer să fie furnizată Comisiei o analiză a costurilor și beneficiilor socio-economice ale multor proiecte care beneficiază de ajutor din partea UE. Mai multe informații despre acest subiect pot fi găsite pe website-ul Comisiei⁵.

2.7. Concluzie

Acest capitol s-a concentrat pe factorii care ajută la asigurarea faptului că un exercițiu de evaluare a costului este cât mai cuprinzător posibil, așa încât cei care creează politicile să aibe o idee cât mai completă despre costurile și beneficiile probabile. Totuși, trebuie admis că, în multe cazuri, exercițiul de evaluare a impactului nu este ușor de întreprins, datorită diverselor complexități asociate procesului și/sau datorită lipsei de micro-economiști calificați. Există pericolul ca această dificultate să descurajeze pe cei care creează politicile sau pe administratori de la realizarea unui astfel de exercițiu, încă de la început.

Așa cum se menționa la începutul prezentului capitol, estimarea costului net al unei propuneri de politică publică este un aspect esențial al evaluării impactului. Totuși, experiența arată că cel mai important factor care contribuie la calitatea deciziilor de politică nu este precizia calculelor ci analizarea propunerii încă din faza inițială. Deși există complexități, sunt și o serie de factori importanți care pot fi acoperiți relativ ușor. Aceștia includ stabilirea unor obiective clare, evitarea unei părținiri optimiste și analizarea serioasă a riscurilor.

În sfârșit, trebuie spus că până și cel mai bun exercițiu de evaluare a impactului va fi inutil dacă cei care creează politicile nu îl utilizează ca un mijloc în acest proces. Este important să repetăm că acest exercițiu e un sprijin pentru luarea unei decizii bine gândite, însă nu va fi niciodată un substitut al alegerii și stabilirii priorităților, care constituie responsabilitățile inevitabile ale tuturor guvernelor.

3. CONSULTAREA ÎN CADRUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Consultarea este dintotdeauna un mijloc recunoscut de creare a consensului, de explorare a ideilor, de facilitare a acceptării noilor propuneri, de găsire a unor soluții de politică eficiente în raport cu costul și de creștere a transparenței în procesul decizional. Este acceptat faptul că buna guvernare se bazează, într-o măsură semnificativă, pe niște mecanisme de consultare adecvate care sunt luate în serios de toate părțile implicate.

În ciuda acceptării lor generale ca un mijloc al bunei guvernări, unele administrații publice și unii politicieni percep adesea consultările cu părțile interesate ca o cedare a puterii. Într-adevăr, de multe ori sunt văzute ca un obstacol în calea luării unor decizii optime și clare privind politicile sau administrarea și ca o încetinire semnificativă a procesului decizional. Desigur, consultările prost organizate pot avea toate efectele negative menționate mai sus. Totuși, consultările bine pregătite și administrate îmbunătățesc baza informativă a procesului decizional și cresc șansele atingerii consensului și găsirii unor soluții de politică eficiente în raport cu costul. În plus, astfel de consultări reduc probabilitatea modificării sau chiar a retragerii unui instrument de politică pentru că s-a bazat pe ipoteze greșite sau informații insuficiente.

Acest capitol se axează pe consultarea văzută ca un instrument de colectare a informațiilor pentru evaluarea impactului. Consultarea în context mai larg, respectiv pentru promovarea valorilor democratice, facilitarea acceptării politicilor și creșterea transparenței nu este acoperită aici.

3.1. De ce se întreprinde consultarea

La fel ca în cazul tuturor celorlalte tehnici și metode utilizate la evaluarea impactului, obiectivul consultărilor este îmbunătățirea bazei analitice a procesului decizional guvernamental și, pentru acest scop, colectarea de informații despre toate consecințele deciziilor guvernului, indiferent dacă este vorba de o măsură de investiții, o nouă lege sau posibile amendamente la legi existente. Informația urmărită trebuie să includă nu numai posibilul impact asupra bugetului de stat și a celui local, ci și impactul asupra diverselor segmente ale societății, agenților economici, etc. De exemplu, este probabil ca noile legi privind impozitarea, codurile de investiții, prevederile de mediu sau reglementările privind sănătatea și siguranța la locul de muncă să aibe un impact mare asupra întreprinderilor mici și mijlocii și respectiv asupra pieței muncii, însă pot avea efecte secundare și pentru alte segmente ale societății. În mod special efectele secundare nedorite trebuie detectate în timpul consultărilor, întrucât pot da naștere la costuri neașteptate atunci când se implementează instrumentul.

Oricât ar fi de bine informați, funcționarii publici care pregătesc o decizie guvernamentală nu vor fi niciodată în postura de a avea o viziune completă asupra tuturor consecințelor unui instrument de politică nou, mai ales dacă este de natură complexă. În plus, funcționarii care elaborează instrumentul sunt de obicei plasați în departamentele de politici din cadrul ministerelor centrale și de aceea pot să nu fie în poziția de a evalua serios problemele care ar putea apărea când este implementat.

Adesea nu sunt la îndemână suficiente date statistice despre domeniul ce urmează a fi reglementat iar experiența sau cercetarea anterioară este limitată. De asemenea, poate să nu existe un număr suficient de angajați calificați care să realizeze evaluarea impactului, sau analiza cost-beneficiu. În cazul în care capacitatea administrativă este încă slabă, datele colectate în timpul consultărilor pot constitui baza esențială a evaluării impactului.

Consultarea cu alte ministere va îmbunătăți deja considerabil baza informativă. Consultarea între diversele nivele ale guvernării, inclusiv între organismele administrative de execuție, este foarte necesară dacă se dorește ca instrumentul să aibe impact asupra bugetelor, procedurilor, sarcinilor lor, etc. ONG-urile, cum sunt patronatele, sindicatele, grupurile de

mediu, etc., precum și mediile academice, în funcție de subiectul în cauză, pot dispune adesea de informațiile care lipsesc, sau chiar de statistici. Informațiile colectate de la grupurile de interese speciale pot fi părtinitoare, întrucât apără interesul unui anumit grup. Această posibilă părtinire trebuie echilibrată de funcționarii publici prin examinarea atentă și verificarea referențială a datelor furnizate.

Atunci când se evaluează un instrument existent, consultarea este necesară pentru stabilirea impactului său real. O astfel de consultare trebuie să includă administrațiile de implementare, pe cei vizați de instrument și pe cei care sunt direct sau indirect afectați de acesta. Pentru a obține reacții constructive mai degrabă decât distructive din partea celor vizați, experiența lor cu privire la instrumentul politicii în cauză trebuie considerată o sursă valoroasă pentru evaluarea acestuia și trebuie luată în calcul atunci când se au în vedere posibilele amendamente.

3.2. Când se întreprinde consultarea?

Consultarea trebuie să fie parte integrantă din toate formele de evaluare a impactului descrise în Capitolul 1: evaluarea impactului pentru alegerea instrumentului, evaluarea impactului proiectului de instrument și evaluarea impactului în vederea evaluării instrumentului.

În principiu, consultarea trebuie să aibe loc cât mai devreme posibil în procesul elaborării politicii. Trebuie întreprinsă întotdeauna înainte de luarea deciziei. Pentru a asigura faptul că în final consultarea va produce informații utile, administrația de resort trebuie să studieze subiectul în cauză înainte de începerea consultărilor și trebuie să pregătească aceste consultări cu grijă.

Consultarea nu trebuie folosită niciodată ca o justificare a unei decizii deja luate. Desfășurarea unei consultări fără a se intenționa luarea în considerare a informațiilor și fără a fi luată în serios este o pierdere de timp și duce, de obicei, nu numai la un instrument prost, dar și la tensionarea relațiilor cu cei consultați.

Practica obișnuită ar trebui să fie începerea consultărilor în cadrul administrației, între nivelurile guvernării, și numai după luarea în considerare a acestor consultări să se discute cu ONG-uri și opinia publică.

Dacă evaluarea impactului este destinată alegerii instrumentului politicii, respectiv elaborării și evaluării comparative a posibilelor opțiuni de politică, consultările trebuie să aibe loc după ce administrația de resort a elaborat și schițat opțiunile de politică posibile (vezi exemplul de mai jos). Aceste opțiuni, fezabilitatea și impacturile lor probabile constituie apoi subiectul consultărilor.

Dacă evaluarea impactului este destinată analizării impactului posibil al unui proiect de instrument, consultarea cu administrația trebuie să fie un proces permanent. Fiecare parte sau capitol din lege/instrument trebuie discutat/ă cu toate celelalte organisme administrative care ar putea avea un interes în domeniul reglementat.

Dacă s-a decis desfășurarea unor consultări în afara administrației, ca de pildă cu ONG-uri și/sau mediile academice, ultimul moment al acestor consultări trebuie să fie înainte ca opțiunea sau proiectul de politică aleasă/ales să fie supus/ă aprobării Ministrului de resort, spre a fi apoi înaintat consiliului de miniștri. O bună practică a consultării cere ca aceasta să aibe loc cât mai devreme, pentru a evita posibila re-elaborare substanțială a instrumentului datorită unor scăpări sau ipoteze greșite. Se obișnuiește să se utilizeze expertiza externă în timpul procesului elaborării proiectului atunci când apar întrebări specifice privind impactul unei serii de reglementări date.

Consultarea în contextul evaluării unui instrument existent este definită de momentul evaluării, care poate fi stabilit în cadrul legii organice sau prin decizia guvernului sau parlamentului.

3.3. Cum se întreprinde consultarea?

Toate consultările trebuie să se desfășoare în mod transparent. De aceea, ele trebuie să fie bine documentate cu privire la cei ce au fost consultați, problemele ridicate și rezultatele obținute.

Cei care sunt consultați trebuie să primească informații scrise. Administrația de resort trebuie să pregătească această documentație. În ea trebuie incluse, în funcție de scopul evaluării impactului, descrierea opțiunilor de politică sau proiectul de lege ori documentul proiectului în cauză, precum și o definire a principalelor aspecte ale consultării și întrebările specifice ridicate în legătură cu aceste aspecte. Aspectele și întrebările trebuie grupate și direcționate precis către diversele grupuri/persoane ce urmează a fi consultate. De exemplu, pot fi întrebări privind implementarea și aplicarea adresate administrației de execuție (poliția, vama, serviciile de plasare, etc.), întrebări privind fezabilitatea și costurile pentru companiile de asigurări sau utilitățile publice și întrebări privind modul preferat de implementare sau greutățile de conformare pentru ONG-uri, etc.

Termenul limită pentru depunerea comentariilor trebuie să fie suficient de lung pentru a da celor vizați posibilitatea să adune informații suplimentare. ONG-urile pot avea nevoie să se consulte cu membrii lor, cu administrația de execuție, cum sunt birourile de sector sau autoritățile locale, și trebuie să poată discuta problema cu personalul implicat.

Un termen limită realist pentru comentarii ajută, de asemenea, la creșterea probabilității primirii tuturor informațiilor utile pe care le pot furniza cei consultați. Este normal ca cei care ar putea fi afectați de o acțiune a guvernului să vrea să influențeze politica sau reglementarea respectivă, aducând argumente sprijinite de date. Pregătirea acestor date poate dura dar, dacă problema este importantă, ei ar putea fi dispuși să investească timpul necesar în colectarea unor informații care să fie foarte utile celor ce iau deciziile.

Exemplu de consultări destinate evaluării unor posibile opțiuni de politică sau a unui proiect de lege: **Obiectiv - Reducerea numărului de accidente rutiere** (de obicei formulat de Ministru/guvern/coalitie)

Opțiunile de politică posibile sau prevederile principale ale proiectului de lege trebuie descrise în detaliu de către administrația de resort.

Posibile opțiuni:

a) *Lipsa oricărei acțiuni*

b) *Introducerea și aplicarea unor limitări ale vitezei cu amenzi mari și posibilă închisoare (opțiune de reglementare).*

c) *În cooperare cu companiile de asigurări, reducerea contribuțiilor la asigurări ale șoferilor care nu au avut accidente (opțiune financiară/de stimulare).*

d) *Organizarea unei campanii publicitare, publicarea de statistici, etc. (opțiune informativă).*

e) *Lansarea unui program de investiții pentru a construi drumuri mai multe și mai bune (opțiune de investiție guvernamentală).*

f) *Îmbunătățirea sistemului de revizie a mașinilor și apoi creșterea standardelor de siguranță (opțiune de reglementare).*

După descrierea opțiunilor, trebuie stabilite aspectele despre care administrația dorește informații, cum ar fi:

Care opțiune este mai ușor de implementat?

Ce investiție este necesară (costul pe termen scurt)?

Care sunt necesitățile de personal (costul permanent)?

Care opțiune oferă un stimulent mai mare pentru conformare?

Ce se poate aștepta în privința beneficiilor – reducerea numărului de accidente?

În final trebuie formulate întrebări foarte specifice pentru diversele grupuri țintă ce urmează a fi consultate și pentru diversele opțiuni avute în vedere.

Mai jos sunt câteva exemple de întrebări, care, însă, nu sunt în nici un caz exhaustive.

Pentru opțiunea b), creșterea controalelor de trafic și a amenzilor pentru încălcarea legislației rutiere:

Poliția are suficient personal pentru a asigura aplicarea, are suficiente mașini, sisteme de

radar de încredere, etc.; cât ar costa această dotare?

Administrația este pregătită să asigure și să controleze colectarea amenzilor (un registru cu numerele de înmatriculare și adresele, etc.)?

Procedura internă de manevrare a amenzilor avută în vedere este suficient de simplă pentru a evita crearea unor costuri suplimentare în loc să aducă venituri suplimentare?

Pentru opțiunea f), îmbunătățirea sistemului de revizie a mașinilor și creșterea standardului de siguranță:

Ce impacturi politice/sociale pot apărea dacă sunt ridicate standardele de siguranță ale mașinilor (creșterea costului mașinilor și întreținerii lor pentru populație)?

Care sunt costurile pentru guvern și furnizorii de servicii de transport public (creșterea costului întreținerii parcului de mașini pentru serviciile guvernamentale și transportul public)?

Dacă reviziile sunt operate de sectorul privat, cât de costisitoare va fi supravegherea? Ce instituție va fi însărcinată cu supravegherea și cu ce cost suplimentar?

Pentru opțiunea d), organizarea unei campanii publicitare:

Există posibilitatea ca această campanie publicitară să fie plătită de sectorul privat sau ca acesta să coopereze la efortul respectiv?

Cât va costa?

Care este rata succesului unor astfel de campanii în alte țări?

În timpul consultărilor din cadrul administrației, se înțelege că fiecare minister acoperă problemele din aria sa de responsabilitate. De exemplu, Ministerul Finanțelor este responsabil în primul rând pentru evaluarea impacturilor bugetare, Ministerul Mediului pentru impacturile asupra mediului și Ministerul Economiei pentru impacturile economice, etc. Se înțelege, de asemenea, că dacă este necesară crearea unui nou birou sau angajarea unui personal suplimentar pentru implementarea unei noi politici, răspunzător cu evaluarea impactului va fi ministerul însărcinat cu implementarea, care poate să nu fie ministerul de resort al respectivului instrument al politicii. Totuși, cum investițiile noi și personalul suplimentar angajat implică niște costuri, Ministerul Finanțelor are și el o responsabilitate în evaluarea acestora.

Consultările cu părțile din afara administrației trebuie să trateze probleme specifice. Trebuie să se ia măsuri și să se asigure faptul că aceste consultări includ toate grupurile care ar putea avea un interes în noul program de politică și că rezultatele consultărilor sunt bine documentate. Administrația trebuie să se asigure că sunt de asemenea luate în considerare și interesele acelor grupuri care nu sunt suficient reprezentate de ONG-uri, cum ar fi bătrânii, copiii, etc.

Consultarea în contextul evaluării impactului în vederea evaluării unui instrument de politică are un obiectiv diferit. În procesul de evaluare, consultarea cu administrația și cu acele segmente ale societății care sunt vizate de o lege înseamnă a le solicita informații despre experiența reală cu acea lege și date verificate despre ea, iar uneori chiar recomandări pentru amendamente. Nu este vorba de prevederea unor posibile impacturi, ci de analizarea celor care au loc în realitate. De aceea, este de la sine înțeles că o bună evaluare înseamnă colectarea de date nu numai de la cei care trebuie să implementeze instrumentul în cauză, ci și de la cei asupra cărora respectivul instrument ar fi trebuit să aibe un impact pozitiv sau negativ. Evitarea consultării celor vizați direct și a grupului țintă mai larg al instrumentului, precum și a grupurilor lor de interese, în cadrul unei evaluări, va deforma foarte probabil rezultatele, fiindcă orice evaluare este o comparație empirică între rezultatele așteptate și cele reale ale instrumentului respectiv.

3.4. Ce forme de consultare sunt posibile?

Consultarea în interiorul administrației se poate desfășura printr-o procedură scrisă sau poate lua forma unor întruniri interministeriale. În cazul în care consultările sunt sub forma scrisă, toate comentariile trebuiesc comunicate tuturor participanților. În cazul în care sunt orale, este preferabil ca reprezentanți ai tuturor administrațiilor interesate să fie invitați la aceeași întrunire, pentru a avea un schimb complet de opinii și a clarifica diversele puncte de

vedere.

Și consultările din afara administrației pot avea loc sub forma unei proceduri scrise sau în cadrul unei ședințe publice. În ultimii ani, unele țări au început să consulte părțile interesate și opinia publică prin intermediul Internetului. Această formă de consultare este mai ieftină decât cele tradiționale, întrucât nu trebuie trimisă nici o documentație. Are avantajul că oricine este interesat poate comenta propunerea. Pe de altă parte, are dezavantajul că solicitarea unor informații specifice devine mai dificilă. Până acum, există puține date disponibile despre acceptarea acestei forme de consultare și despre calitatea informațiilor colectate astfel.

Unele legislații sau programe de investiții cu un impact considerabil asupra unui segment mare de populație într-un anumit domeniu trebuie – conform legii – să treacă prin faza unor consultări publice înainte de a putea fi adoptate. Acest lucru este valabil în special pentru măsurile de infrastructură, precum noile aeroporturi, autostrăzi, căi ferate, sau pentru un nou plan privind utilizarea spațiului, care poate afecta valoarea proprietății.

3.5. Cine trebuie consultat?

Consultarea în cadrul administrației trebuie să includă întotdeauna ministerele cu responsabilități orizontale. Acestea sunt în primul rând Ministerul Finanțelor (costul bugetar), Ministerul Justiției (constituționalitatea și legalitatea) și Ministerul de Interne (organizarea și implementarea). În funcție de distribuția sarcinilor din fiecare țară, pot fi și alte ministere care să trebuiască a fi consultate, de pildă în privința alocării personalului sau a execuției instrumentului de către autoritățile locale. În general, este o bună practică pentru guverne să furnizeze informații interne asupra tuturor proiectelor, astfel încât ministerele interesate să poată informa pe cel de resort despre dorința lor de a fi consultate în cazul unui anumit proiect. Consultarea între diversele niveluri ale guvernării este de obicei întreprinsă nu numai prin intermediul ministerului care poartă responsabilitatea administrației locale, ci și prin intermediul asociațiilor acestora.

Este recomandabilă consultarea grupurilor din afara administrației în cazul oricărui instrument care poate avea un efect asupra intereselor unor anumite segmente ale societății. Dintr-o serie de motive, este dificil să se asigure consultarea tuturor acestor segmente interesate; unele dintre ele pot să nu aibe o reprezentare organizată, altele pot să fie organizate dar organizarea lor să nu fie cunoscută administrației de resort. Pentru a reduce probabilitatea neglijării anumitor grupuri, poate fi recomandabilă crearea unui registru la centrul guvernului în care să se poată înregistra toate ONG-urile, făcându-și cunoscute interesele și subiectele asupra cărora doresc să fie consultate. Consultarea tuturor celor înregistrați poate evita părtinirea sau reproșurile privind părtinirea.

Unele țări, cum este Elveția, au o lungă tradiție de democrație directă și de consultare a opiniei publice. Consultarea opiniei publice poate fi foarte complicată și costisitoare, dacă nu este întreprinsă prin intermediul Internetului, iar costurile pregătirii documentației și distribuirii acesteia pot să nu fie proporționale cu rezultatele. Consultările publice largi, cu documentație scrisă distribuită cetățeanului pot, de aceea, să fie utile numai pentru propunerile majore, în cazul cărora se așteaptă ca impactul asupra cetățenilor să fie semnificativ. Un exemplu este, desigur, modificarea constituției. Totuși, schimbările semnificative în sistemul de pensii sau în cel educațional pot și ele să beneficieze de consultări pe baze largi.

4. APLICAREA SPECIFICĂ A EVALUĂRII IMPACTULUI LA PROCESUL INTEGRĂRII EUROPENE ȘI LA CEL DE NEGOCIERE A ADERĂRII

4.1. Introducere

Țările care se pregătesc de aderare la Uniunea Europeană sunt confruntate cu enorma sarcină de a-și transforma structurile economice, sociale, legislative și guvernamentale. Țările central și est europene întreprind aceste schimbări atât în contextul integrării lor în Europa, cât și în cel mai larg al adaptării la guvernarea „de tip occidental”, la globalizare și la comerțul mondial. Dintre aceste țări, cele 10 care sunt deja candidate desfășoară în prezent un vast proiect strategic pentru aderarea la Uniunea Europeană (UE), în timp ce altele încearcă să obțină statutul de țări candidate. Toate acestea impun guvernelor o sarcină grea: ca într-un timp relativ scurt să elaboreze politici, să proiecteze și să adopte legi și reglementări și să construiască instituții capabile să le implementeze și să le aplice cu eficacitate.

Acum există o serie extrem de semnificativă de sarcini inter-conectate pe care guvernele și administrațiile naționale ale țărilor candidate trebuie să le asume. Acestea includ:

- continuarea după procesul de screening, pregătirea în detaliu a poziției generale de negociere;
- revizuirea și aducerea la zi în mod regulat a Programului Național de Adoptare a Acquis-ului (NPAA);
- implementarea NPAA;
- dezvoltarea instituțională;
- programarea asistenței Phare și a altor forme de asistență;
- pregătirea, programarea și implementarea Instrumentului pentru Politicile Structurale de Pre-Aderare (ISPA) și a fondului agricol (SAPARD) după anul 2000;
- pregătirea și calificarea administrației publice în vederea participării la procesul decizional din cadrul UE.

Scopul acestui capitol este să prezinte felul în care tehnicile evaluării impactului pot ajuta țările din Europa Centrală și de Est în realizarea sarcinilor legate de integrarea europeană și aderarea la UE. În contextul specific al politicii de integrare europeană, scopul evaluării impactului este în mod esențial acela de a oferi guvernului și sectorului privat informații despre impactul politic, economic, social și asupra mediului al adoptării politicilor comunitare sau a unor Reglementări și Directive individuale. În mod ideal, rezultatele vor fi estimări cantitative ale costurilor nete pe care le vor atribui diverselor sectoare financiare – bugetul național, bugetele regionale și locale, sectorul privat, consumatorii și așa mai departe.

Dar chiar și atunci când nu se pot obține informații cantitative precise, cele calitative pot avea o importanță considerabilă. De pildă, va fi adesea posibil să se indice implicațiile unei măsuri pentru instituțiile interne, fără a se putea specifica exact care sunt costurile unor asemenea schimbări. Într-adevăr, în unele cazuri analiza calitativă poate fi importantă pentru evidențierea problemelor care trebuiesc abordate, dar care nu implică niște costuri ce pot fi atribuite clar. De exemplu, s-ar putea ca rolul instituțiilor care asigură un control mai larg să se modifice după aderarea la UE, și va fi nevoie de timp pentru pregătirea conducerii și a personalului în vederea acestor schimbări, astfel încât tulburările produse de ele să fie minime. O bună analizare și o înțelegere clară a impacturilor schimbărilor propuse, atât a celor cantitative cât și a celor calitative, va ușura tranziția și va minimaliza problemele de resurse umane și întrerupere a serviciului.

4.2. Aplicabilitatea evaluării impactului la aderarea la UE

Se spune uneori că, întrucât aderarea la UE obligă țările candidate să adopte și să imple-

menteze acquis-ul comunitar, evaluarea impactului este inutilă fiindcă țara candidată nu are încotro. Nu este adevărat. Există diverse căi de aliniere a cadrului legislativ al unei țări la cerințele UE. Justificarea acestui fapt se află în natura legislației UE, care ia două forme principale:

Reglementările trebuie să fie adoptate integral și fără amendamente de către Statele Membre; ele sunt utilizate atunci când se consideră că pentru atingerea scopurilor legislației este necesară uniformitatea completă.

Directivele, în schimb, sunt mult mai flexibile. Ele constau din „Cerințe Esențiale Comune”, care trebuie să fie încorporate în legislația Statelor Membre. Totuși, stabilirea felului exact în care se realizează acest lucru este lăsată la latitudinea țărilor membre.

Astfel, este lăsată la îndemâna țărilor candidate o mare flexibilitate în ce privește alegerea felului în care vor implementa Directivele UE, iar aceste metode de implementare variate pot avea impacturi foarte diferite asupra economiei și societății. Evaluarea impactului este deci esențială pentru găsirea celui mai avantajos mod de implementare a Directivelor. Este importantă chiar și atunci când implementarea unei cerințe lasă țării candidate o mică plajă de manevră, așa cum se întâmplă deseori cu Reglementările, pentru că oferă celor care creează politicile îndrumări privind impactul pe care implementarea Reglementării respective îl va avea asupra altor variabile ale politicii în cauză. În plus, analiza impacturilor Reglementărilor poate ajuta la prioritizarea momentelor de implementare ale diverselor Reglementări și la planificarea bugetului, întrucât le explică reglementarea celor afectați și își asigură cooperarea acestora, precum și la proiectarea instituțiilor de implementare.

În acest context trebuie menționat că:

- Procesele și tehnicile prin care se efectuează evaluarea impactului politicilor și legislației legate de integrarea europeană și aderarea la UE sunt în general aceleași ca și în cazul tuturor celorlalte politici și legi. (O serie de excepții și considerații speciale în această privință vor fi discutate în continuare). Problemele și tehnicile analizate în Capitolul 1, Îmbunătățirea Instrumentelor Politicilor prin Evaluarea Impactului, în Capitolul 2, Evaluarea Impactului Bugetar și Economic al Politicilor Guvernamentale și în Capitolul 3, Consultarea, sunt relevante și pentru aderarea la UE, așa încât nu vor mai fi repetate aici.

- Evaluarea impactului nu înlocuiește celelalte procese și strategii de urmărire a integrării și aderării. Scopul său este acela de a contribui la dezvoltarea și creșterea eficacității altor strategii și/sau la reducerea costurilor și a efectelor secundare negative.

- Realizarea evaluării impactului este în sine un cost, din punctul de vedere al întârzierii și al resurselor umane și bugetare. În cazul aderării la UE, țării candidate i se cere să adapteze mii de reglementări individuale și multe politici într-o perioadă de timp relativ scurtă. Este de neconceput ca o țară să poată întreprinde o analiză serioasă a impactului tuturor acestor modificări. Evaluarea impactului trebuie realizată în așa fel încât să identifice zonele esențiale de impact asupra economiei naționale și societății și să se concentreze pe aceste zone.

- În general, evaluarea impactului trebuie efectuată numai atunci când se poate miza în mod rezonabil pe faptul că beneficiile așteptate din rezultatele evaluării vor depăși costurile. Totuși, este important să se adopte o viziune largă asupra „beneficiilor așteptate”, care nu trebuie să fie calculate doar în termenii costurilor financiare și economice. Trebuie să se ia în considerare și alte beneficii, precum o mai mare echitate, creșterea răspunderii, un mai mare respect pentru statul de drept și îmbunătățirea capacității de administrare.

4.3. Cum poate contribui evaluarea impactului la eficacitatea procesului de aderare la UE

Așa cum se arată în capitolele anterioare, evaluarea impactului este un element al elaborării politicii menit să îmbunătățească informația aflată la dispoziția celor care iau decizii. În cazul aderării la UE, evaluarea poate ajuta la optimizarea acestui proces prin:

- facilitarea prioritizării și succedării pașilor în crearea politicilor, precum și a adoptării și implementării acquis-ului comunitar;

- furnizarea de estimări ale costurilor diverselor abordări ale implementării politicilor sau măsurilor comunitare, reprezentând astfel o parte a evidențelor de care are nevoie guvernul pentru a lua decizii privind acele politici;

- furnizarea unor informații legate de impactul măsurilor asupra sectorului public și privat, pentru a oferi date despre modificările care vor fi necesare în instituții, administrare și procesele de producție;

- măsurarea cantitativă a impactului măsurilor asupra bugetelor naționale (și, acolo unde este cazul, a celor regionale și locale) și asupra necesităților financiare ale firmelor.

Ori de câte ori sunt posibile mai multe moduri de a acționa, trebuie făcută o alegere. Acest adevăr este valabil pentru direcția politicii, instrumentul, metoda de implementare și aplicare, proiectul instituțional, strategia de negociere și momentul oportun de pornire. Toate aceste alegeri au de câștigat dintr-o mai bună informare privind posibilele consecințe; evaluarea impactului are sarcina de a furniza astfel de informații, atât cantitative cât și calitative.

4.3.1. Adoptarea și implementarea eficace din punct de vedere al costului a acquis-ului comunitar

Acesta este domeniul cel mai larg și mai fundamental la care poate contribui evaluarea impactului. Costul pe care se estimează că trebuie să îl suporte firmele europene pentru a răspunde cerințelor administrative naționale și ale UE se ridică la 540 miliarde euro pe an (3-4% din PIB). În plus, există costuri bugetare la diverse niveluri ale guvernării. Nealegerea celui mai economic și eficient mod de implementare a acquis-ului comunitar poate reduce competitivitatea țării în raport cu celelalte State Membre ale UE. Există posibilitatea clară a unor economisiri pentru cetățeni, firme și guverne dacă implementarea este bine gândită din punctul de vedere al modului și ordinii de realizare.

Pregătirea pentru integrarea în Uniunea Europeană constituie un exercițiu complex de minimalizare a costului. În ciuda a ceea ce se spune deseori, nu există un singur mod de aderare la UE, ci mai multe. Aceste moduri diverse pot avea impacturi foarte diferite asupra economiei și societății. Pentru a alege calea optimă către Uniunea Europeană, este necesară cunoașterea impactului politic, economic, financiar, legal și social al adoptării politicilor și reglementărilor UE și a implicațiilor diverselor căi de implementare a deciziilor de politică specifice pentru fiecare țară.

O adoptare necorespunzătoare a politicilor UE nu numai că va crește costurile dar va diminua, de asemenea, beneficiile așteptate în urma aderării la UE în termeni de eficiență economică și competitivitate. Pentru a se evita astfel de consecințe, evaluarea impactului poate fi folosită pentru a identifica abordări care:

- să asigure faptul că implementarea țărilor sociale ale acquis-ului comunitar (ca de pildă cele privind mediul) nu impun costuri mai mari decât este nevoie sectorului privat;

- să reducă și costurile furnizării de servicii publice, pentru a evita generarea unor efecte descurajatoare legate de plata taxelor și tendința de evitare a impozitelor;

- să se asigure că atât costurile cât și întârzierile impuse agenților economici pentru obținerea serviciilor publice și interacțiunea cu autoritățile (de pildă, pentru obținerea unei autorizații) nu vor fi mai mari decât este strict necesar;

- să se bazeze pe conformarea voluntară, care, așa cum arată experiența, este adesea un mod mai ieftin de conformare a industriilor cu Reglementările UE decât controlul administrativ.

Pentru aceste motive, evaluarea impactului trebuie să fie, în cea mai mare măsură posibilă, un aspect obișnuit al procesului de armonizare legislativă. Ministerele și grupurile de lucru care elaborează instrumentele legislative ale țării în vederea aplicării acquis-ului comunitar trebuie ca, în măsura posibilului, să urmărească în cursul normal al muncii lor impacturile unor abordări alternative ale convertirii Directivelor în legislația națională și să identifice costurile și beneficiile tuturor legilor UE relevante. Atunci când apar implicații importante sau impacturi extrem de diferite ale diverselor abordări ale implementării, acestea trebuie prezentate consiliului de miniștri (sau comisiei ministeriale corespunzătoare) în vederea informării procesului decizional.

4.3.2. Construirea instituțiilor

Înțelegerile administrative și instituțiile necesare pentru implementarea acquis-ului comunitar sunt în cea mai mare măsură neprecizate de UE, ci lăsate la latitudinea fiecărei țări din punctul de vedere al proiectării și implementării. Întrucât acquis-ul comunitar ridică probleme funcționale la care trebuie răspuns, mai degrabă decât prescrie soluții instituționale de adoptat, provocarea privind proiectarea instituțională se transformă în încercarea de a asigura o conformare eficace cu cel mai mic cost.

Această abordare deschide o gamă largă de opțiuni instituționale. În privința diverselor porțiuni ale acquis-ului comunitar, este necesar să se pună întrebări precum:

Anumite legi ale UE trebuiesc implementate prin modificarea instituțiilor existente sau trebuie creată o nouă instituție?

Sistemele de livrare trebuie să fie publice, sau private, sau de ambele feluri?

Cum vor fi supuse sistemele de livrare (indiferent dacă sunt publice sau private) controlului intern și extern?

Ce măsuri sunt necesare pentru asigurarea răspunderii publice complete a formatului instituțional specific care a fost ales?

Experiența arată că Statele Membre ale UE au ales, în realitate, abordări instituționale foarte diferite pentru implementarea diverselor porțiuni ale acquis-ului comunitar. Lecția care poate fi învățată de la aceste state este că sarcina asupra agenților economici este conturată în mod semnificativ de felul în care acquis-ul comunitar este transpus în sistemele naționale de reglementare și de proiectarea înțelegerilor de implementare și aplicare. Construirea unor instituții administrative în vederea implementării acquis-ului are, de asemenea, implicații serioase asupra bugetului, atât imediate cât și pe termen lung.

Atunci când se proiectează o abordare a implementării, cea mai importantă problemă este decizia privind ceea ce trebuie optimizat. Această decizie trebuie luată pe mai multe fronturi. În primul rând, întrucât costurile eforturilor de aplicare pot ajunge să depășească beneficiile peste un anumit nivel al efortului, trebuie acordată o atenție specială „valorii pentru bani” relative în cazul diverselor strategii de aplicare. În al doilea rând, reglementarea administrativă impune atât costuri bugetare (plătite de contribuabili) cât și economice (plătite direct de către întreprinderi și reflectate în costul pentru consumatori). Adesea are loc un schimb între cele două. De exemplu, o companie poate fi auditată de un contabil din sectorul privat plătit de firmă, sau de un inspector administrativ plătit din banii contribuabililor. Este, încă, o problemă deschisă care dintre variante este mai eficientă din punct de vedere economic și care din punct de vedere administrativ.

Utilizând metodele discutate în cele trei capitole precedente, evaluarea impactului poate constitui un mijloc central de identificare și măsurare a acestor implicații extrem de semnificative, atât pentru sectorul privat cât și pentru cel public, ale costurilor și eficacității opțiunilor privind proiectarea alternativelor instituționale.

4.3.3. Pregătirile pentru negocieri și modificarea pozițiilor în timpul negocierilor

Evaluarea impactului poate contribui la pregătirea strategiei de negociere a unei țări prin identificarea domeniilor în care țara respectivă dorește să argumenteze necesitatea unei perioade de tranziție sau a unor derogări, și prin furnizarea de date empirice (atât calitative cât și cantitative) în sprijinul acestor argumente.

Atunci când se identifică domeniile pentru perioadele de tranziție, este util să se facă distincția între „reglementările privind produsul” și „reglementările privind procesul”. Reglementările de produs privesc natura produsului însuși, ca de pildă standardele de calitate ale alimentelor, standardele de emisie a gazelor la mașini, obligațiile privind marcarea, etc. Îndeplinirea reglementărilor de produs este o cerință pentru ca produsul să poată fi comercializat în cadrul UE. Reglementările de proces, pe de altă parte, privesc condițiile în care este fabricat produsul, de pildă standardele de siguranță și sănătate la locul de muncă, sau standard-

ele de mediu pentru fabrici.

Țările aflate în negocieri trebuie să fie pregătite să preia, după aderare, tot acquis-ul comunitar privind circulația pe piața internă a produselor. Există puține Directive care pot cauza probleme; acestea trebuiesc investigate și, în cazul în care se dovedesc a fi serioase, discutate în cadrul negocierilor. Însă argumentele de acest fel trebuie să fie pur tehnice, ca de pildă că este fizic imposibil, cu cea mai mare bunăvoință, să se implementeze o anumită Directivă în timp util pentru aderare. Orice încercare de a utiliza derogări sau perioade de tranziție pentru protejarea întreprinderilor interne, publice sau private, va complica negocierile și le va putea prelungi considerabil.

Directivele de proces trebuiesc evaluate corespunzător în ce privește impactul. Cele mai importante domenii sunt mediul, politica socială (în special sănătatea și siguranța la locul de muncă) și, poate, transportul. Acolo unde impactul Directivelor va fi semnificativ și va duce la o problemă serioasă legată de finanțare (sau, în unele cazuri, la o problemă instituțională), trebuie luată în considerare propunerea unei perioade de tranziție.

Natura perioadei de tranziție care ar putea fi propusă depinde de natura problemei:

1. Acolo unde problema este tehnică, fiind vorba de simpla lipsă de timp pentru finalizarea implementării unei Directive înainte de aderare, iar preluarea Directivei este în interesul clar al țării aflate în negocieri, ar trebui adoptată o perioadă de timp cât mai scurtă posibil;

2. Acolo unde implementarea ar produce hopuri de finanțare serioase, trebuiesc luate în considerare două căi posibile ale tranziției:

Dacă totuși adoptarea Directivei este importantă pentru creșterea economică și stabilitatea macro-economică, trebuie negociată perioada de tranziție progresivă cea mai scurtă care este financiar posibilă.

Atunci când contribuția Directivei la creștere, stabilitate și angajarea forței de muncă nu este semnificativă pe termen scurt sau este chiar negativă, perioadele de tranziție lungi și încărcate spre final sunt cele mai bune. Un exemplu îl constituie Directiva privind Apele Reziduale Urbane. Pe termen lung, este în mod clar în avantajul fiecărei țări să o adopte, întrucât aduce beneficii semnificative consumatorilor și mediului. Totuși, pe termen scurt și mediu relația dintre implementarea Directivei și creșterea economică sau chiar bunăstarea socială este slabă, sau chiar negativă: implementarea ar fi atât de costisitoare încât finanțarea ei ar avea un efect de încetinire asupra creșterii. În acest caz, o perioadă de tranziție lungă, cu cea mai mare parte a implementării având loc către sfârșit (atunci când PIB-ul țării va fi mult mai mare) ar fi soluția ideală.

O bază solidă de argumentare pentru perioadele de tranziție fundamentată pe evaluarea impactului face documentul de poziție al unei țări mai convingător. În plus, pe măsură ce negocierile progresează și țara trebuie în mod invariabil să renunțe la unele din cererile sale, informațiile generale furnizate de analizarea impactului pot contribui la luarea unor decizii privind prioritizarea pozițiilor de interes național. Fără o asemenea analiză, consiliului de miniștri îi va fi imposibil să ia decizii serioase, în procesul negocierii, privind pozițiile la care poate renunța cu cele mai mici costuri pentru țară și pozițiile pe care trebuie să le apere neapărat.

4.3.4. Comunicarea în legătură cu integrarea europeană

În majoritatea țărilor candidate din Europa Centrală și de Est, proiectul aderării la UE este destul de popular și se bucură, de obicei, de sprijinul principalelor forțe politice. Însă experiența arată că nu întotdeauna se poate pune baza pe faptul că acest sprijin va continua atunci când în cursul negocierilor vor trebui luate decizii dure și pe măsură ce anumite sectoare vor cunoaște consecințele negative ale adoptării cerințelor UE. De aceea, toate țările trebuie să se angajeze într-o formă sau alta de comunicare publică, în scopul asigurării unui sprijin continuu pentru acest proces.

Evaluarea impactului poate îmbunătăți comunicarea guvernamentală prin furnizarea unor informații mai vaste, menite a demonstra care vor fi beneficiile societății de pe urma deciziilor guvernului. Atunci când trebuiesc făcute alegeri dificile în procesul de pregătire și negocieri a aderării la UE, impactul asupra diverselor segmente ale societății este adesea inegal și este

aproape întotdeauna inevitabil ca unele decizii, chiar dintre cele optime, să determine cel puțin o oarecare opoziție din partea populației sau în anumite sectoare. De exemplu, impunerea unei taxe de utilizare pentru un serviciu care actualmente este „gratuit” e întotdeauna nepopulară. Însă dacă guvernul poate furniza date solide care să arate că aceasta este opțiunea cea mai ieftină pe termen lung, sau cea mai echitabilă, decizia poate fi mai ușor de impus. Abilitatea guvernului de a demonstra că alegerile sale au fost făcute pe baza unei analize serioase poate întotdeauna să ajute la asigurarea unui oarecare sprijin pentru deciziile în cauză.

Atunci când se pregătesc, și ulterior se modifică, pozițiile de negociere, transparența constituie o bună politică. Evident, presiunea timpului va tinde să lucreze împotriva unei politici de informare a electoratului în legătură cu poziția pe care guvernul intenționează să o adopte. Însă dacă se constată că guvernul ia poziții fără consultarea și informarea populației, aceasta poate duce la diminuarea sprijinului pentru întregul proces de integrare. Transparența devine și mai importantă pe măsură ce negocierile progresează și pozițiile naționale laudabile trebuie modificate pentru a putea continua negocierile. De aceea, o bună politică impune dedicarea unor resurse pentru consultare, informare și relații publice încă de la începutul procesului de negociere.

Furnizarea unor informații solide privind motivarea alegerii dintre diversele opțiuni de politică și implementare este importantă mai ales din perspectiva parlamentului care, în urma pregătirilor de aderare, va trebui să adopte o serie de legi pentru adaptarea legislației naționale la cea a UE. Nu este neobișnuit ca parlamentul să încerce să modifice legislația propusă de guvern, așa încât guvernul are nevoie de argumente convingătoare pentru a asigura adoptarea legislației cerute de procesul de aderare.

4.3.5. Calitatea efectivă de stat membru

Calitatea de stat membru al UE cere ca administrația națională să participe în mod extensiv la elaborarea politicilor europene. Funcționarii publici din ministere trebuie să fie capabili să răspundă noilor reglementări propuse și să poată evalua, adesea foarte rapid, felul în care acestea ar putea afecta țările lor. Calitățile necesare pentru a face acest lucru în mod eficace sunt deseori aceleași ca și pentru evaluarea impactului. Mai mult, o formă oarecare de evaluare a impactului este acum o obligație pentru cei care creează politicile în cadrul UE. Un exemplu îl constituie Directiva UE privind evaluarea impactului asupra mediului, care obligă opinia publică și sectoarele private să estimeze consecințele de mediu ale proiectelor de construcții majore, precum construirea de drumuri sau de noi complexe industriale. În sfârșit, opțiunile inteligente privind programarea fondurilor UE necesită, de asemenea, capacitatea de a realiza o evaluare a impactului.

Pentru aceste motive, este util să se rețină că, investindu-se acum în efectuarea unei evaluări a impactului, precum și în formarea și perfecționarea calităților funcționarilor civili în domeniile relevante, se investește în creșterea capacității ministerelor de analizare a politicilor și implicit în pregătirea lor pentru sarcinile pe care vor trebui să și le asume odată cu obținerea calității de Stat Membru.

4.4. Evaluarea impactului: Stabilirea priorităților

Deși evaluarea impactului poate fi un mijloc evident util pentru aderarea la UE, este la fel de adevărat că, dată fiind cantitatea de schimbări legislative și de politică necesare în țările central și est europene în cadrul acestui proces, nu este posibilă efectuarea evaluării impactului tuturor acestor modificări. Cum resursele sunt limitate și timpul scurt, este necesar să se aleagă locul în care este probabil ca evaluarea impactului însăși să fie cea mai eficace în raport cu costul. Principiul de bază este ca resursele investite în evaluarea impactului să fie proporționale cu importanța problemei în cauză. O formă oarecare de evaluare, chiar și schematică, trebuie întreprinsă pentru orice lege din legislația UE, dar o evaluare a impactului detaliată trebuie să se concentreze pe subiectele esențiale. Câteva exemple pot fi furnizate de Reglementările și Directivele unde există potențialul unor economisiri semnificative sau

despre care se știe că sunt problematice și dificil de implementat și constituie elemente de importanță strategică pentru negocieri, cum sunt domeniile cu încărcătură politică și cele potențial candidate la solicitarea unei perioade de tranziție.

Există cel puțin cinci căi de identificare a legislației pe care o țară poate dori să o evalueze mai detaliat.

1. Selecționarea în funcție de natura și costul politicii însăși.

Diferența dintre Directive și Reglementări și cea dintre produs și proces au fost deja menționate. Directivele permit o evaluare mai largă, deoarece există o mai mare flexibilitate în adoptarea lor și implicit mai multe opțiuni de explorat. Reglementările și Directivele de proces sunt domenii mai pasibile de a necesita perioade de tranziție decât cele de produs, devenind subiecte mai evidente pentru evaluarea impactului în contextul pregătirii documentelor de poziție. Merită menționat faptul că unele dintre Directivele cu cele mai mari încărcături financiare au fost inițial convenite cu perioade de implementare lungi chiar pentru Statele Membre existente, un argument ce poate fi utilizat de actualele candidate pentru a obține, la rândul lor, perioade de tranziție.

Mai mult, aria acquis-ului legat de proces este cea în care va fi necesar cel mai mare volum de investiții, publice și poate chiar private. În aria acoperită de reglementările comunitare, cele care privesc mediul și sănătatea și siguranța la locul de muncă vor necesita investițiile cele mai serioase. Nivelul total al investițiilor bugetare necesare pentru implementarea acquis-ului legat de proces depășește cu mult capacitatea țărilor din Europa Centrală și de Est, chiar pe termen mediu. Dacă se adaugă investiția în infrastructură, este clar că, chiar în ipoteza unei sporiri continue a creșterii economice, luând în calcul resursele deja prevăzute în planificarea bugetului național pe mai mulți ani și capacitatea sectorului privat de a finanța unele dintre investițiile necesare, implementarea completă va dura câțiva ani. Finanțarea privată sau privată/publică a investițiilor va ajuta, desigur, la accelerarea adoptării acquis-ului comunitar, însă în cazul Directivelor cum sunt cele care impun nivelurile minime de servicii, va fi necesară o finanțare bugetară directă considerabilă. Dat fiind costul imens prevăzut pentru aceste Directive, potențialul de economisiri dintr-o evaluare adecvată este corespunzător de mare.

2. Selecționarea pe baza experienței celor 15 State Membre actuale ale UE.

În multe cazuri țările candidate pot folosi experiența Statelor Membre pentru a identifica ariile din acquis-ul comunitar în care investiția în evaluarea impactului poate fi rentabilă. De pildă, Directivele în cazul cărora actualele State Membre au utilizat căi de implementare foarte diferite merită să fie explorate în vederea alegerii abordării celei mai potrivite pentru situația țării în cauză. Directivele în cazul cărora implementarea a fost foarte costisitoare sau din care au rezultat consecințe neașteptate semnificative sunt de asemenea bune candidate pentru o evaluare completă a impactului. În același timp, însăși efectuarea evaluării impactului în astfel de cazuri poate să beneficieze de experiența altor State Membre, permițând țărilor candidate să ajungă la concluzii cu costuri mai mici, folosind informațiile și analiza deja disponibile.

Atunci când se are în vedere evaluarea impactului potențialelor aspecte care vizează perioade de tranziție, țările candidate pot apela la Directivele Comunitare pentru implementarea cărora s-au acordat perioade de tranziție Statelor Membre. Acesta este în mod special cazul reglementărilor legate de mediu, în cadrul cărora, pentru Directiva privind Apa Reziduală Urbana, Statele Membre au la dispoziție până la 15 ani pentru implementarea unui anumit element al acesteia. Evident, astfel de Directive sunt pasibile să producă probleme similare noilor Membre, iar implicațiile lor trebuie evaluate cu atenție.

3. Selecționarea utilizând experiența țărilor candidate precedente.

Extinderile anterioare nu oferă neapărat o bună îndrumare privind locurile unde pot apărea principalele probleme legate de aderare. Cea mai recentă extindere a inclus Austria, Finlanda și Suedia, însă aceste țări au avut relativ puține probleme în ce privește adaptarea la acquis-ul comunitar, în parte datorită faptului că se adaptaseră deja prin Acordul Zonei Economice Europene și în parte pentru că nivelul lor de reglementare era similar cu cel din Uniunea Europeană. Aderarea Spaniei și Portugaliei este poate mai relevantă din perspectiva nivelului de dezvoltare, dar aceste două țări au aderat cu 15 ani în urmă, înainte de lansarea programului „1992” pentru saturarea pieței interne. Este, însă, în interesul clar al țărilor candidate să studieze cu atenție tratatele de aderare ale acestor diverse state și să discute problemele de

aderare cu oficiali care au fost implicați în pregătirea aderării lor.

Pentru acele țări care au început negocierea cu Uniunea Europeană în februarie 2000, este util să ia în considerare pozițiile adoptate de țările care au început negocierile în primăvara anului 1998. Aceste țări și-au înaintat deja toate documentele de poziție și majoritatea lor sunt de domeniul public. Nu toate țările aflate în proces de aderare au realizat evaluări ale impactului în ariile principale ale acquis-ului comunitar, însă luarea în considerare a tuturor solicitărilor de perioade de tranziție sau a altor măsuri derivând din acquis oferă o imagine clară a domeniilor cheie unde pot apărea probleme.

4. Selecționarea pe baza experienței oficialilor din ministerele de resort care au fost implicați în procesul de screening.

Oficialii din ministerele de resort sunt personajele din cadrul guvernului teoretic cel mai bine pregătite pentru a identifica zonele problemă. Ei trebuie să cunoască bine sectoarele de care se ocupă și trebuie să fie conștienți de problemele majore cu care se confruntă acestea. Trebuie, de asemenea, să fi luat parte la procesul de screening al legislației UE în cadrul unor sesiuni organizate împreună cu Comisia Europeană din Bruxelles.

Unul dintre principalele aspecte în această privință este sensibilizarea oficialilor din ministerele de resort la tipul de probleme care pot apărea în aria lor de competență. Autoritatea care coordonează Integrarea Europeană din cadrul guvernului trebuie, în general, să participe la stimularea oficialilor din ministere în vederea identificării zonelor importante în care trebuie utilizată evaluarea impactului.

5. Selecționarea prin consultarea cu firmele, sindicatele și alte grupuri de interes ale societății.

Unele dintre domeniile care necesită într-adevăr o evaluare completă a impactului pot fi evidente pentru sectorul non-guvernamental, dar nu și pentru guvern. Din acest motiv, firmele și alte sectoare non-guvernamentale trebuiesc implicate în găsirea ariilor în care trebuie efectuată evaluarea impactului. Aceste surse non-guvernamentale sunt necesare, de asemenea, pentru determinarea faptelor în cadrul evaluării impacturilor care privesc domeniile lor.

5. REFERINȚE, INSTRUCȚIUNI UTILE, WEBSITE-URI ȘI CONEXIUNI DIRECTE

1. Referințe

W. Kip Viscusi: “Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making” [Îmbunătățirea Bazei Analitice a Deciziilor de Reglementare], pagina 183, Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries [Analiza Impactului Reglementării: Cele mai Bune Practici din Țările OECD], (OECD 1997). Această publicație OECD prezintă studii de caz și un ghid de îndrumare pas cu pas pentru o bună analiză a impactului.

OECD Recomandarea Consiliului OECD privind Îmbunătățirea Calității Reglementării Guvernamentale (1995).

Articolul 6.2, The Framework Regulation [Regulamentul Cadru], Consiliu (CEE), No.2081/93

2. Publicații utile și instrucțiuni de bună practică

SIGMA PAPER No.13: Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations [Evaluarea Impacturilor Legilor și Reglementărilor Propuse]

SIGMA PAPER No.15: Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe [Lista de Verificare pentru Elaborarea Proiectelor de Legi și Administrarea Reglementării în Europa Centrală și de Est]

SIGMA Publication 1994: Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques [Îmbunătățirea Calității Legilor și Reglementărilor: Tehnici Economice, Legislative și Manageriale]

EU Guidelines: Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function [Instrucțiuni de Bune Practici pentru Administrarea Funcției de Evaluare]. Instrucțiunile se referă la câteva publicații ale Comisiei în acest domeniu, inclusiv la Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects [Ghidul Analizei Cost-Beneficiu pentru Proiectele Mari] disponibil de la Departamentul de Evaluare al DG XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Acest ghid este proiectat special pentru funcționarii Comisiei care nu sunt specialiști în Analiza Cost-Beneficiu (ACB), însă dă și câteva indicații pentru experții externi, care ar putea avea nevoie să înțeleagă cerințele specifice ale Comisiei privind informațiile despre costurile și beneficiile proiectelor propuse. Sunt disponibile pe internet la adresa:

<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>:

Australia (Statul Victoria)<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Australia (Guvernul Federal)<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Canadahttp://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm, „Ghidul Procesului de Reglementare la Nivel Federal” canadian este adus la zi în această perioadă. Noua versiune va fi disponibilă în curând.

Germania:<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>: Vezi instrucțiunile pentru evaluarea impactului și cele pentru evaluarea costului în germană:

(1) Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (pdf)

(2) Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften (pdf)

Marea Britanie:http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm

În plus: **peste 200 site-uri guvernamentale din întreaga lume** pot fi găsite pe website-ul Băncii Mondiale: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>

6. EVALUAREA IMPACTULUI LEGILOR ȘI REGLEMENTĂRILOR

Exemplu de reglementare inclusă în regulile generale de lucru ale ministerelor
Traducerea instrucțiunilor utilizate în Palatinat (Germania)

Art. XX: Evaluarea impactului legilor și reglementărilor

1. Evaluarea impactului legilor și reglementărilor include proceduri pentru:
 - analizarea necesității, urgenței și posibilelor implicații ale unor proiecte de legi și reglementări alternative (evaluarea prospectivă a impactului);
 - examinarea și evaluarea proiectelor de legi și reglementări sau a părților lor componente (evaluarea impactului în timpul proiectării);
 - evaluarea prevederilor legislative deja în vigoare (evaluarea retrospectivă a impactului).
2. Se va evalua impactul oricărei legi planificate a cărei aplicabilitate este largă sau care este probabil că va avea consecințe semnificative.
3. Atunci când se evaluează impactul instrumentelor legislative trebuie să urmeze instrucțiunile din Anexa XXX.

Art. XXX

4. Atunci când se evaluează impactul legilor/reglementărilor, rezultatele evaluării și modul cum au fost luate în considerare trebuie să fie prezentate în nota de fundamentare; lipsa unei astfel de evaluări trebuie justificată în nota de fundamentare.
5. Propunerile privind evaluarea retrospectivă a impactului unei legi/reglementări trebuie să fie motivate în nota explicativă care însoțește proiectul de instrument legislativ.

7. ANEXA

Instrucțiuni pentru evaluarea impactului legilor și reglementărilor

6. Termenul de reglementare în contextul prezentelor instrucțiuni se referă la toate opțiunile de politică, respectiv la cele coercitive, financiare, informale și la opțiunea zero. În Germania este necesar un instrument legislativ pentru implementarea tuturor opțiunilor, cu excepția opțiunii zero.

Evaluarea impactului legilor și reglementărilor include proceduri speciale pentru:

- elaborarea unor reglementări alternative și realizarea unor evaluări comparative ale impactului acestora în vederea unei selecționări justificate a celei mai bune opțiuni de reglementare;
- analizarea și testarea proiectelor de legi și reglementări în raport cu o serie de criterii funcționale;
- evaluarea instrumentelor legislative deja în vigoare (proceduri unice, continue, sau periodice).

Aceste proceduri pot fi folosite separat sau combinate. Metoda utilizată depinde de legea/reglementarea planificată vizată și de criteriile alese pentru examinarea ei.

1. Evaluarea prospectivă a impactului

Această procedură este utilizată pentru evaluarea necesității unei reglementări, definirea opțiunilor de reglementare alternative și realizarea unei evaluări comparative a acestora din punctul de vedere al efectelor previzibile (sarcini, impact asupra evoluțiilor societății, etc.).

Obiectivul central:

Găsirea opțiunii de reglementare care promite cele mai bune mijloace pentru atingerea obiectivelor – luând în considerare și efectele secundare nedorite.

Faza de concepere:

- Explorarea domeniului ce urmează a fi reglementat;
- Definirea opțiunilor de reglementare;
- Descrierea diverselor evoluții posibile în domeniul ce urmează a fi reglementat (scenariile);
- Combinarea opțiunilor de reglementare cu diversele scenarii.

Faza de implementare:

- Estimarea impactului cu ajutorul experților și grupurilor țintă ale reglementării;
- Elaborarea unui raport al evaluării în care să se identifice și să se recomande opțiunea de reglementare cea mai potrivită;
- Opțiunea de reglementare aleasă furnizează baza pregătirii proiectului de lege sau reglementare.

2. Evaluarea impactului în timpul elaborării proiectului

Această procedură poate fi utilizată într-o mulțime de scopuri atunci când o opțiune de reglementare (selecționată anterior pe baza unei evaluări prospective acolo unde este posibil) este elaborată cu ajutorul documentației și al procedurilor de verificare/testare. Ea poate folosi tehnici adecvate pentru a verifica și, acolo unde este posibil, a modifica acele porțiuni care pot avea repercursiuni majore.

Obiectivul central:

Constatarea dacă scopul reglementării este îndeplinit în cel mai bun mod posibil și dacă poate fi susținut.

Constatarea dacă grupul țintă al instrumentului legislativ îl poate implementa și se poate conforma cu ușurință.

Stabilirea măsurii în care instrumentul legislativ crește/diminuează sarcina asupra grupului țintă.

Procedura tipică:

Stabilirea criteriilor de evaluare (de exemplu, măsura în care sunt îndeplinite obiectivele, fezabilitatea, costurile) și a metodelor/tehnicilor de evaluare (de pildă analiza valoare-beneficiu, simularea, analiza cost-beneficiu).

Efectuarea examinării și testării, în cooperare cu grupurile țintă, dacă este posibil.

Constatarea dacă rezultatele evaluării impactului efectuate în timpul elaborării proiectului

validează proiectul de lege sau reglementare în cauză sau dacă necesită schimbări și amendamente bine fundamentate.

Documentarea rezultatelor evaluării și a modificărilor aduse proiectului.

3. Evaluarea retrospectivă a impactului

Această procedură este utilizată pentru a stabili efectele concrete ale unui instrument legislativ după intrarea sa în vigoare, comparativ cu cele dorite. Această evaluare poate fi un exercițiu unic, continuu sau periodic.

Obiectivul central:

Constatarea dacă cele mai importante obiective ale instrumentului legislativ au fost îndeplinite (gradul de succes). Constatarea dacă este recomandabil sau necesar să se amendeze, re-elaboreze sau anula instrumentul existent.

Procedura tipică:

Stabilirea criteriilor de evaluare (de pildă, măsura în care sunt îndeplinite obiectivele, acceptarea, costurile, impactul real și efectele secundare în aria de aplicare).

Selectarea porțiunilor reglementării care urmează a fi evaluate (întreaga lege, secțiunile pasibile să aibe un impact considerabil).

Stabilirea datei sau periodicității evaluării (dacă nu este deja prevăzută în instrumentul legislativ).

Stabilirea metodelor de evaluare adecvate (de exemplu, cercetarea de teren, analizarea, audierea administratorilor care aplică instrumentul, rapoartele, compararea rezultatului real cu așteptările).

Realizarea de cercetări/testări.

Evaluarea rezultatelor pe baza criteriilor de evaluare.

Documentarea propunerilor de motivare a unor acțiuni viitoare (cu referire la evaluările prospective și evaluările în timpul elaborării proiectului, acolo unde este cazul).

4. Aplicarea evaluării impactului

Cele trei proceduri de evaluare a impactului și diversele stadii ale fiecăreia dintre ele se vor aplica cu flexibilitate, în lumina scopurilor politice și necesităților practice și în conformitate cu criteriile de cheltuieli/timp.

Metodologia trebuie să țină seama de marea varietate de instrumente de reglementare și criterii de evaluare; trebuie să fie utilizată pentru probleme și cazuri specifice și trebuie să fie în continuă dezvoltare.

Documentația existentă, ca de pildă manualele, precum și consultarea externă și formarea la locul de muncă trebuie și ele utilizate dacă este nevoie.

Trebuie să se întreprindă verificări regulate pentru a stabili dacă o evaluare instituționalizată a impactului instrumentelor legislative este recomandabilă și, dacă da, ce formă flexibilă ar trebui să aibe.

Traducere din textul în limba engleza, care constituie versiunea oficiala a publicatiei intitulate SIGMA PAPER NO.31 Improving Policy Instruments through Impact Assessment, copyright OECD 2001. OECD nu este responsabila pentru calitatea traducerii în limba româna si coerenta acesteia fata de textul original.

Opiniile exprimate în aceasta publicatie nu reprezinta opiniile oficiale ale Comisiei, ale tarilor membre OECD sau ale tarilor central si est europene care participa la program. Opiniile apartin doar autorilor.

Traducerea acestui material a fost posibila cu sprijinul Initiativei pentru Reforma Administratiei Locale si Serviciilor Publice (afiliata Institutului pentru o Societate Deschisa).

Traducerea a fost efectuata de Felicia Waldman sub egida Asociatiei IDEE (Initiatives for Democracy in Eastern Europe) în cadrul unui proiect derulat în parteneriat cu NISPACee (Network of International Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) si finantat de aceasta organizatie.

Multumim, pe aceasta cale, Programului SIGMA al OECD / PHARE UE pentru autorizarea publicarii acestei traduceri si NISPACee pentru finantarea ei.