



Guvernul Republicii Moldova

Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice

Instrumente și tehnici
Volumul I



Cuprins

CUVÂNT ÎNAINTE.....	3
CE ESTE ANALIZA EX-ANTE?	4
DE CE ȚINEM CONT CÂND FACEM ANALIZA EX-ANTE?	5
ÎN CE FORMĂ PREZENTĂM ANALIZA EX-ANTE?	6
CARE SUNT INSTRUMENTELE APLICATE LA FIECARE ETAPĂ?	7
0. PLANIFICAREA ANALIZEI	7
1. DEFINIREA PROBLEMEI	10
2. STABILIREA OBIECTIVELOR.....	12
3. IDENTIFICAREA OPȚIUNILOR	15
4. ANALIZA OPȚIUNILOR.....	18
<i>Distribuirea costurilor și beneficiilor în societate</i>	<i>18</i>
<i>Analiza impactului administrativ</i>	<i>24</i>
<i>Analiza impactului economic</i>	<i>26</i>
<i>Analiza impactului social și asupra sărăciei</i>	<i>28</i>
<i>Analiza riscurilor și incertitudinilor</i>	<i>32</i>
5. COMPARAREA OPȚIUNILOR ȘI SELECTAREA OPȚIUNII RECOMANDATE	33
CINE ESTE IMPLICAT ÎN ANALIZA EX-ANTE?	35
ANEXA. EXEMPLE DE TEHNICI CALITATIVE ȘI CANTITATIVE DE ANALIZĂ EX-ANTE.....	38



Această publicație a apărut cu asistența
Departamentului pentru Dezvoltare Internațională al
Marii Britanii acordată Guvernului Republicii Moldova în
cadru proiectului „Suport pentru implementarea
Strategiei Naționale de Dezvoltare”, implementat de
ECORYS

CUVÂNT ÎNAINTE

Acest Ghid a fost conceput în calitate de îndrumar metodologic pentru autoritățile publice implicate în procesul de elaborare și analiză a impactului politicilor publice anterior luării deciziei. Un astfel de tip de analiză mai are denumirea de *ex-ante*. Importanța analizei *ex-ante* derivă din necesitatea formulării unor politici publice de calitate, care pot fi realizate nu doar prin instrumente regulatorii, care sunt frecvent aplicate în Republica Moldova, ci și prin alte instrumente, cu un caracter mai puțin intervenționist. Această analiză nu substituie procesul de luare a deciziilor, ci reprezintă un suport pentru acest proces.

Scopul acestui Ghid este ca orice politică publică să răspundă la trei întrebări principale înainte de a fi adoptată: 1. Este intervenția statului justificată? 2. Există căi mai bune de a soluționa problema și de a atinge obiectivele stabilite? 3. Cum pot fi mai bine utilizate resursele?

Ghidul servește drept instrument utilizat în analiza politicilor publice pentru mai multe tipuri de beneficiari. Pentru cei care analizează politici publice cu implicații financiare înalte sau implementarea cărora este din mai multe motive necesară, sunt utile exemple de tehnici mai sofisticate pentru analiza impactului. Pentru cei care analizează politici publice mai puțin complexe și mai puțin costisitoare va fi suficient de urmat etapele propuse în Ghid, încercând să se răspundă la întrebări oferite în fiecare secțiune/etapă. Pentru simplitatea aplicării Ghidului, fiecare etapă descrisă, va fi însoțită de o serie de pași concreți, parcurgerea cărora va permite de a avansa la stadiile ulterioare de analiză.

În același timp, Ghidul nu prezintă un spectru exhaustiv de tehnici și întrebări pentru evaluarea *ex-ante* a impactului politicilor publice, ci o selecție a unor instrumente accesibile și aplicabile pentru funcționari publici și practicieni, implicați în analiza și elaborarea politicilor publice. Cerințele față de analiza care însoțește procesul de elaborare a politicilor publice vor crește pe măsura sporirii capacităților analitice ale autorităților publice.

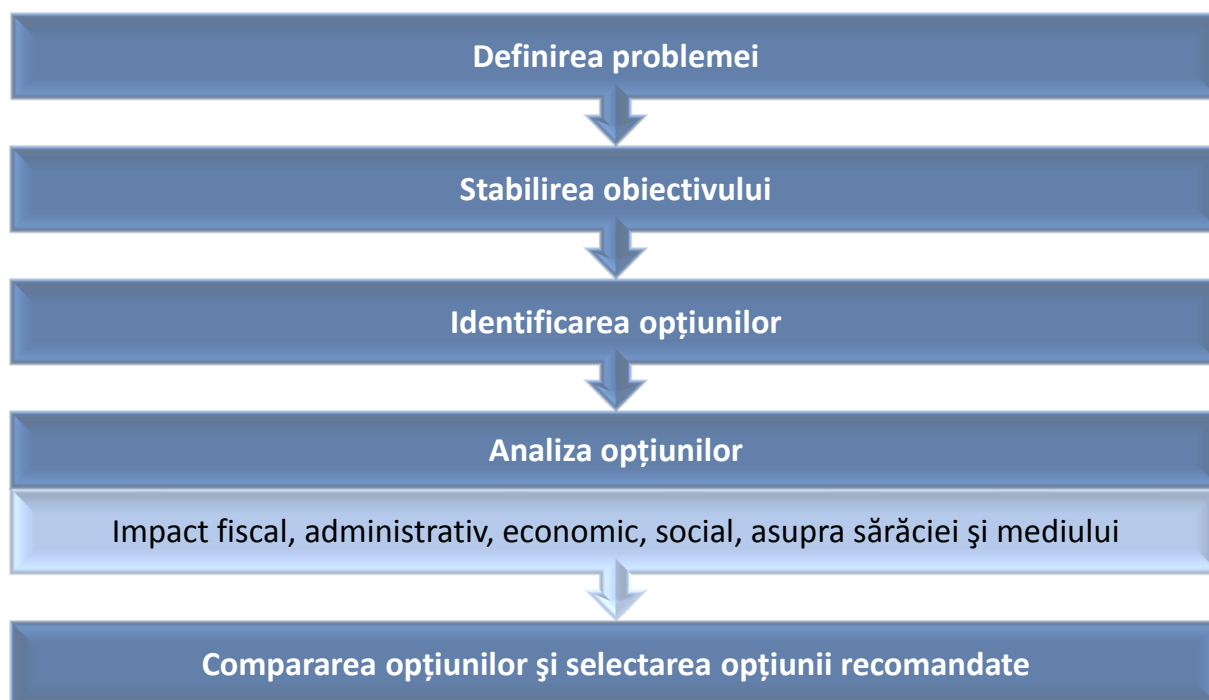
În continuare Ghidul descrie etapele analizei *ex-ante*, instrumentele aplicate la fiecare din acestea, oferind exemple din analize de așa gen efectuate în cinci ministere de ramură¹. Ghidul conține, de asemenea, anexe cu tehnici calitative și cantitative. În volumul doi al Ghidului sunt oferite 5 exemple de analiză *ex-ante* elaborate de ministerele de ramură în procesul de pilotare.

¹ La începutul anului 2010 Cancelaria de Stat a efectuat pilotarea analizei *ex-ante* în cinci ministere de ramură: Ministerul Economiei, Ministerul Justiției, Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Sănătății și Ministerul Educației. Ca rezultat au fost elaborate cinci Propuneri de politici publice. Aceste analize pot fi accesate pe pagina www.particip.gov.md.

CE ESTE ANALIZA EX-ANTE?

Analiza *ex-ante* este prima etapă a procesului decizional - elaborarea politicii publice. Această etapă presupune identificarea problemei, obiectivului, a eventualelor opțiuni de soluționare a problemei și de atingere a obiectivului și analiza efectelor sau consecințelor acestor opțiuni până la aprobarea deciziei. Cu alte cuvinte, analiza *ex-ante* nu este altceva decât o serie de pași logici care trebuie să fie urmați în procesul de elaborare a politicilor publice.

Analiza *ex-ante* este constituită din cinci etape interconexe (vezi schema 1):



Analiza *ex-ante* presupune parcurgerea unor etape consecvente, complexitatea cărora sporește pe măsura avansării analizei. Cu toate acestea analiza *ex-ante* nu este o știință, ci o artă. Astfel, în pofida, cerințelor aparent rigide, modalitatea în care se identifică cea mai bună opțiune pentru soluționarea problemei rămâne la discreția fiecăruia. Ceea ce este important, însă, este ca fundamentarea deciziei să fie realizată prin cele mai plauzibile argumente posibile.

DE CE ȚINEM CONT CÂND FACEM ANALIZA EX-ANTE?

Ex-ante este un proces iterativ

Analiza *ex-ante* este un *proces iterativ* (repetat); discuțiile sau informația colectată la o anumită etapă ar putea determina revenirea la etapele anterioare și eventual modificarea analizei. De exemplu, s-ar putea ca problema să fie mai bine înțeleasă la etapa de formulare a opțiunilor, ceea ce va necesita redefinirea acestora și ajustarea analizei efectuate.

Notificarea factorilor interesați este necesară

Autoritatea publică inițiatoare a politicii publice trebuie să înștiințeze factorii interesați cu privire la demararea analizei *ex-ante*. Un mod simplu de a aduce la cunoștință intențiile factorilor interesați este prin a stabili în cadrul autorităților publice a unui *sistem de notificare* printr-o scrisoare oficială (și opțional poșta electronică), care presupune că atunci când autoritatea publică intenționează să inițieze analiza *ex-ante*, aceasta expediază o notă prin rețeaua internă autorităților publice relevante, selectate la discreția primei, dar în mod obligatoriu Cancelariei de Stat.

Consultarea este indispensabilă

Consultarea celor care vor fi afectați și/sau vizați de politica publică și a celor care o vor implementa, începând cu etapele inițiale ale analizei, este esențială pentru calitatea politicii publice și sporește șansele realizării cu succes a acesteia. Modalitățile de consultare și de asigurare a transparenței politicii publice elaborate sunt diverse (vezi secțiunea „Cine este implicat în analiza *ex-ante*”).

Datele sunt esența analizei bazate pe evidență

Datele sunt foarte importante în analiza *ex-ante*. Lipsa lor adesea conduce la o analiză seacă, lipsită de suficiente argumente și dovezi pentru a lua o decizie. Atât datele *primare* (generate anume pentru politica publică analizată) cât și datele *secundare* (existente anterior inițierii analizei) sunt utile. Informațiile, datele și ideile sunt generate de documente și persoane, fiind astfel accesibile în formă scrisă și verbală. Ambele tipuri de surse de informații sunt utilizate în analiza impactului, deși trimiterile la studii și rapoarte sunt uneori mai credibile decât referința la discuția cu o persoană sau un grup de persoane. Datele, pot fi de asemenea, *cantitative* și *calitative*. Analiza trebuie să aibă un conținut echilibrat, în care datele cantitative sunt îmbinate de o manieră compatibilă cu datele calitative.

ÎN CE FORMĂ PREZENTĂM ANALIZA EX-ANTE?

Rezultatele analizei ex-ante vor fi transpuse în Propunerea de politici publice (PPP). Structura Propunerii de politici publice urmează logica analizei ex-ante și trebuie să conțină informații începând cu problema determinată până la opțiunea recomandată și sinteza consultărilor publice. Propunerea de politici publice va conține și anexe. În anexe se va prezenta analiza desfășurată, care poate să conțină grafice, tabele, diagrame și o descriere narativă mai detaliată. Formatul Propunerii de politici publice este ilustrat în tabelul 1.

Tabelul 1. Formatul Propunerii de politici publice	
Denumirea politicii publice Instituția inițiatoare a politicii publice	
1. BENEFICIARIII POLITICII PUBLICE	Beneficiarul 1.
	Beneficiarul 2.
	Beneficiarul 3.
2. DESCRIEREA PROBLEMEI	
3. OBIECTIVELE POLITICII PUBLICE	Obiectivul general
	Obiectivul specific 1.
	Obiectivul specific 2.
	Obiectivul specific 3.
4. OPȚIUNILE DE SOLUȚIONARE A PROBLEMEI ȘI ANALIZA	Opțiunea 1.
	Opțiunea 2.
	Opțiunea 3.
5. OPȚIUNEA RECOMANDATĂ	
6. SINTEZA PROCESULUI DE CONSULTARE	
Data prezentării Semnătura conducătorului autorității inițiatoare Anexe: X file	

Propunerea de politici publice trebuie să fie:

- **Expusă într-un limbaj clar și simplu.** Trebuie să fie găsit un echilibru dintre o argumentare tehnică și una pe înțelesul decidenților politici și factorilor interesați.
- **Relativ succintă.** Ar fi preferabil ca Propunerea de politici publice să nu depășească 30 de pagini, inclusiv cu anexe. Maniera concisă de a expune argumentarea sporește șansele examinării depline și a înțelegerii PPP de către decidenții politici și factorii interesați.
- **Explicită și argumentată.** Propunerea de politici publice trebuie să conțină argumente plauzibile, suficiente la număr, pentru a permite decidenților politici de a lua decizia potrivită. Trebuie să fie evitate situațiile în care PPP este formulată de așa o manieră ca să ascundă anumite aspecte sau intenționat să ofere prea multe detalii pentru a promova anumite idei.

CARE SUNT INSTRUMENTELE APLICATE LA FIECARE ETAPĂ?

0. Planificarea analizei

0. Planificarea evaluării

1. Definirea problemei
2. Stabilirea obiectivelor
3. Identificarea opțiunilor
4. Analiza opțiunilor
5. Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate

În contextul analizei *ex-ante*, până a trece la prima etapă – Definirea problemei, la etapa de planificare a analizei se operează cu termenul de *chestiune de politică publică*. Determinarea chestiunilor nu este același lucru ca și definirea problemei. Chestiunea poate fi considerată o problemă „necizelată” care semnalează imperfecțiunea unui sistem sau proces, insatisfacția unor categorii de persoane etc. Chestiunile sunt sugerate de rapoartele de monitorizare și evaluare, studiile și analizele în domeniu, de societatea civilă etc. Anume la această etapă preliminară se determină dacă chestiunea merită sau nu să fie supusă în continuare analizei.

Cel mai potrivit moment pentru a determina chestiunile care ar putea fi supuse analizei *ex-ante*, precum și amplasarea acestei analize, este perioada de planificare a activității pe anul următor, desfășurată în fiecare autoritate publică la finele anului în curs, inclusiv la etapa de negociere a plafoanelor de cheltuieli. Planurile de acțiuni elaborate de autorități, în care sunt indicate acele politici publice care vor fi supuse analizei *ex-ante* vor reieși din principalele documente de politici publice care ghidează activitatea Guvernului. După ce au fost definite, acestea vor fi expediate și consultate cu Cancelaria de Stat și ulterior integrate în planul anual de acțiuni al Guvernului.

În același timp, în activitățile de zi cu zi vor exista situații în care planificarea politicilor publice nu va putea fi realizată într-un mod sistematizat. Astfel de situații, și de aici, tipuri de analiză la care ar putea fi supuse politicile publice, sunt următoarele:

1. **Din start este cunoscut instrumentul de realizare a politicii publice.** Adesea politica publică este văzută drept un act normativ sau document de politici publice (strategie, program, etc.), acestea fiind doar instrumente de realizare a politicii publice. Pe termen mediu și lung aceste situații trebuie să fie evitate prin planificarea (în planul Guvernului și în planul de activitate a autorității) a analizelor pentru anumite chestiuni pe care autoritatea încearcă să le abordeze. Acest lucru ar putea fi realizat prin formularea și coordonarea cu Cancelaria de Stat a unor activități în planurile menționate, de tipul: „*Elaborarea Propunerii de politici publice pentru reducerea prețului biletelor de avion pentru cele mai populare destinații*”. Instrumentul de realizare va fi analizat pe parcurs. Pe termen scurt, însă, situații în care instrumentul este predeterminat, vor exista. Atunci recomandarea principală, este de a analiza prevederile instrumentului – actului normativ, la fel prin prisma parcurgerii celor cinci etape ale analizei *ex-ante*.

2. **Politicele publice sunt foarte complexe.** Unele politici sociale, cum ar fi cele care țin de *susținerea persoanelor cu dizabilități care au dificultăți de integrare în societate*, pot fi soluționate prin intervențiile combinate ale mai multor autorități. Aceste persoane au nevoie de tratament medical și educație specială (cel puțin în ceea ce privește adaptarea infrastructurii de învățământ la necesitățile copiilor și tinerilor), susținerea în integrarea în câmpul muncii, asistența socială, etc. Astfel, printr-o singură analiză *ex-ante*, nu pot fi soluționate problemele de integrare în societate a persoanelor cu dizabilități, fiind necesară analiza separată a fiecărui aspect al problemei, rezultând în mai multe Propuneri de politici publice.

3. **Politici publice – rezultat al unor solicitări urgente.** Adesea factorii de decizie mai puțin se interesează de probleme și obiective, dorind să cunoască opțiunile (sau chiar opțiunea recomandată) cu impactul acestora (în special cel fiscal). Astfel de politici publice vor exista și în continuare, în special în contextul apropierii de structurile europene și transpunerii directivelor comunitare. Este important de asigurat în cazul unor situații de așa fel ca minimum cerințelor analizei *ex-ante* să fie aplicate. Aceste cerințe minime se referă în principal la identificarea și analiza unor opțiuni de politici publice (traversarea analizei *ex-ante* începând cu etapa a treia), pentru ca decizia cu privire la cursul de acțiune să fie în orice caz argumentată și bazată pe o analiză comparativă.

Important este ca acele chestiuni cu impact redus și prioritate redusă să nu fie supuse analizei *ex-ante*. Or, efortul analizei trebuie să fie proporțional impactului pe care îl va produce politica publică². Astfel, în determinarea chestiunilor care vor fi supuse analizei *ex-ante* este important de a nu omite chestiuni majore care implică o schimbare într-un domeniu anume și de a nu include alte chestiuni, de importanță minoră - de ordin administrativ (achiziționarea echipamentului, schimbarea oficiilor, etc.), cele care țin de numiri/revocări în/din funcție sau politicile publice, costul analizei cărora este mult mai mare decât valoarea adăugată pentru luarea unei decizii informate.

Ce facem la această etapă?

1. Analizăm dacă chestiunea merită să fie abordată.
2. În caz că da, formulăm un plan de acțiuni pentru efectuarea analizei, indicând etapele cheie, durata acestora și persoanele/instituțiile responsabile.
3. Constituim un grup de lucru doar din reprezentanții autorităților publice sau cu antrenarea factorilor interesați din afara Guvernului.
4. Formulăm o scrisoare de notificare, anexăm documentele relevante, inclusiv planul de acțiuni și lista de persoane/instituții implicate și remitem la adresa Cancelariei de Stat și a celor vizati.

² Principiile Comisiei Europene de Proportionalitate și Semnificație, Comisia Europeană (2009).
http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

Totodată, politicile publice care cu siguranță implică necesitatea efectuării analizei *ex-ante* a impactului fac parte, de regulă, din următoarele categorii:

1. **Politici publice care țin transferuri către populație.** Un exemplu ar fi politicile publice de susținere a unor categorii de persoane, cum ar fi săracii, șomerii, invalizii, etc., care implică costuri bugetare majore.
2. **Intervenții ale Guvernului în mediul de afaceri.** Aici pot fi incluse politicile publice fiscale – de reducere sau majorare a cotei impozitelor, politicile publice de subvenționare, etc.
3. **Proiecte de investiții pe termen lung.** Reabilitarea și construcția drumurilor, crearea stațiilor de producere a energiei regenerabile, etc. sunt proiecte specifice acestei categorii.
4. **Privatizarea bunurilor aflate în proprietatea statului.** Decizia de a supune anumite bunuri privatizării trebuie să fie analizată cu precauție, ținând cont de natura irevocabilă a acestei decizii. Aceasta în special se referă la privatizarea unor companii care sunt monopoluri naturale sau care aduc profit.

0. Planificarea evaluării
- 1. Definirea problemei**
2. Stabilirea obiectivelor
3. Identificarea opțiunilor
4. Analiza opțiunilor
5. Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate

1. Definirea problemei

În analiza problemei este important de a înțelege cauzele, efectele, amploarea, categoriile afectate și evoluția problemei în timp. Formarea unei înțelegeri clare asupra problemei poate fi o adevărată provocare, deoarece deseori *problema* este confundată cu *cauzele* care o determină sau cu *efectele* pe care aceasta le provoacă. Confundarea acestor elemente rezultă în alegerea unui curs greșit de acțiune și în stabilirea unor acțiuni incorecte, implementarea cărora poate conduce la înrăutățirea situației. În anexă este oferit un exemplu de tehnică frecvent utilizată pentru definirea problemei, care este denumită “Arborele problemei”.

Această etapă a analizei *ex-ante* asigură stabilirea contextului politicii publice sau a „cazului de bază” și permite aprecierea politicilor publice curente și a modului de implementare a acestora. Fiecare problemă are o istorie proprie și un mod în care este gestionată în prezent (sau posibil să nu fi fost abordată în general, în cazul unei probleme recente sau neevidente anterior). Pentru a înțelege contextul politicii publice, în procesul de analiză a impactului trebuie să fie examinat modul actual de tratare a problemei, inclusiv legislația existentă. Această analiză trebuie să aprecieze intervențiile deja făcute, precum și alte intervenții care ar putea avea un anumit efect asupra problemei. Pentru a înțelege problema trebuie să se găsească o explicație bine argumentată la întrebarea de ce situația actuală este nesatisfăcătoare.

Grupurile afectate

La această etapă, în cazul în care nu s-a efectuat la etapa de planificare, este foarte important de identificat *grupurile afectate de politica publică*, adică acele persoane sau grupuri care vor beneficia sau vor pierde în rezultatul implementării politicii publice. Aceștia pot fi antreprenorii, profesorii, studenții, copiii, săracii, veteranii, invalizii și alte categorii de persoane și profesii. Nu trebuie să fie omise persoane sau grupuri care ar putea fi afectate negativ de politica publică respectivă – contribuabilii în cazul majorării cotei impozitelor, gospodăriile din imediata apropiere a parcurilor industriale, fabricilor, activitatea cărora poate dăuna mediului înconjurător și sănătății oamenilor, etc.

La această etapă trebuie de justificat de ce este necesară intervenția. Intervenția Guvernului este necesară în special în cazul unor eșecuri ale pieței³ sau în cazul în care apar inechități în societate.

³ Eșecurile pieței sunt situații în care forțele pieței nu sunt suficiente de a genera bunuri sau servicii solicitate de public.

Problemele nu trebuie să fie identificate ca și “lipsă de ceva” sau “necesitate de ceva”, deoarece aceasta ar putea influența definirea obiectivelor și alegerea instrumentelor de politici publice. În același timp, poate fi găsită o formulare acceptabilă și relativ neutră care relevă anumite lacune, însă nu intră în detalii pentru a nu restrânge etapele ulterioare ale analizei.

Un exemplu de așa gen poate servi problema formulată în PPP a Ministerului Muncii Protecției Sociale și Familiei, și anume: *“Deficiențele mecanismului de indexare a prestațiilor de asigurări sociale”*. Un alt exemplu este problema formulată în Propunerea de politici publice, elaborată de către Ministerul Educației: *“Politica nesustenabilă privind asigurarea condițiilor decente de trai în căminele studențești”*. Aceste probleme nu menționează expres că lipsește sau e nevoie de ceva, însă indică explicit asupra unor lacune existente într-un domeniu sau sistem care necesită o abordare ulterioară.

Un alt exemplu de problemă este cel formulat în PPP a Ministerului Sănătății, și anume: *„Accesibilitatea economică redusă la medicamente utilizate în tratamentul copiilor și persoanelor vârstnice”*. Acest tip de problemă vizează anumite grupuri țintă și nu presupune intervenția, lăsând suficient spațiu pentru manevră la etapa de identificare a opțiunilor.

Ce facem la această etapă?

1. Descriem natura problemei în baza unei evidențe clare.
2. Descriem magnitudinea problemei.
3. Identificăm clar factorii care generează problema și cauzele principale.
4. Descriem cum problema a evoluat în timp și cum politicile publice existente afectează problema.
5. Identificăm un punct de pornire pentru comparație ulterioară și descriem cum problema va evalua pe viitor fără acțiunea Guvernului.
6. Descriem de ce problema necesită acțiunea Guvernului.

Întrebări-cheie pentru identificarea problemei

- De ce există problema? Nu este confundată problema cu un efect pe care îl produce?
- Care sunt cauzele ce generează problema?
- Care este tendința? Este o problemă în creștere? Cunoaștem de ce? Dispunem de cifre?
- Cine este afectat de această problemă? Cine beneficiază și cine este lezat? Dispunem de cifre?
- Care este politica publică actuală? Ce acte legislative se aplică în prezent? Ce funcționează și ce nu funcționează? De ce?
- Cum se compară experiența noastră cu cea a altor țări?

0. Planificarea evaluării
1. Definirea problemei
- 2. Stabilirea obiectivelor**
3. Identificarea opțiunilor
4. Analiza opțiunilor
5. Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate

2. Stabilirea obiectivelor

Obiectivele sunt stabilite drept o *reacție la problemă* sau un *deziderat* al autorității într-un oarecare domeniu de activitate. Obiectivele trebuie să fie legate de problemă și de cauzele care o generează. Obiectivele pot fi *generale* și *specifice*. Gradul de specificitate a obiectivelor generale este mai redus. Important, însă, este ca cel puțin obiectivele specifice să fie suficient de detaliate, măsurabile, cu alte cuvinte SMART (**S**imple, **M**ăsurabile, **A**ceptabile, **R**ealizabile și **T**imp). Intențiile Guvernului trebuie să fie transpuse într-un cadru de timp, fiind indicate sfera de acțiune și măsura intervenției. Un exemplu de obiectiv formulat corect și altul ambiguu este oferit în boxa de mai jos.

Formularea obiectivelor

- ✓ **Obiectiv:** Micșorarea poluării cu deșeuri chimice cu 15% către anul 2015.
- × **Obiectiv:** Reducerea semnificativă a poluării chimice.

Primul obiectiv este specific (deșeuri chimice) fiind măsurabil (15%) și fixat în timp (către anul 2015). Cel de-al doilea obiectiv are un caracter general, astfel creând dificultăți la etapa de implementare, monitorizare și evaluare.

Alte exemple de obiective SMART sunt cele din Propunerile de politici publice elaborate de cele cinci ministere de ramură. În cazul PPP, elaborată de Ministerul Educației, obiectivul general este „Asigurarea sustenabilității financiare a căminelor studențești pentru menținerea lor în stare funcțională adecvată”. Pentru realizarea acestui obiectiv general a fost stabilit un obiectiv specific, formulat în felul următor: „Asigurarea acoperii integrale a cheltuielilor curente suportate de căminele studențești începând cu 1 ianuarie 2011”. Pentru sporirea transparenței actului de justiție, Ministerul Justiției a stabilit drept unul din obiective „Înregistrarea audio a tuturor ședințelor de judecată către 01.06.2011”. Ministerul Economiei în scopul soluționării problemei care ține de activitatea investițională industrială redusă și în descreștere și-a propus să soluționeze mai multe obiective, printre care și „Asigurarea unui ritm mediu anual de creștere a volumului producției industriale de 10%, până în 2015” și „Creșterea ponderii industriei în PIB până la 20-22%, către anul 2015”.

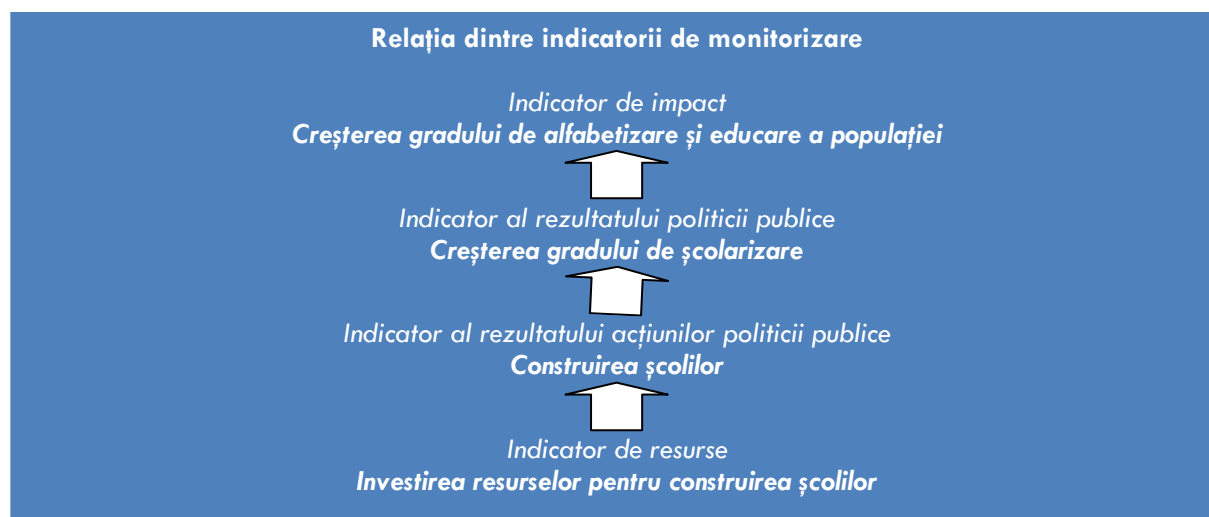
În procesul de stabilire a obiectivelor trebuie de ținut cont de faptul că realizarea acestora va fi monitorizată prin intermediul unor *indicatori de monitorizare* care vor măsura *resursele* (input), *rezultatele acțiunii politicii publice* (output), *rezultatele politicii publice* (outcome) și *impactul*.

Indicatorii de resurse (input) sunt sursele care intră într-un program sau serviciu al Guvernului. Acestea sunt oamenii, banii și timpul necesar pentru a obține produsele planificate. Fiecare politică publică trebuie să specifice resursele care vor fi necesare pentru a atinge obiectivele.

Indicatorii rezultatului acțiunii politicii publice (output) sunt măsurile unei activități. Acestea pot fi numărul de manuale elaborate și distribuite, sau kilometrii de drum construit sau reparat, sau numărul regulamentelor restrictive abrogate cu privire la antreprenoriat.

Indicatorii rezultatului politicii publice (outcome) măsoară rezultatele directe și imediate ale acțiunilor asupra țintei stabilite – oameni, agenți economici, instituții, etc. Acestea se reflectă prin modificări de comportament, competențe, abilități sau performanță. Exemple de rezultate sunt trenurile sau autobuzele care respectă orarul, numărul redus de accidente rutiere sau rata sporită de absolvire a școlii.

Indicatorii de impact măsoară efectul unei politici publice sau instrumentelor de politici publice asupra unei părți a societății. Exemple de impact pot servi creșterea sau reducerea nivelului de alfabetizare, a competitivității, a longevității, a calității apei sau aerului, etc.



Indicatorii de impact vor arăta dacă au fost realizate obiectivele generale, indicatorii care măsoară rezultatele politicii publice vor demonstra dacă au fost realizate obiectivele specifice, iar indicatorii care măsoară rezultatele acțiunii politicii publice și resursele vor arăta în ce măsură au fost realizate acțiunile prevăzute. Totodată realizarea obiectivelor poate fi monitorizată și cu indicatorii care măsoară rezultatele acțiunii politicii publice.

Diferența dintre indicatorii care măsoară rezultatul acțiunilor politicii publice și rezultatul politicii publice constă în faptul că primul indică ce s-a făcut de către autorități și partenerii acestora pentru atingerea obiectivelor, iar al doilea tip de indicatori arată în ce măsură activitățile efectuate au contribuit la schimbarea de atitudine a grupurilor țintă.

Trebuie de ținut cont că în anumite cazuri politicile publice nu vin neapărat să soluționeze o problemă, ci să atingă un obiectiv, asumat în cadrul unor documente de politici publice sau angajamente cu partenerii de dezvoltare a țării. În acest context, definirea problemei nu este necesară cu același lux de amănunte ca și în cazul politicilor publice care vin să soluționeze o problemă.

Ce facem la această etapă?

1. Stabilim obiective care sunt clar corelate cu problema și cauzele acesteia.
2. Stabilim obiective generale și le detaliam în obiective specifice.
3. Conferim obiectivelor caracteristici ale unor obiective SMART.

Întrebări-cheie pentru formularea obiectivelor

- Care este obiectivul intervenției propuse? Ce efecte dorim să obținem?
- Este obiectivul relevant în contextul documentelor de politici publice naționale? Care este legătura dintre obiectiv și prioritățile Guvernului?
- Care măsuri vor conduce la obținerea rezultatelor scontate ale politicii publice? Cum vom afla dacă se obțin rezultate sau nu?
- Care măsuri vor conduce la obținerea rezultatelor scontate ale acțiunilor? Cum vom afla dacă comportamentul s-a modificat?
- Ce măsuri vor conduce la impactul scontat al politicii publice?

0. Planificarea evaluării
1. Definirea problemei
2. Stabilirea obiectivelor
- 3. Identificarea opțiunilor**
4. Analiza opțiunilor
5. Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate

3. Identificarea opțiunilor

Opțiunile nu sunt altceva decât niște modalități realiste de soluționare a problemei și atingere a obiectivelor. Pentru soluționarea unei probleme există cel puțin două posibilități: intervenția statului sau *status quo*, cea din urmă presupune neimplicarea în situația existentă. Intervenția la rândul său poate avea un caracter diferit și poate fi: *majoră* – crearea unui nou sistem, abrogarea legislației existente și elaborarea legislației noi, *moderată* – formarea unor noi componente ale sistemului existent, modificarea considerabilă a legislației existente, și *minoră* – îmbunătățirea situației actuale prin perfecționarea unor elemente ale sistemului existent, modificarea neesențială a legislației.

Exemple de astfel de opțiuni pot fi spicuite la fel din Propunerile de politici publice elaborate de ministerele de ramură. Astfel, în PPP elaborată de Ministerul Economiei, suplimentar la *status quo* sunt analizate două opțiuni, una reprezentând o intervenție majoră – “Oferirea facilităților de stat pentru toți investitorii industriali, indiferent de faptul dacă sunt amplasați sau nu în parcuri industriale și indiferent de mărimea terenului” și o intervenție moderată, comparativ cu prima – „Adoptarea legii noi cu privire la parcurile industriale (oferirea facilităților de stat pentru investitorii industriali în cadrul parcurilor industriale, pe un teren de cel puțin 5 ha)”. Prima opțiune este mai complexă, deoarece încurajează investitorii industriali în general, necesitând modificarea considerabilă a politicii fiscale, pe când cea de-a doua oferă facilități doar investitorilor care vor crea parcuri industriale.

În stabilirea opțiunilor este important de ținut cont nu doar de magnitudinea intervenției, ci și de faptul că opțiunile trebuie să fie preferabil diferențiate. Aceasta presupune formularea unor opțiuni care prezintă clar diferențe între ele și sunt cu adevărat alternative, și nu doar un gen de *status quo* cu modificări neesențiale sau opțiuni care doar realizate împreună vor putea soluționa problema identificată.

De asemenea, este important de a considera alternativele formelor „tradiționale” de reglementare. Guvernul poate să selecteze dintr-o varietate de instrumente juridice, economice, informaționale și organizaționale, de la cele restrictive la cele motivaționale, și de la cele ce necesită un grad înalt de implicare până la cele care necesită un grad scăzut de implicare a statului. Există patru tipuri de *instrumente* de politici publice care trebuie să fie luate în considerare de către autorități:

1. **Instrumente informative** (campanii de informare, mediatizare și educare).
2. **Instrumente financiare** (granturi, subvenții, garanții, impozitele, alocații bugetare).
3. **Instrumente administrative** (prestarea directă de către stat, contractarea din exterior, implicarea familiei și comunității, organizațiilor voluntare).
4. **Instrumente regulatorii** (legislația prescriptivă tradițională, mecanismele de auto-reglementare, reglementare în bază de performanță).

În PPP a Ministerului Justiției, pe lângă opțiunea *status quo*, persistă instrumente cu caracter administrativ. Astfel opțiunile pentru asigurarea transparenței actului de justiție țin de actorii propuși pentru a fi implicați în monitorizarea actului de justiție – de la instituțiile publice – inspecția judiciară sau Departamentul Administrare Judecătorească, până la actori externi – societatea civilă, independent sau în colaborare cu instituțiile menționate. În acest mod, Guvernul încearcă fie direct să asigure transparența actului de justiție, fie să stimuleze implicarea altor actori în acest proces.

Totodată este recomandabil ca Guvernul în primul rând să încerce să soluționeze problema cu propriile eforturi și resurse. Spre exemplu în PPP elaborată de Ministerul Sănătății următoarea opțiune după *status quo* este „Revizuirea mecanismului de rambursare a medicamentelor din lista identificată în cadrul AOAM”. Similar cu PPP a Ministerului Justiției au fost formulate alte opțiuni în care este prevăzută implicarea altor actori sau mai bine spus, transpunerea poverii în soluționarea problemei pe altcineva decât Guvern. Astfel celelalte două opțiuni sunt: „Reducerea adaosului comercial pentru medicamentele din lista identificată” și „Plafonarea prețurilor la medicamentele identificate”. Ambele opțiuni afectează în primul rând agenții economici, care vor pierde o parte din profit ca urmare a realizării obiectivului Guvernului de reducere a prețului cu amănuntul la câteva tipuri de medicamente esențiale. Spre deosebire de instrumentele administrative aplicate în PPP a Ministerului Justiției, în cazul Ministerului Sănătății sunt aplicate instrumentele financiare și regulatorii.

Ce facem la această etapă?

1. Identificăm un set vast, dar credibil de opțiuni.
2. Ne asigurăm că opțiunile sunt în măsură să soluționeze problema și să atingă obiectivele stabilite.
3. Evităm identificarea doar a opțiunii „status quo”, opțiunii „extreme” și opțiunii preferate.
4. Îngustăm numărul de opțiuni în baza unei analize generale a constrângerilor tehnice și de alt gen.
5. Ne asigurăm că opțiunile vizează și alte instrumente decât cele regulatorii.
6. Explicăm clar motivele excluderii anumitor opțiuni din analiza ulterioară.

Totodată, trebuie de ținut cont că, deși majoritatea deciziilor luate de decidenții politici necesită emiterea unui act legal, nu toate actele conțin o reglementare. În acest context nu trebuie de confundat instrumentele administrative, spre exemplu, cu cele regulatorii. Instrumentele administrative, deși sunt materializate la fel ca și cele regulatorii printr-un act legal, nu conțin

norme de reglementare sau reguli, care se regăsesc în instrumentele regulatorii. Astfel, decizia Guvernului de a oferi dreptul de gestionare a unui proiect unei organizații obștești (instrument administrativ) nu este același lucru ca și decizia Guvernului de a modifica reglementările în domeniul protecției concurenței (instrument regulator), cu toate că ambele sunt aprobate prin acte legale.

Din punct de vedere practic este necesar de limitat numărul opțiunilor care urmează să fie analizate, dar nu mai puțin de trei, dintre care una este opțiunea *status quo*. Opțiunea *status quo*, chiar dacă nu este o opțiune de politică publică preferată, constituie un reper util care poate fi aplicat la compararea cu alte opțiuni identificate. Totodată, în urma analizei s-ar putea ca opțiunea *status quo* să fie cea mai bună soluție la moment. Spre exemplu în cazul PPP elaborată de Ministerul Sănătății opțiunea *status quo* s-a dovedit a fi cea mai fezabilă și având cele mai multe avantaje.

Cele mai răspândite metode de identificare a opțiunilor sunt de ordin calitativ. Mai frecvent este utilizată *furtuna de idei* (brainstorming), *metoda analogiei* (compararea cu politici publice similare) și *metodele folosite de experți* (consultarea experților în domeniu). Furtuna de idei poate fi realizată îmbinând celelalte metode menționate, fiind în esență o dezbatere pe marginea opțiunilor. Metoda analogiei este utilă deoarece ține de analiza unor opțiuni aplicate în trecut, în alte sectoare sau în alte țări. Deseori sunt disponibile publicații în care sunt descrise “cele mai bune practici” în soluționarea unor probleme⁴. Totodată, înainte de a emula o soluție străină, este important de a evalua gradul de succes sau nereușită al acesteia în sectorul sau țara respectivă. Metodele folosite de experți sunt la fel foarte utile, pentru că implicarea unor persoane din exterior poate contribui la un grad mai mare de obiectivitate în abordarea problemei și identificarea opțiunilor pentru soluționarea acesteia.

Întrebările-cheie pentru identificarea opțiunilor

- Care sunt cele mai bune opțiuni pentru soluționarea problemei?
- Au fost considerate toate alternativele posibile? A fost examinată opțiunea “nici o intervenție”?
- Au fost examinate alte opțiuni decât cele cu caracter regulatoriu?
- Dacă opțiunea utilizează un instrument regulatoriu, s-a examinat aplicarea acestuia și, după caz, sancțiunile?
- Au fost examinate posibilitățile de aplicare a stimulentei fiscale sau de alt gen și nu doar a opțiunilor restrictive?
- Poate fi implicată societatea civilă, sectorul privat sau donatorii în procesul de implementare sau problema poate fi soluționată doar cu eforturile Guvernului?

⁴ Mai multe informații pot fi găsite pe pagina web OCDE SIGMA (inițiativa comună a Uniunii Europene și a Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare)
http://www.sigmaweb.org/pages/0,3417,en_33638100_33693506_1_1_1_1_00.html

0. Planificarea evaluării
1. Definirea problemei
2. Stabilirea obiectivelor
3. Identificarea opțiunilor
- 4. Analiza opțiunilor**
5. Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate

4. Analiza opțiunilor

Următorul pas în analiza *ex-ante* după schițarea opțiunilor este analiza acestora pentru a determina punctele forte și slabe ale fiecărei opțiuni. Scopul acestui exercițiu este de a determina diferențele în costurile și beneficiile opțiunilor, impactul asupra unor categorii ale populației, fezabilitatea implementării și riscurile, pentru prevenirea cărora vor fi elaborate măsurile de rigoare.

La această etapă este important de apreciat cum vor funcționa politicile publice în practică și de identificat constrângerile care trebuie să fie depășite în cazul în care politicile publice urmează să fie implementate. Analiza opțiunilor este importantă pentru a face estimări cât mai precise ale costurilor care vor fi suportate de Guvern, pentru a determina dacă politicile publice vor justifica costurile suportate pentru implementarea acestora și pentru a evalua dacă beneficiile acestora par să fie durabile pe termen lung.

Ghidul propune cinci tipuri de impact care trebuie să fie analizate în procesul de elaborare a Propunerii de politici publice:

1. Impactul fiscal
2. Impactul administrativ
3. Impact economic
4. Impactul social și asupra sărăciei
5. Impactul asupra mediului înconjurător

Analiza impactului este obligatorie pentru toate opțiunile de politică publică, indiferent de natura acestora. Analiza, însă, poate varia în dependență de datele disponibile, specificul opțiunilor și capacitățile autorităților publice. Toate acțiunile au un cost care este finanțat din buget, cu suportul donatorilor, sau de către societate și antreprenori. Totodată, anumite opțiuni, în dependență de caracterul acestora ar putea să nu aibă impact administrativ, social, economic sau asupra mediului înconjurător. În cazul în care opțiunea nu are impact asupra uneia din sferele menționate, acest lucru trebuie indicat în Propunerea de politici publice.

Distribuirea costurilor și beneficiilor în societate

La începutul procesului de analiză trebuie de ținut cont de faptul că fiecare opțiune implică o distribuție neomogenă a *costurilor și beneficiilor* pentru societate. Unele persoane, grupuri, regiuni sau sectoare vor beneficia mai mult, altele mai puțin. Efectele potențiale ale unor propuneri pot fi ambigue - unele categorii de persoane vor suporta costuri, altele vor beneficia în urma

implementării politicii publice respective, iar altele nu vor fi afectate de politica publică. Spre exemplu, majorarea unor taxe va contribui la creșterea veniturilor bugetare, care vor conduce și la sporirea cheltuielilor pentru anumite sectoare sau categorii de persoane beneficiare, dar va reprezenta un cost pentru contribuabili. În dependență de natura politicii publice, analiza costurilor și beneficiilor trebuie să țină cont de distribuirea acestora pe sectoare, arii geografice, categorii de persoane, inclusiv pe sexe și grupuri de vârstă.

Politicele publice implică costuri și generează beneficii atât pe parcursul perioadei de implementare, cât și după realizarea politicii publice. În acest context, funcționarii publici implicați în evaluarea impactului opțiunilor trebuie să reflecteze asupra repartizării costurilor și beneficiilor în timp, precum și să facă o tentativă de a estima costurile și beneficiile indirecte (externalitățile⁵), care vor fi generate de opțiunile respective.

Costul unei politici publice, este prețul realizării acțiunilor și atingerii obiectivelor stabilite. În cazul unui proiect investițional, costul este anume investiția antreprenorului care ulterior va aduce beneficii. Costurile pot fi suportate în mod alternativ de persoane sau de familii, de agenți economici sau de Guvern. Costurile pot fi *directe* sau *indirecte*. Analiza impactului fiscal implică estimarea costurilor directe ale politicii publice, iar analiza costurilor de conformitate din cadrul impactului economic presupune estimarea costurilor indirecte, care nu sunt suportate de autorități sau de cei care beneficiază de politica publică, ci de alte categorii care trebuie să se conformeze politicii publice aprobate. Spre exemplu, înăsprirea securității muncii în întreprinderi va avea un cost suportat de angajatori, de care vor beneficia angajații, evitând accidentele și traumele la locul de muncă.

Beneficiile unei inițiative de politică publică sunt strâns legate de obiectivele acesteia. De exemplu, dacă obiectivul unei politici publice este de a reduce poluarea aerului, o politică de succes ar fi aceea ale cărei beneficii sunt aerul curat sau reducerea poluării. Comparând opțiunile, accentul trebuie pus pe măsura în care fiecare opțiune va realiza beneficiile dorite. Beneficiile, dar uneori și costurile, pot fi atât *tangibile*, cât și *intangibile*. Estimarea nivelului de corupție, libertății de expresie sau independenței justiției, nu este o sarcină ușoară, beneficiile acțiunilor în aceste sfere fiind dificil de estimat. Aceste beneficii sunt intangibile, spre deosebire de beneficiile tangibile, precum nivelul exporturilor, numărul beneficiarilor, etc. În acest caz pot fi utilizate instrumente ca metoda hedonistă sau

Ce facem la această etapă?

1. Identificăm cele cinci tipuri de impact pentru fiecare opțiune.
2. Efectuăm o analiză calitativă a celor mai semnificative impacturi (cu excepția impactului fiscal).
3. Efectuăm analiza cantitativă detaliată a celor mai semnificative tipuri de impact.
4. Nu uităm să analizăm impactul distribuțional al costurilor și beneficiilor opțiunilor în societate.

⁵ Externalitatea este un beneficiu sau cost, care deși nu afectează monetar un producător de bunuri sau servicii, influențează standardele de viață ale societății.

disponibilitatea de a plăti a populației, ilustrate în anexa la Ghid. Beneficiile pot fi sporite pentru un contingent al populației (de exemplu, un anumit grup de muncitori care beneficiază de noua politică publică privind securitatea muncii) sau pentru publicul larg (măsurile de sporire a igienei produselor alimentare sau reducerii poluării aerului).

Întrebări-cheie pentru analiza fiecărei opțiuni

- Ce va realiza fiecare intervenție propusă? Care vor fi consecințele (pozitive și negative)?
- Care este amploarea efectelor? Când se va simți impactul? În unele situații, beneficiile pe termen lung pot să merite riscurile și costurile pe termen scurt.
- Vor fi careva efecte/consecințe/rezultate disproporționate pentru vreun grup de populație anume? Va afecta acest lucru realizarea cu succes a propunerii? Ce măsuri vor fi luate pentru a minimiza aceste riscuri?
- Care sunt consecințele indirecte (pozitive și negative) ale fiecărei opțiuni? Care sunt costurile fiecărei opțiuni? S-a consimțit deja asupra acestor resurse? Sunt ele mai mari decât bugetul autorității?

Analiza impactului fiscal

Un aspect critic al analizei impactului opțiunilor de politici publice este estimarea impactului asupra resurselor bugetare ale Guvernului. Acesta trebuie să includă nu doar impactul asupra alocațiilor bugetare ale unei autorități anume, dar și implicațiile mai vaste asupra CBTM (Cadrului bugetar pe termen mediu) în întregime.

În mod ideal, ca parte a planificării politicii publice și a ciclului bugetar, principalele politici publice noi planificate de autoritatea publică pentru elaborare și aprobare în timpul anului vor fi identificate în timpul proceselor de planificare efectuate în cadrul CBTM. Cu toate acestea, dacă în prealabil nu s-a lucrat minuțios asupra politicii publice, astfel de prevederi vor fi, în cel mai bun caz, doar o estimare aproximativă. De asemenea, este posibil ca politica publică să nu fi fost încă inclusă în CBTM și astfel, rezultatele analizei impactului vor servi drept bază pentru următorul proces CBTM. În orice caz este deosebit de important ca Guvernul să fie conștient de implicațiile bugetare ale tuturor opțiunilor considerate, astfel încât opțiunea care este aprobată să fie posibilă în limitele alocațiilor existente, sau să fie prioritară și cu beneficii destul de înalte pentru a justifica realocarea mijloacelor pentru implementare.

Ce facem la această etapă?

1. Estimăm care este costul total al opțiunii.
2. Analizăm cum va fi finanțată opțiunea:
 - din alocații existente prevăzute în buget /CBTM
 - din surse externe neincluse în CBTM aprobat
3. Estimăm impactul asupra veniturilor bugetare.
4. Estimăm costul net al opțiunii care nu are sursă de finanțare.

De efectuarea analizei impactului fiscal este responsabilă autoritatea inițitoare a politicii publice. Cu toate acestea, pentru ca Ministerul Finanțelor să poată verifica și evalua analiza, este important de folosit metode standard cu definiții și presupuneri consecvente. Tabelul 2 de mai jos oferă un șablon care poate fi folosit pentru a evalua costurile fiecărei opțiuni (cu excepția costurilor indirecte și de conformitate), inclusiv impactul asupra veniturilor bugetare.

Anume acest cost net sau “soldul nefinanțat,” este informația critică care trebuie să fie luată în considerare atunci când Guvernul ia decizia de a aproba sau respinge o opțiune. Valoarea sau beneficiul unei opțiuni trebuie comparată cu abilitatea Guvernului de a-și permite costul adițional. Mai mult decât atât, în cazurile în care costul este prea înalt, ar putea să fie necesar de revizuit opțiunile identificate și de ajustat una sau mai multe opțiuni astfel încât acestea să fie mai puțin costisitoare.

Formularul cere, de asemenea, ca analiza să fie făcută pentru o perioadă de mai mulți ani pentru a arăta cum se schimbă impactul asupra CBTM de la un an la altul. Practic vorbind, el oferă informații importante în cazurile în care, de exemplu, o propunere implică un cost neînsemnat în primul an, dar cu o creștere dramatică a costurilor în viitor. Fără o perspectivă multianuală, o propunere poate arăta atractivă în prezent, dar în câțiva ani să devină prea costisitoare.

Tabel 2: Formular de analiză a impactului fiscal			
	(mii MDL)		
Clasificarea funcțională (grupul principal, grupul) și/sau clasificarea pe program:	Costul Anul 1	Costul Anul 2	Costul Anul 3
2. Impactul asupra cheltuielilor publice (pe categorii economice):			
a. Costul total al opțiunii inclusiv: Cheltuieli pentru asigurarea cu personal Bunuri și Servicii Plăți către persoane individuale Transferuri pentru producție Cheltuieli capitale			
b. Finanțarea disponibilă în alocațiile CBTM/bugetare existente* inclusiv: Cheltuieli pentru asigurarea cu personal Bunuri și Servicii Plăți către persoane individuale Transferuri pentru producție Cheltuieli capitale (* dacă finanțarea vine din mai multe surse decât un singur minister, pe o pagină separată faceți o descriere detaliată)			
c. Necesitatea în alocații adiționale în CBTM/buget (a - b)** inclusiv: Cheltuieli pentru asigurare cu personal Bunuri și Servicii Plăți către persoane individuale Transferuri pentru producție Cheltuieli capitale			

(** Sumele negative denotă economiile nete)			
3. Mijloace potențial disponibile pentru a acoperi cerințele adiționale:			
a. Finanțare externă disponibilă pentru a acoperi necesitățile adiționale, însă neincluse în CBTM Sursa : _____			
b. Din asistența tehnică (finanțare direct de la donatori)			
4. Impactul asupra veniturilor bugetare			
5. Necesitatea de resurse când nu există surse de finanțare (2c-3-4)			

Punctele ce urmează prezintă o explicație a modului în care trebuie să fie completat acest tabel:

1. *Clasificația funcțională și/sau de program*⁶. Prima celulă din tabel trebuie să fie utilizată pentru a indica codurile (în baza clasificării bugetare) și denumirea grupului sau programului principal la care se referă opțiunea. Dacă clasificarea de program nu este disponibilă, trebuie de indicat clasificarea funcțională.

2. *Impactul asupra cheltuielilor publice*. A doua celulă este o parte importantă a tabelului. Asume aici se efectuează evaluarea costului propunerii și sunt identificate mijloacele bugetare existente.

2a. *Costul total al opțiunii*. Această celulă trebuie să includă costul total al opțiunii, indiferent de faptul dacă mijloacele sunt deja incluse în CBTM sau finanțate din altă parte. Costul total trebuie să fie divizat conform clasificății economice: cheltuieli pentru personal, bunuri și servicii, plăți către persoane individuale, transferuri pentru producție (subvenții) și cheltuieli capitale. Totodată, în cazul unor opțiuni de politici publice, costul cărora nu poate fi estimat după metoda elementelor constitutive, se va aplica metoda comparațiilor sau a costurilor unitare. Dacă opțiunea prezintă o îmbunătățire a programului existent, atunci trebuie să fie indicat costul total al programului, inclusiv costul programului existent.

Coloana “ Bugetul curent /CBTM Anul 1” trebuie să includă costul estimativ pe anul bugetar curent, dacă acesta există. Trebuie de menționat că costul pentru anul curent va acoperi doar perioada începând cu implementarea politicii publice. Ar putea fi și unele costuri adiționale, de o singură dată sau “de pornire”, așa ca achiziționarea echipamentului și instruirea personalului. Coloanele “CBTM Anul 2” și “CBTM Anul 3” trebuie să indice costurile totale preconizate ale opțiunii pentru anii respectivi. În unele

⁶ Ordin al Ministerului Finanțelor privind clasificăția bugetară nr. 91 din 20.10.2008, http://mf.gov.md/common/actnorm/budget/clasificbudget/ord91/03.09.10/Versiunea_rom.doc

cazuri, costurile pentru acești ani pot fi aceleași; totuși, există mai multe motive pentru care aceste costuri ar putea să se schimbe de la an la an, și anume:

- În primul rând, propunerea ar putea fi limitată în timp. În majoritatea cazurilor, acestea sunt proiectele de investiții publice.
- În al doilea rând, programul poate avea mai multe etape pe parcursul unei perioade mai mari de timp.
- În al treilea rând, costurile programului ar putea să se schimbe dacă nivelul de activitate se bazează pe așa factori ca populația sau creșterea economică.

După ce vor fi acumulate informații despre modul de implementare a opțiunii, poate fi inițiată estimarea costurilor pentru personal, a celor administrative adiacente, a plăților de transfer.

Pe lângă costurile de implementare trebuie de menționat că mai sunt costuri aferente activităților asociate cu elaborarea politicii publice, sau alte activități administrative indirecte care vor fi asociate cu politica publică, însă care vor fi realizate de personalul existent în cadrul autorității. Deși aceste activități pot mări povara autorităților, ele nu trebuiesc incluse în evaluarea costurilor opțiunii, dacă mărimea programului nu necesită angajarea unor noi cadre. Aceste costuri „interne” sunt mici, foarte dificil de estimat și trebuie să fie considerate ca parte a responsabilităților obișnuite, cotidiene ale autorității.

2b. Finanțarea disponibilă din alocațiile existente CBTM /bugetare. Această secțiune trebuie să indice suma mijloacelor deja alocate pentru această politică publică în cadrul CBTM/a bugetului. Dacă politica publică implică consolidarea sau extinderea unui program existent, atunci trebuie inclusă finanțarea pentru nivelul existent de activitate. În cazul unei noi propuneri de program ar putea să mai existe mijloace alocate în CBTM/Buget, ca parte a procesului de planificare CBTM, calculate în baza estimării preliminare a costurilor. În orice caz, aceste mijloace curent alocate pentru politica publică respectivă trebuie să fie incluse în această secțiune a formularului.

Autoritățile publice trebuie să identifice orice domenii potențiale de economii din alte părți ale bugetului din motiv că Guvernul are o capacitate foarte limitată de a finanța politici publice noi și este important de a re-aloca, în măsura posibilităților, resurse de la prioritățile minore. Această secțiune este extrem de importantă, deoarece oferă nu doar o sursă alternativă de finanțare, ci indică, de asemenea, cât de importantă este anume această politică publică pentru autoritate *vis a vis* de alte activități ale acesteia.

Economiile pot fi făcute din două surse. Autoritatea poate avea surplus de fonduri care au rezultat din sporirea eficienței, sau datorită nivelului mai jos decât cel anticipat al activității. În aceste circumstanțe, re-alocarea acestor fonduri nu trebuie să afecteze nivelul serviciilor oferite de autoritate. A doua sursă de economii o reprezintă activitățile sau programele de care autoritățile nu mai au nevoie sau reprezintă o prioritate joasă în comparație cu propunerea nouă și alte programe ale autorității.

2c. Necesitatea în alocații adiționale în CBTM/Buget (2a-2b). Pentru a determina necesitățile de finanțare adițională la ceea ce a fost deja prevăzut în alocațiile

CBTM/Buget, este necesar de dedus sumele indicate în 2b din sumele indicate în 2a. Această diferență reprezintă sporul net (sau descreșterea netă) în finanțarea necesară pentru a implementa propunerea. În cazul unui nou program, pentru care nu sunt prevăzute alocații, suma va fi egală cu costul total al programului.

3. *Mijloacele potențial disponibile pentru acoperirea necesităților adiționale.* Pentru a completa această secțiune, autoritatea publică trebuie să identifice alte surse de finanțare posibile.

3a. Finanțarea externă disponibilă pentru acoperirea necesităților adiționale, însă neinclusă în CBTM. Această secțiune trebuie să indice resursele potențiale ale donatorilor externi care nu sunt acoperite în CBTM-ul actual, dar posibil să fie incluse în următorul (se va face referință la numele donatorului și etapa negocierilor).

3b. Din asistență tehnică (finanțare direct de la donatori). Această secțiune trebuie să includă orice asistență tehnică care va acoperi unele din costurile programului.

4. *Impactul asupra veniturilor bugetare.* Este posibil ca politica publică să genereze venituri din taxe sau alte tipuri de instrumente de obținere a veniturilor. Deși aceste mijloace nu sunt automat disponibile pentru autoritate, ele vor reduce costul total al politicii publice pentru Guvern și de aceea pot fi privite ca sursă de finanțare alternativă. Totuși, va fi foarte important de considerat în alte secțiuni ale analizei impactului, efectele acestor taxe asupra entităților economice sau asupra indivizilor care le plătesc. Această întrebare este abordată mai jos în compartimentul cu privire la costurile de conformitate și analiza impactului economic.
5. *Necesitatea de resurse când nu există surse de finanțare (2c-3-4).* Este foarte important de a recunoaște că sumele din celulele 4 și 5 comportă riscuri: re-alocarea economiilor ar putea fi imposibilă; asistența donatorilor ar putea să nu se materializeze; veniturile estimate din taxe ar putea fi prea optimiste.

Așa cum a fost menționat mai sus, autoritatea inițiatoare trebuie să estimeze impactul asupra bugetului fiecărei opțiuni, utilizând acest tabel (sau unul prescris de Ministerul Finanțelor în viitor). În orice caz se recomandă cu insistență ca autoritatea să mențină un dialog cu Ministerul Finanțelor în decursul ciclului CBTM, cât și în timpul pregătirii pentru analiza impactului fiscal al propunerii concrete, pentru a minimiza dezacordurile care pot apărea la o etapă mai târzie a consultațiilor.

Analiza impactului administrativ

Analiza impactului administrativ sau a fezabilității implementării opțiunilor este un alt criteriu de evaluare care permite luarea deciziei asupra relevanței opțiunilor de politică publică prin prisma analizei cerințelor și necesităților administrative la etapa de implementare. Autoritățile publice trebuie să reflecteze din start asupra intervențiilor cu caracter administrativ necesare pentru realizarea politicii publice. Inițiind o politică publică nouă (adoptarea unei legislații noi, crearea

sau schimbarea programului), trebuie de ținut cont și de consecințele practice ale acesteia, atât la etapa inițială, cât și la o etapă mai avansată de implementare.

În linii mari analiza impactului administrativ presupune reflectarea nu doar asupra chestiunilor imediate, ci și asupra unor aspecte de durată, care nu par evidente la prima vedere. Un aspect important al acestei evaluări constituie planificarea necesităților organizaționale și de resurse ale opțiunilor de politică publică. Acest aspect a fost, de asemenea, abordat în secțiunea anterioară privind analiza impactului fiscal. Cerințele de implementare pot ridica costul opțiunii, pot micșora eficacitatea acesteia, pot crea rețineri și chiar împiedica realizarea acesteia. În termeni administrativi, implementarea noilor politici publice poate însemna că vor fi necesare funcții noi în autorități publice sau alte organizații, sau modificări la funcțiile existente. Principalele domenii care trebuie examinate în contextul analizei impactului administrativ sunt:

- Necesitatea într-o nouă legislație sau amendamente la legislația existentă și/sau în reglementări adiționale la cele existente, care trebuie să fie inițiate și aprobate de autoritatea autoare a politicii publice, Guvern sau Parlament. Este important de analizat probabilitatea ca aceste schimbări legislative să fie realizate fără obstacole, precum și probabilitatea schimbării comportamentului unor categorii de subiecți vizați și/sau declanșarea unor consecințe nedorite. De exemplu, majorarea impozitelor la articole de tutun, suplimentar la creșterea prețurilor la aceste articole și reducerea numărului fumătorilor, ar putea încuraja contrabanda, fapt care ar necesita resurse administrative pentru contracarare.
- Mecanismele de aplicare/implementare pe care le implică opțiunea de politică publică, dacă este cazul, sancțiuni - metode administrative sau judiciare, amenzi prevăzute de lege, răspundere disciplinară, civilă, administrativă sau penală.
- Auspiciile organizaționale prevăzute pentru procesul de implementare și cerințele asociate - implicarea agențiilor subordonate, organelor administrației publice locale sau a organizațiilor neguvernamentale.
- Posibilele reacții la opțiunea de politică publică atât în perioada de elaborare și, în special, în perioada de implementare - din partea susținătorilor și a oponenților, din partea beneficiarilor și grupurilor afectate negativ.

Ce facem la această etapă?

1. Indicăm nivelul de fezabilitate a implementării, inclusiv dacă pot apărea costuri bugetare adiționale la ceea ce s-a alocat în CBTM /buget, inclusiv pe anii următori.
2. Planificăm detaliile practice ale implementării.
3. Sugerăm modificări ale unor opțiuni care vor diminua unele obstacole în implementare.

Opțiunile nu trebuie să fie eliminate din cauza unor obstacole estimate ca și majore la implementare. Mai curând, ar fi indicat de identificat contra-măsuri care ar neutraliza sau elimina

aceste obstacole. În cele din urmă, factorii de decizie decid dacă opțiunea merită a fi examinată, chiar cu obstacole previzibile la etapa de implementare.

Întrebări-cheie pentru analiza fiecărei opțiuni

- Câte agenții/organizații (atât interne, cât și externe) trebuie să coopereze pentru a asigura o implementare de succes?
- Sunt resursele (financiare, umane, informaționale, etc.) disponibile pentru implementare? În ce măsură această opțiune necesită crearea unei instituții noi, unor funcții noi, introducerea echipamentului nou sau a procedurilor administrative noi?
- Există posibilitate pentru corupție? Este riscul minim sau înalt? De ce?
- Există grupuri ale căror interese vor fi afectate de opțiune? Cu cât mai controversată este opțiunea sau cu cât mai multe schimbări sunt asociate cu opțiunea dată, cu atât mai mare va fi probabilitatea dificultăților sau chiar a rezistenței față de implementare.
- Care sunt detaliile practice ale implementării: cât de ușor sau dificil va fi?

Analiza impactului economic⁷

O mare parte din politicile publice elaborate și implementate de către autoritățile publice au un anumit impact asupra economiei țării. Orice intervenție a statului poate stimula sau împiedica activitatea antreprenorilor, ceea ce în final se va reflecta în competitivitatea și creșterea economică a țării. În analiza impactului fiscal au fost abordate costurile și beneficiile monetare care vor fi materializate prin cheltuieli și venituri ale bugetului de stat. Analiza impactului economic analizează costurile și beneficiile opțiunilor de politică publică asupra economiei țării.

În particular trebuie de considerat impactul opțiunilor asupra *competitivității, productivității și mediului concurențial*. Competitivitatea este o măsură a capacității economiei de a produce bunuri și servicii de calitate, de a oferi populației un mod de viață decent și de a activa piața muncii, iar concurența este forța motrice a creșterii productivității. Spre exemplu, creșterea subvenționării sectorului vitivinicol ar putea contribui la creșterea competitivității producției vinicole, resursele fiind investite în re tehnologizarea și sporirea calității producției. În același timp, această politică publică trebuie să fie abordată cu precauție - acordarea subvențiilor unui sector poate conduce la plasarea acestui sector în condiții mai avantajoase decât alte sectoare care nu beneficiază de subvenții, sau să creeze distorsiuni și o concurență neloială în interiorul sectorului, prin țintirea unor categorii de companii.

Analiza impactului economic nu ține doar de analiza efectelor asupra unor dimensiuni ale economiei țării, ci și impactul asupra unor categorii de antreprenori, în special divizați după mărimea afacerii – *întreprinderi mici, mijlocii și mari*. Analiza impactului unei politici publice asupra societăților comerciale, în special asupra întreprinderilor mici și mijlocii, este foarte importantă, deoarece acestea constituie temelia unei economii sănătoase în țară. De aceea, orice impact

⁷ Printre domeniile comune ale statelor membre ale UE sunt impactul asupra economiei, în special asupra întreprinderilor mici și mijlocii și asupra competitivității. Detalii în *Raport către Ministerele responsabile pentru Administrarea Publică în statele membre ale UE privind progresul implementării Planului de Acțiuni din Raportul Mandelkern privind Reglementarea mai bună*, 2003.

intenționat sau neintenționat asupra deciziilor de producție, dezvoltării tehnologice și deciziilor inovaționale luate de întreprinderi, este foarte important și trebuie să fie luat în considerare.

Societățile comerciale și cetățenii sunt obligați să respecte diferite condiții și cerințe care derivă din politicile publice aprobate. Acestea pot fi asociate cu respectarea noii politici publice, dar pot fi legate și de lucrul birocratic care ar putea fi evitat și reprezintă așa numita “povară administrativă” sau “costuri de conformitate” pentru companii și cetățeni. De aceea este important de examinat efectele opțiunii asupra persoanelor fizice și juridice și dacă aceasta reprezintă o povară administrativă inutilă.

Există două tipuri principale de costuri de conformitate: *costuri de o singură dată* și *costuri continue*. Costurile suportate o singură dată țin de adaptarea companiei la o politică publică nouă sau modificată și includ costuri de informare (de identificare și înțelegere a politicii publice), costuri de modernizare sau introducerea noilor procese de producție/echipament/clădiri/softuri și costuri de achiziționare a serviciilor specializate (de exemplu de contabilitate, tehnologii informaționale, juridice). Costurile continue țin de menținerea stării de lucruri pentru asigurarea respectării continue a politicii publice și includ costuri individuale, de personal sau timp, taxe de inspecție / aplicare, de desfășurare a procesului de licențiere (cererea, corespondența, publicitatea) și costuri care țin de lucrul de cancelarie/administrare/activitate de birou (compilarea informațiilor necesare, timpul consumat). Pentru a evalua costurile de conformitate, autoritățile trebuie să identifice activitățile relevante care urmează a fi efectuate de cetățeni și /sau companii pentru fiecare opțiune. Trebuie de realizat că majorarea „costurilor de conformitate” are un impact și asupra mediului concurențial. De exemplu, costurile înalte asociate lansării în afaceri, ridică prea sus barierele de intrare pe piață și, implicit, limitează concurența la numărul existent de societăți comerciale sau chiar le împușinează.

Un alt gen de impact economic poate fi asociat cu opțiuni de politici publice, care prevăd dereglementarea anumitor domenii de activitate. La o analiză a impactului politicii publice de reducere a numărului de activități economice supuse licențierii, s-ar fi putut observa că impactul asupra concurenței în domeniile dereglementate este pozitiv.

Întrebări-cheie pentru analiza impactului economic

- Are opțiunea efect negativ sau pozitiv asupra mediului de afaceri din Republica Moldova?
- Creează opțiunea avantaje sau dezavantaje unor firme în comparație cu altele?
- Încurajează opțiunea crearea unui monopol?
- Creează opțiunea bariere pentru companiile nou create?
- Influențează opțiunea direct sau indirect disponibilitatea sau mărimea costurilor factorilor de producție, de exemplu: a materiei prime, produselor semi-fabricate, componente etc., a mecanismelor și echipamentului, a muncii, a taxelor de licențiere, costurilor de inspecție, etc.
- Ca o consecință a deciziilor investiționale și schimbărilor în disponibilitatea și/sau costul factorilor de producție, se va schimba modul în care firmele produc serviciile și produsele, gama de bunuri și servicii produse de firmă (noi sau substituenți), cantitatea bunurilor și serviciilor produse de firmă și viabilitatea financiară a firmelor care funcționează în prezent pe piața corespunzătoare?
- În rezultatul majorării costurilor, în ce măsură structura pieței permite transferul unor sau tuturor costurilor în aval către clienți sau, din contra, către furnizori?
- Va genera opțiunea eco-inovații, de exemplu, prin metode noi de lucru și o utilizare mai eficientă a resurselor naturale și micșorarea costurilor de salubritate, care vor micșora costurile companiilor?

Analiza impactului social și asupra sărăciei⁸

Acțiunile Guvernului trebuie să fie orientate nu doar spre crearea unui mediu favorabil de afaceri și creșterea bunăstării populației, dar și spre asigurarea ca aceste acțiuni să nu afecteze negativ categoriile vulnerabile ale populației sau să nu contribuie la creșterea inegalităților sociale. Astfel, scopul principal al analizei impactului social și asupra sărăciei este de a identifica impactul opțiunilor de politică publică asupra persoanelor sau grupurilor de persoane care se află în dificultate sau situația cărora ar putea fi înrăutățită în urma implementării politicii publice respective. Analiza impactului de gen este la fel parte din acest tip de analiză.

Determinarea impacturilor pozitive și negative presupune determinarea categoriilor de persoane care vor fi afectate de politica publică. În dependență de specificul problemei, există diverse categorii de persoane care pot fi afectate de politica publică promovată. Din acestea pot face parte părinții solitari, familiile cu mulți copii, bătrânii, grupurile dependente de diverse alocații (șomerii, persoanele cu venituri mici), persoanele cu dizabilități, minoritățile din zonele rurale sau urbane, persoanele fără domiciliu stabil. Acestea pot fi, totodată, nu doar grupurile țintă (beneficiarii) sau categoriile vulnerabile în general, dar și persoane care nu fac parte din categoriile menționate mai sus, dar care în urma implementării unei politici publice anume ar putea deveni vulnerabile. O atenție sporită trebuie atrasă celor care se confruntă cu multiple dezavantaje, cum ar fi familiile numeroase, cu venituri reduse și persoanele fără loc de muncă.

Specificul și magnitudinea impactului social depinde de domeniul de intervenție. Aspectele sale se regăsesc în mai multe domenii de politică publică – cea a ocupării forței de muncă, educațională, de sănătate, locativă, etc. Acestea însă, în primul rând se regăsesc în însăși politicile publice

⁸ Această secțiune are la bază *Ghidul de Utilizator în Evaluarea Impactului Social* (Banca Mondială, 2003), *Notă de Bună Practică în utilizarea analizei impactului asupra sărăciei și a celui social în sprijinul elaborării politicii publice de dezvoltare* (Banca Mondială, 2004) și *Ghidul Indicativ pentru analiza impactului asupra sărăciei* (Irlanda, 2007).

sociale, care sunt denumite și redistributive. Spre exemplu, politica publică de acordare a compensațiilor nominative are menirea de a susține categoriile vulnerabile, dar poate contribui, de asemenea, la erori de incluziune, cum ar fi susținerea unor persoane, care deși fac parte dintr-o anumită categorie, nu sunt sărace, sau la erori de excluziune, cum ar fi omiterea unor persoane care nu fac parte din categoriile stabilite, dar sunt sărace. În acest context este necesar de regândit politica publică, astfel ca aceste erori să fie omise.

Totodată, aspectele sociale se regăsesc și în politicile publice economice. Spre exemplu, decizia de a construi o cale ferată poate conduce la angajarea forței de muncă în procesul de construcție, și astfel conduce la reducerea șomajului, dar ar putea, în același timp, să conducă la necesitatea de schimbare a locului de trai al unor gospodării care sunt situate pe traseul căii ferate. Acest lucru trebuie să fie prevăzut și măsurile adecvate să fie întreprinse. De asemenea, politicile publice care țin de retragerea unor drepturi, subvenții sau închiderea unor întreprinderi trebuie să țină cont de impactul posibil asupra forței de muncă.

În dependență de capacitățile autorităților publice analiza impactului social și asupra sărăciei poate lua forma unei descrieri narative în care sunt indicate categoriile țintă ale politicii publice, precum și acele categorii de persoane care ar putea fi afectate negativ de intervenția Guvernului, fiind indicat dacă este posibil categoria persoanelor afectate – sărac, șomer, invalid, etc. și tipul impactului – vor pierde locul de muncă, vor fi reduse veniturile, vor fi lezate anumite drepturi, etc. În cazul în care capacitățile autorității publice permit, acestea sunt încurajate să estimeze numărul persoanelor afectate, impactul politicii publice asupra ratei sărăciei și mărimea creșterii sau descreșterii veniturilor acestor categorii în urma implementării politicii publice respective.

Analiza impactului de gen este utilizată pentru a prevedea și releva în ce mod politicile publice vor afecta diferențiat femeile și bărbații. Acest tip de analiză este un component important al analizei impactului social și asupra sărăciei. Analiza impactului de gen este importantă deoarece inegalitățile de gen, precum și cauzele și consecințele acestora nu sunt mereu evidente, însă pot crea repercusiuni serioase asupra întregii societăți. Genul este una din caracteristicile specifice fiecărui grup (ex. rasă, religie, dizabilitate, vârstă), de aceea este important de a înțelege impactul diferențiat asupra comportamentului femeii și bărbatului.

Profundimea analizei impactului de gen depinde de fiecare politică publică. Anumite politici publice sunt neutre din punct de vedere al impactului de gen. Altele au un impact vădit asupra femeilor sau bărbaților. Ținând cont de principiul proporționalității analizei impactului, nu se recomandă o analiză profundă a impactului de gen în cazul în care din start este clar că impactul asupra femeilor și bărbaților nu va fi diferențiat. În celelalte cazuri, o analiză mai detaliată, este recomandată. Pentru a determina situațiile în care este necesar de făcut o analiză mai profundă a aspectelor de gen și cum de realizat acest lucru, se propune parcurgerea unui șir de pași concreți⁹.

⁹ Pentru mai multe informații vedeți ghidul „Gender Mainstreaming in Practice – A Toolkit” elaborat de PNUD în 2007, disponibil la <http://europeandcis.undp.org/>.

Testul preliminar pentru determinarea necesității unei analize mai profunde a impactului de gen ține de răspunsul la o întrebare esențială: *Are opțiunea impact diferențiat asupra femeilor și bărbaților?* În cazul în care opțiunea generează un decalaj de cel puțin 20% în favoarea/defavoarea femeilor sau bărbaților, atunci este nevoie de a efectua o analiză deplină de gen, care nu reprezintă altceva decât parcurgerea a șapte pași consecutivi:

- 1 Stabilim informația de bază dezagregată în aspect de gen
- 2 Analizăm tendințele
- 3 Determinăm cât de semnificativ și prioritar este impactul de gen
- 4 Analizăm impactul potențial asupra femeilor și bărbaților la general
- 5 Analizăm impactul potențial asupra unor grupuri specifice de femei și bărbați
- 6 Analizăm impactul asupra femeilor și bărbaților care ar putea fi indirect afectați
- 7 Identificăm schimbările posibile care ar putea fi operate la politica publică.

Întrebări-cheie pentru analiza impactului social și asupra sărăciei

1. Care sunt grupurile țintă ale opțiunilor și în ce mod vor fi afectate aceste grupuri? Este necesară enumerarea acestor persoane și grupuri, inclusiv în aspect de gen, împreună cu rezultatele scontate relevante pentru fiecare.
2. Ce schimbări va produce opțiunea în politicile publice sau procedurile existente și cât de relevantă este ea pentru grupurile identificate ca fiind cele mai vulnerabile? Discuțiile pe marginea acestor întrebări pot elucida consecințe neintenționate, atât pozitive cât și negative.
3. Dacă opțiunea nu are impact asupra sărăciei, pot fi identificate alte opțiuni care vor genera un efect pozitiv?
4. Dacă opțiunea are impact pozitiv, va reduce acesta sărăcia sau va preveni căderea în sărăcie?
5. Dacă opțiunea are efect negativ, ce opțiuni sau măsuri pot fi considerate pentru a diminua acest efect?

Analiza impactului asupra mediului înconjurător

Spre deosebire de impactul economic, fiscal și administrativ al politicilor publice, impactul asupra mediului înconjurător poate să nu fie perceput la etapa de analiză a opțiunilor. O mare parte din politici publice nu au impact asupra mediului înconjurător sau au un impact nesemnificativ. Există însă, politici publice, în special în domeniul industriei, agriculturii, energiei și transporturilor care pot avea un impact considerabil asupra mediului înconjurător, deși lista acestor domenii este mai vastă¹⁰. Impact asupra mediului înconjurător au în special politicile publice care țin de investițiile publice sau introducerea unor reglementări în mediul de afaceri. Spre exemplu, construcția parcurilor industriale, căilor ferate și extinderea terenurilor agricole din contul defrișării pădurilor, distrugerii pășunilor, drenării solului vor avea un impact mult mai mare asupra mediului, decât politicile publice de majorare a pensiilor, salariilor, indemnizațiilor sau extindere a pachetului de servicii medicale oferite gratuit populației. Există, însă, politici publice care nu par a avea un impact imediat asupra mediului, dar în urma unei analize aprofundate, inclusiv a studierii

¹⁰ Trebuie să fie supuse analizei impactului asupra mediului înconjurător politicile publice care se elaborează pentru următoarele domenii: agricultură, silvicultură, pescuit și acvacultură, energie, industrie, transport, turism, gestionarea deșeurilor, gospodărirea apelor, telecomunicații, dezvoltare regională, amenajarea teritoriului și urbanism sau utilizarea terenurilor, și care stabilesc cadrul pentru aprobarea unor proiecte viitoare ce urmează a fi supuse procedurii de analiză a impactului asupra mediului conform legislației respective.

experienței altor țări, vor indica posibilitatea declanșării unui impact ecologic pe termen lung (cum ar fi impactul producerii frigiderelor și climatizatoarelor asupra încălzirii globale).

Datorită dificultății de a obține informații cantitative cu privire la mediul înconjurător cea mai mare parte a evaluărilor va fi calitativă. Analiza impactului asupra mediului înconjurător va presupune analiza politicilor publice prin prisma posibilelor efecte asupra mediului și altor factori, și anume: *biodiversității, faunei, florei, solului, apei, aerului, factorilor de climă, bunurilor materiale, patrimoniului cultural, inclusiv patrimoniului arheologic și architectural, peisajelor, populației, sănătății umane și interacțiunilor dintre acești factori.*

Analiza presupune, de asemenea, reflectarea asupra caracterului acestor efecte: secundare (generate nu de politica publică, ci de impactul primordial al acesteia), cumulative (efectele combinate ale politicii publice), sinergetice (generate în rezultatul combinării cu alte politici existente), pe termen scurt, mediu sau lung, permanente sau temporare, negative sau pozitive. Efectele asupra mediului înconjurător nu sunt limitate geografic și politicile publice implementate de către Guvern ar putea afecta starea mediului din statele vecine. Atunci când un plan sau un program este posibil să aibă un efect transfrontier asupra mediului înconjurător, implementarea acestuia trebuie să fie abordată cu precauție.

În selectarea politicilor publice este recomandat să se acorde prioritate măsurilor de dezvoltare care: promovează și facilitează utilizarea celor mai bune tehnologii disponibile; promovează investițiile în zone industriale modernizate (brownfield) versus zone verzi (greenfield); promovează eficiența energetică, minimizează și reduc cererea de energie și promovează reutilizarea deșeurilor; au ca scop producerea și înlocuirea combustibililor fosili cu biocombustibili; promovează serviciile de mediu în sectorul turismului și activitățile turistice de genul ecoturism, agroturism etc.; au o abordare "ecologică" a peisajului și ecosistemelor, cum ar fi reabilitarea zonelor industriale sau acțiuni de împădurire și dezvoltarea de zone / spații verzi.

În cadrul analizei impactului asupra mediului înconjurător este important de a analiza opțiunile politicii publice și prin prisma impactului acestora asupra sănătății oamenilor. Totodată, trebuie de ținut cont de faptul că sănătatea poate fi afectată nu doar de starea mediului înconjurător, ci și de aspectele sociale, cum ar fi condițiile de trai, care adesea sunt determinate de aspectele economice.

Întrebări-cheie pentru analiza impactului asupra mediului înconjurător

1. Asupra căror resurse naturale are impact politica publică propusă (sol, apă, aer, peisaj, etc.) și cum se manifestă acest impact?
2. Care este probabilitatea, durata, frecvența efectelor ecologice ale politicii publice?
3. Este impactul politicii publice propuse ireversibil? Dacă da, atunci care sunt acțiunile necesare?
4. Va crea politica publică riscuri pentru sănătatea umană (de exemplu, din cauza accidentelor sau poluării)?
5. Care este magnitudinea și extinderea spațială a efectelor (aria geografică și dimensiunea populației care poate fi afectată)?
6. Va avea politica publică propusă impact asupra zonelor sau peisajelor cu un statut de protecție recunoscut la nivel național, comunitar sau internațional?

Analiza riscurilor și incertitudinilor

În procesul de elaborare și evaluare a opțiunilor de politică publică funcționarii publici tind să presupună că va fi o stabilitate relativă în cadrul administrației publice pe durata implementării politicii publice. În realitate, însă, se pot ivi anumite evenimente sau situații neprevăzute sau prevăzute, dar pentru prevenirea cărora nu au fost întreprinse măsurile de rigoare. Riscurile și incertitudinile împânzesc procesul de elaborare și implementare a politicilor publice și, astfel, trebuie să fie considerate la etapa analizei impactului politicii publice. *Riscurile* sunt acele situații în care pot fi stabilite probabilități pentru ca un eveniment să se realizeze sau un impact să fie declanșat, iar *incertitudinile* sunt acele situații, în care probabilitățile nu sunt cunoscute. Spre exemplu, seceta este un risc pentru agricultură, deoarece probabilitatea producerii acesteia este cunoscută și este foarte mare. Iar pierderile cauzate de secetă pot fi doar presupuse, fiind extrem de incerte. Analiza riscurilor și incertitudinilor trebuie să treacă cu fir roșu la toate etapele de analiză *ex-ante* a opțiunilor de politică publică.

Evaluările care vizează doar viitorul imediat, așa ca bugetul pe anul viitor, pot fi mai precise, dar ar putea rezulta în decizii „mioape”. Evaluările care consideră beneficiile, costurile bugetare și consecințele pentru o perioadă mai îndelungată, pot conferi analizei un grad sporit de “realism”, însă cu cât mai îndelungată este perioada de timp, cu atât mai mari sunt incertitudinile în estimări. Pentru majoritatea politicilor publice, natura și magnitudinea impacturilor nu poate fi prezisă cu certitudine, în special atunci când se consideră o perioadă de timp mai lungă. Implementarea politicii publice poate fi afectată de alte intervenții, întâmplări neprevăzute în viitor și în general, modul în care organizațiile sau părțile interesate se comportă într-un domeniu sau altul.

Evaluarea acceptabilității și fezabilității unei opțiuni se poate baza pe presupuneri și estimări destul de reale, însă nu absolut precise. Ele pot fi optimiste sau nejustificat de pesimiste. Spre exemplu estimarea capacității de asimilare a subvențiilor economice poate fi subestimată, iar estimarea numărului de familii care își aduc copiii pentru vaccinare ar putea fi supra-estimat. De asemenea, în calitate de riscuri se pot enumera: rezistența considerabilă din partea companiilor identificate în cursul consultațiilor, lipsa finanțării planificate din partea donatorilor, ezitarea Parlamentului în adoptarea legislației necesare. Pentru factorii de decizie este util de a cunoaște cât de credibile sunt estimările sau, în mod alternativ, în ce măsură realitatea diferă de estimările făcute.

Metoda de efectuare a estimărilor “optimiste” și “pesimiste” va depinde de circumstanțele fiecărui caz și va necesita opinia funcționarilor publici bazată pe informațiile disponibile ca parte a procesului de evaluare a impactului. Aceste scenarii alternative vor ajuta factorii de decizie să vadă un șir de efecte posibile. Ideea principală este că pentru politicile publice cu un efect potențial mare și volatil, factorii de decizie trebuie să știe toată varietatea de rezultate, de la cele mai bune la cele mai rele; la fel și cele care sunt cele mai probabile. De aceea, va fi foarte important ca funcționarii publici să colecteze cât mai multe informații sigure despre grupul de populație, sectorul, etc. pe care le vizează opțiunile analizate.

0. Planificarea evaluării
1. Definirea problemei
2. Stabilirea obiectivelor
3. Identificarea opțiunilor
4. Analiza opțiunilor
- 5. Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate**

5. Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate

Ultima etapă în evaluarea impactului înainte de a pune analiza pe hârtie este compararea opțiunilor pentru a determina care va fi cea opțiune recomandată pentru aprobare decidenților politici. Scopul acestei etape este de a compara punctele forte și slabe ale fiecărei opțiuni pentru a decide care din ele este cea mai eficace în atingerea obiectivelor, cu neajunsuri cât mai puține sau cât mai nesemnificative. Totodată trebuie de ținut cont că nu există o soluție perfectă. Toate opțiunile vor avea avantaje și dezavantaje. După ce toate “argumentele pro și contra” vor fi generalizate se va forma baza pentru formularea opțiunii recomandate.

Există mai multe tehnici calitative și cantitative de comparare a opțiunilor (vezi anexa). O metodă calitativă accesibilă care poate fi utilizată de către orice funcționar public, este *analiza multicriterială* care permite evaluarea opțiunilor ținând cont de diferite tipuri de impact sau aspecte ale impactului, fiecare din acestea având propria lor pondere. Această metodă este în special utilă în acele cazuri când impactul opțiunilor de politici publice este greu de cuantificat sau monetizat. Analiza *ex-ante* trebuie să analizeze impacturile opțiunilor în funcție de cum acestea diferă de opțiunea *status quo*. Cu cât mai mult este făcut uz de analiza cantitativă, cu atât mai convingătoare va fi analiza.

Printre cele mai importante tehnici cantitative sunt *analiza cost-beneficiu* și *analiza cost efectivitate*. Analiza cost-beneficiu constă în estimarea cuprinzătoare a costurilor și beneficiilor pentru societate¹¹. Această analiză este foarte potrivită pentru politici publice care au un puternic component economic – costurile și beneficiile cărora sunt tangibile și pot fi mai ușor cuantificate și monetizate. Pentru cea mai mare parte a politicilor publice, costurile, și în special beneficiile, nu pot fi cuantificate și monetizate, cum este cerut de analiza tradițională cost-beneficiu. În aceste cazuri o alternativă este aplicarea analizei cost-efectivitate, care constă în monetizarea doar a costurilor, beneficiile fiind transpuse în valori cantitative, așa ca unități sau procente. Spre exemplu, costurile politicii publice de creștere a indemnizațiilor pentru șomaj pot fi monetizate, iar beneficiile vor constitui numărul șomerilor, rata șomajului sau rata de creștere a veniturilor șomerilor, în dependență de menirea acestei politici publice.

¹¹ Pentru înțelegerea mai profundă a acestei tehnici este recomandată cartea - Cost – Benefit Analysis and Regulatory Reform: an Assessment of the Science and the Art (Kop-Krupnick-Toman 2007).

Analiza la această etapă ține, de asemenea, de compararea soluțiilor prin prisma evaluării *relevanței, eficienței, efectivității și durabilității* acestora. Relevanța ține în primul rând de legătura opțiunii cu problema și obiectivul și analiza mediului în care această opțiune va funcționa – dacă nu contravine legislației în vigoare sau itinerarului strategic stabilit de Guvern. Analiza eficienței va demonstra măsura în care obiectivele pot fi atinse cu resursele disponibile/costuri cât mai mici, iar analiza efectivității va dovedi dacă acțiunile stabilite conduc la atingerea obiectivului sau obținerea rezultatului final. Politicile publice pot fi eficiente, adică să producă rezultate la costuri minime, însă nu efective, adică să nu realizeze obiectivele preconizate. În alte cazuri politicile publice pot fi efective, adică foarte reușite în ceea ce privește obținerea rezultatelor, însă ineficiente, adică, costurile rezultatelor să fie foarte înalte în raport cu importanța lor. Astfel, este important de găsit un echilibru dintre eficiență și eficacitate. Analiza durabilității va indica dacă opțiunea ar putea fi afectată de factori externi, care ar putea periclita realizarea cu succes a acesteia, precum și durata impactului pozitiv sau negativ.

Ce facem la această etapă?

1. Considerăm toate efectele pozitive și negative ale fiecărei opțiuni în comparație, indiferent de faptul dacă sunt exprimate în formă calitativă, cantitativă sau monetară.
2. Conturăm argumentele pro și contra ale fiecărei opțiuni.
3. Facem comparație între opțiuni pe fiecare criteriu al caracteristicilor generale, așa ca măsura de realizare a obiectivelor, beneficiile, inclusiv economice, sociale, ecologice, impactul fiscal, impactul administrativ, rezultatele consultațiilor, precum și riscurile și incertitudinile.
4. Generalizăm concluziile-cheie despre fiecare opțiune care pot fi utilizate în Propunerea de politici publice.
5. Identificăm opțiunea care are cele mai multe avantaje și cel mai bine soluționează problema și conduce la atingerea obiectivelor stabilite.

Aplicarea corectă a acestor metode necesită abilități, capacități, eforturi, timp și în multe cazuri resurse considerabile, care adesea sunt lipsă în cadrul autorităților publice. În procesul de comparare a opțiunilor, la fel ca și la celelalte etape de analiză a impactului este importantă judecata și gândirea critică. Selectarea de către decidenții politici a altei opțiuni decât cea recomandată în Propunerea de politici publice nu descalifică relevanța analizei. Dimpotrivă, analiza efectuată permite factorilor de decizie de a selecta o opțiune din cele propuse care are cele mai mari șori de izbândă.

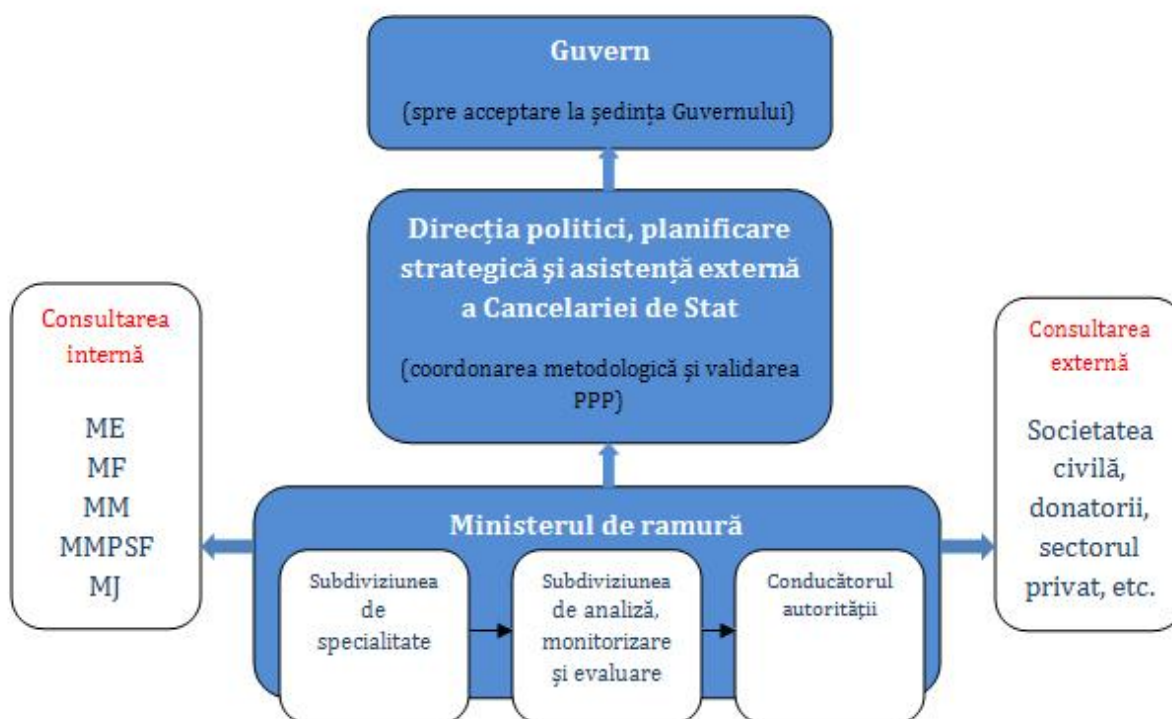
Întrebări-cheie pentru compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate

- Au fost analizate toate avantajele și dezavantajele opțiunilor? Sunt opțiuni avantajele cărora sunt mult mai mari decât a celorlalte, iar dezavantajele mult mai mici?
- S-a ținut cont că anumite tipuri de impact prevalează și trebuie să fie în primul rând luate în calcul la comparare?
- Au fost analizate opțiunile prin prisma relevanței, eficienței, efectivității și durabilității acestora?
- Au fost aplicate tehnici propuse în ghid pentru compararea opțiunilor pentru a oferi o mai bună fundamentare deciziei?

CINE ESTE IMPLICAT ÎN ANALIZA EX-ANTE?

Consultarea în cadrul Guvernului

Propunerea de politică publică este elaborată de una sau mai multe subdiviziuni de specialitate din minister (vezi diagrama de mai jos). Subdiviziunea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice oferă asistență metodologică pe durata analizei și reprezintă interfața dintre subdiviziunea autor și Cancelaria de Stat, care analizează PPP. Până a fi remisă Cancelariei de Stat Propunerea de politici publice este consultată cu autoritățile publice de rigoare. Este obligatoriu de consultat cel puțin cinci autorități publice – Ministerul Finanțelor pentru impactul fiscal, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei pentru impactul social, Ministerul Economiei pentru impactul economic și asupra sărăciei și Ministerul Mediului pentru impactul ecologic. În urma analizei PPP de către Cancelaria de Stat, și anume de către Direcția politici, planificare strategică și asistență externă a Cancelariei de Stat, PPP este remisă spre discuții și acceptare/aprobare Guvernului. Ulterior acceptării PPP și a uneia din opțiunile analizate, ministerele vor purcede la realizarea planului de acțiuni care a fost conceput pentru implementarea opțiunii selectate.



Analiza *ex-ante* este rezultatul unui proces de consultare cu factorii în cadrul și în afara Guvernului. Mecanismul de asigurare a transparenței decizionale, principiile, drepturile și obligațiile părților în acest proces sunt stabilite în Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008

privind transparența în procesul decizional, intrată în vigoare în martie 2009. Conform acestei legi, etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor încep de la informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei, punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie, consultarea părților interesate, examinarea recomandărilor și finalizează cu informarea publicului referitor la deciziile adoptate. În baza acestei legi Guvernul a aprobat recent reguli pentru desfășurarea consultărilor¹².

Consultarea în afara Guvernului

Există două tipuri principale de consultări în afara Guvernului: 1. Consultarea cu experții¹³ și 2. Consultarea cu factorii interesați și publicul¹⁴. Consultarea cu experții poate fi efectuată la orice etapă a analizei *ex-ante*, deși la diferite etape ar putea fi nevoie de diverse forme de expertiză. În cazul în care expertiza într-un domeniu anume lipsește, autoritatea inițiatoare poate angaja, în bază de contract, consultanți externi sau locali (din organizațiile donatoare, companii sau persoane individuale).

În urma identificării principalelor categorii de factori interesați este important de considerat strategia de consultare. În cazul în care procesul de formare a grupului de lucru este împovăraător, necesitând timp și eforturi, nu este esențial ca grupul de lucru să fie creat în mod oficial. Este suficient ca, de exemplu, persoana desemnată, responsabilă în procesul de evaluare a impactului, să organizeze o ședință pentru un timp limitat, în baza unui plan sau strategii de consultare pe care autoritatea publică a pregătit-o pentru efectuarea evaluării impactului (conform graficului stabilit în nota informativă expediată pentru notificarea părților interesate).

În ceea ce privește consultarea cu factorii interesați cele mai simple și des utilizate modalități de consultare sunt, de regulă, de două tipuri: 1. Procedura de prezentare a observațiilor și comentariilor și 2. Mecanisme deliberative (atelier, audieri publice, grupuri țintă). Una din cele mai răspândite metode de consultare este procedura observații și comentarii, care ia forma înștiințării factorilor interesați și/sau a publicului cu privire la o propunere și solicitării comentariilor până la o dată stabilită. Mecanismele deliberative sunt aplicate mai rar de către Guvern decât consultarea în formă scrisă, deși oferă un cadru util pentru a elabora politici publice coerente. În esență, un mecanism deliberativ este orice ședință – atelier, masă rotundă, ședință publică sau grup țintă – în cadrul căreia autorii de politici publice se întrunesc cu factorii interesați sau publicul pentru a auzi pozițiile lor și pentru a ajunge la un consens cu privire la politica publică promovată. Avantajul principal al acestor mecanisme reprezintă posibilitatea pentru dialog și expunere de opinii: factorii interesați și publicul pot să adreseze întrebări

¹² Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

¹³ Comisia Europeană și țările OCDE au o tradiție lungă de consultare cu părțile interesate în aspecte de politică publică și propuneri regulatorii. Pentru a ameliora procesele de consultare, Comisia Europeană a adoptat un set de *Principii Generale și Standarde Minime pentru Consultarea Părților Interesate*. În mod similar, OCDE a pregătit publicația *Cetățenii ca parteneri*, OCDE 2001. A se vedea, de asemenea, *Comunicatul Comisiei privind colectarea și utilizarea experienței de către Comisie: Principii și Linii directoare*, [COM\(2002\)713 final](#).

¹⁴ “Cei afectați de reglementarea europeană sau cea națională au dreptul de a avea acces la ea și a o înțelege” (Raportul Mendelkern, 2001, p.ii).

funcționarilor publici (sau autorității), care la rândul lor pot să roage respondenții să argumenteze detaliat pozițiile lor.

Analiza opiniilor factorilor interesați

După ce factorii interesați au participat în exercițiul de consultare, este firesc ca aceștia să fie informați cu privire la rezultatele consultărilor. Informațiile de suport bine elaborate vor permite celor consultați să cunoască constatările generale făcute în rezultatul consultărilor și vor explica în ce mod s-a ținut cont de ele. Un e-mail standard sau scrisoare poate fi expediat în acest scop. Cea mai simplă și accesibilă modalitate este plasarea pe pagina web a autorității a sumarului consultărilor. Imediat ce Guvernul se decide asupra propunerii și o anunță publicului, este preferabil ca autoritatea publică să-i anunțe din nou pe cei care au participat la consultare despre acest lucru. În tabelul 3 este oferit un format pentru sumarul evaluării consultărilor, care poate fi utilizat pentru completarea punctului cu privire la efectuarea consultărilor din Propunerea de politici publice.

Tabelul 3. Sumarul consultărilor		
Persoanele/instituțiile consultate	Punctul de vedere al participanților	Decizia autorității inițiatoare

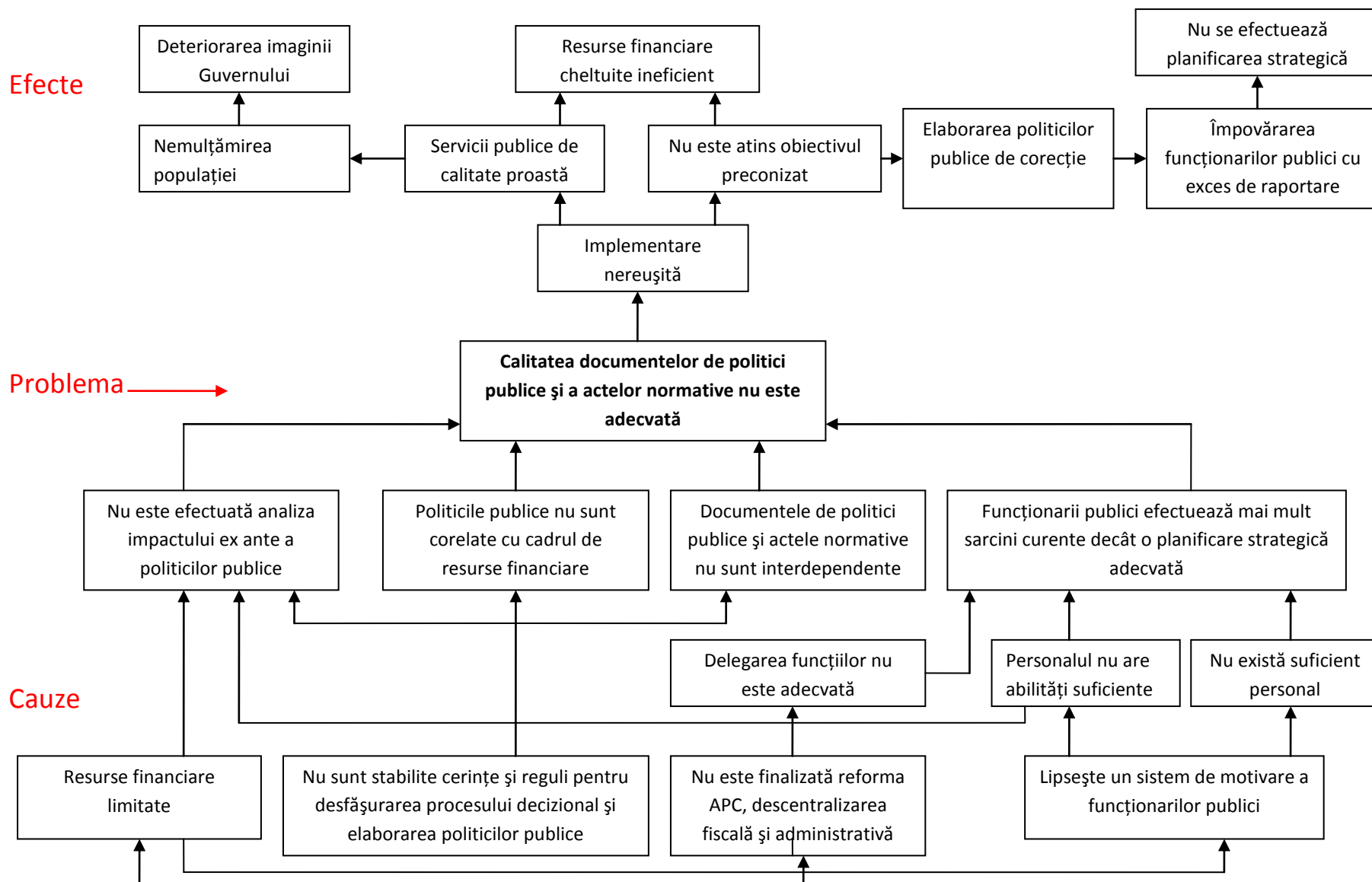
ANEXA. EXEMPLE DE TEHNICI CALITATIVE ȘI CANTITATIVE DE ANALIZĂ EX-ANTE

Metoda 1. Arborele problemei

Această tehnică este recomandată pentru etapa 1. a analizei *ex-ante* „Definirea problemei”. Analiza „Arborele problemei” identifică părțile negative ale situației existente și stabilește relația cauză-efect dintre problemele identificate. Crearea arborelui problemei trebuie să fie efectuată în cadrul unui proces de participare. Această tehnică presupune următoarele etape:

1. Se organizează o masă rotundă în care participanții identifică problemele pe care le consideră prioritare.
2. Din problemele care au fost identificate în cadrul discuțiilor se stabilește o problemă centrală.
3. Se identifică problemele conexe problemei centrale.
4. Se stabilește ierarhia dintre cauzele și efectele problemei: problemele care cauzează problema centrală se plasează în partea de jos a arborelui, iar cele care sunt efectele directe, în partea de sus.
5. Toate problemele sunt sortate în același fel, întrebarea principală fiind “Care este cauza?”. Dacă există două sau mai multe cauze, care combinate produc un efect, acestea sunt plasate la același nivel al diagramei.
6. Se conectează problemele cu săgeți de cauzalitate, arătând clar legătura dintre acestea.
7. Se revede diagrama și se verifică dacă nu au fost făcute scăpări.

Exemplu de metodă „Arborele problemei”: Calitatea documentelor de politici publice și a actelor normative elaborate de APC nu este adecvată



Analiza arborelui problemei: calitatea documentelor de politici publice și a actelor normative nu este adecvată.

Un indicator al eficienței actului decizional în cadrul Guvernului constituie calitatea politicilor publice elaborate, care sunt materializate prin documente de politici publice și acte normative. Actualmente, din diverse motive, calitatea documentelor de politici publice și a actelor normative nu este adecvată, ceea ce transformă întregul proces decizional într-un „cerc vicios”, în care politicile publice neeficiente generează alte politici publice, adesea la fel de prost formulate și direcționate. Această activitate a administrației publice nu poate fi considerată planificare strategică, ci mai degrabă un proces de soluționare *ad hoc* a problemelor. Analiza efectuată după metoda „arborele problemei” permite identificarea nu doar a problemei, ci și a multiplelor cauze care o generează și a efectelor produse de aceasta. Pentru început este important de a determina care sunt cauzele care au condus la declanșarea problemei respective, deoarece fără identificarea cauzelor și întreprinderea acțiunilor de rigoare pentru anihilarea acestora, problema respectivă nu va fi soluționată.

Cauzele principale care conduc la generarea unor documente de politici publice și acte normative de calitate inadecvată sunt de ordin financiar, funcțional și metodologic. Progresul lent al reformei administrației publice centrale, al descentralizării administrative și fiscale nu permite stabilirea unei administrații publice eficiente în care să fie clar delimitate funcțiile și atribuțiile fiecărei autorități. Aceasta conduce *inter alia* la utilizarea neadecvată a resurselor financiare, ceea ce nu permite edificarea unui sistem durabil de motivare a funcționarilor publici. Absența unui astfel de sistem, nu permite atragerea unor specialiști calificați și cu abilități corespunzătoare pentru desfășurarea adecvată a procesului decizional, în general și a analizei ex ante a politicilor publice, în particular. Totodată, analiza ex-ante a politicilor publice nu poate fi desfășurată corespunzător, inclusiv datorită lipsei unui cadru normativ-metodologic care ar stabili reguli și proceduri unice și transparente pentru întregul proces decizional.

Ca rezultat, în cele mai multe cazuri, politicile publice sunt multe la număr, declarative după conținut și inefective în esență. Generarea unui astfel de set de politici publice în cadrul administrației publice contribuie la declanșarea unui șir de efecte adverse. Înainte de toate, calitatea proastă a politicilor publice din start compromite procesul de implementare a documentelor de politici publice și a actelor normative, nefiind atinse obiectivele stabilite și/sau prestate serviciile publice de calitate. În primul caz, vor fi necesare noi politici publice care vor avea menirea de a corecta insuccesul celor anterioare, dar probabil, vor îngreuna procesul decizional în general, și procesul de raportare în special. Aceste activități efectuate de către funcționarii publici nu oferă spațiu pentru efectuarea planificării strategice. În al doilea caz, calitatea neadecvată a serviciilor publice trezește nemulțămirea populației și, ca rezultat, deteriorează imaginea Guvernului. În ambele cazuri, resursele financiare și așa limitate, sunt cheltuite ineficient, ceea ce din nou constrânge următorul ciclu al procesului decizional.

Metoda 2. Analiza cost-beneficiu

Această tehnică este recomandată pentru etapele 4 și 5. ale analizei *ex-ante* „Analiza impactului opțiunilor” și „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. Analiza cost-beneficiu este o metodă de evaluare a unei politici publice, care cuantifică în termeni monetari valoarea tuturor impacturilor acestei politici asupra tuturor membrilor societății. Diferența dintre impacturile pozitive (beneficiile) și negative (costurile) totale exprimă valoarea acestei politici publice.

Costurile și beneficiile politicii publice apar în intervale diferite de timp. Valoarea monetară a costurilor și beneficiilor peste ani nu este direct comparabilă cu valoarea acestora în prezent, de aceea costurile și beneficiile din viitor sunt transformate (actualizate) în echivalentul valorii lor din prezent. Valoarea actuală (VA) a unei sume (S), care va fi obținută într-un an n , va fi dată de formula:

$$VA = \frac{S}{(1+i)^n}, \text{ unde } i \text{ este rata de actualizare.}$$

O mărime mai mare a ratei de actualizare va duce la o valoare actuală mai mică a costurilor și beneficiilor viitoare și invers. Pentru a asigura evaluarea opțiunilor de politici publice în baza acelorași criterii, acest Ghid recomandă utilizarea ratei de bază a dobânzii stabilită de Banca Națională a Moldovei în calitate de rată de actualizare (actualmente 7%).

Evaluarea unei politici publice în baza analizei cost-beneficiu poate fi efectuată în felul următor. Costurile și beneficiile estimate sunt grupate după anul în care se produc, după care se calculează beneficiile nete (diferența dintre beneficii și costuri) pentru fiecare an. Beneficiile nete se înmulțesc cu factorul de actualizare pentru fiecare an. Factorul de actualizare se calculează după formula: $1/(1+i)^n$, unde i este rata de actualizare, iar n - anul pentru care acesta se calculează. Valoarea astfel obținută constituie valoarea actuală a beneficiilor nete pentru fiecare an. Numărul de ani pentru care se calculează valoarea actuală netă (VAN) depinde de politica publică, dar, de regulă, aceasta se calculează pentru o perioadă de 10 ani. Suma valorilor actuale nete pentru fiecare an reprezintă valoarea politicii publice. Tabelul de mai jos ilustrează calculele descrise. Factorul de actualizare a fost calculat reieșind din rata de actualizare de 7% .

Anul	Costuri	Beneficii	Beneficii nete	Factor de actualizare	Valoarea actuală netă
0	50,0	0,0	-50,0	1,0000	-50,0
1	50,0	0,0	-50,0	0,9346	-46,7
2	40,0	10,0	-30,0	0,8734	-26,2
3	30,0	20,0	-10,0	0,8163	-8,2
4	10,0	30,0	20,0	0,7629	15,3
5	10,0	30,0	20,0	0,7130	14,3
6	5,0	50,0	45,0	0,6663	30,0
7	5,0	50,0	45,0	0,6227	28,0
8	5,0	50,0	45,0	0,5820	26,2
9	5,0	50,0	45,0	0,5439	24,5
10	5,0	50,0	45,0	0,5083	22,9
Total	-	-	-	-	30,0

Calculule respective trebuie efectuate pentru fiecare opțiune de politică publică. Dacă opțiunea de politică publică are o valoare actuală netă totală pozitivă, rezultă că implementarea acesteia urmează să ducă la obținerea unor beneficii nete pentru societate.

Metoda 3. Metoda hedonistă

Această tehnică este recomandată pentru etapele 4 și 5. a analizei *ex-ante* „Analiza impactului opțiunilor” și „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”, drept o completare a analizelor cost-beneficiu și cost-eficacitate sau aplicată separat. Metoda hedonistă presupune că în lipsa unei piețe, și respectiv, a prețului pentru calitatea mediului înconjurător, valoarea, spre exemplu, a impacturilor de mediu, cum ar fi calitatea aerului sau zgomotul poate fi dedusă din prețul unor bunuri substituente. Cel mai simplu exemplu de astfel de bunuri sunt prețurile imobilului (pentru impactul asupra mediului înconjurător) și salariile pe piața muncii (pentru riscuri și prețul vieții). Această metodă depinde de un set solid de date cu privire la prețul imobilului și discrepanțele salariale, precum și de stabilirea unei relații de cauzalitate dintre acești factori și schimbările de mediu care au impact asupra acestor prețuri.

Exemplu: Evaluarea zgomotului produs de trafic prin metoda hedonistă

Metoda hedonistă se bazează pe presupunerea că, pe lângă alți factori (numărul de odăi, accesibilitatea la magazine, serviciu etc.), calitatea mediului la nivel local (sau lipsa acesteia) va determina prețul locuinței, adică:

$\text{Prețul locuinței} = f(\text{odăi, acces, mediu})$

Ecuația arată că prețul casei este o funcție (f) a numărului de odăi în locuință, distanței de la locuință la infrastructura locală și o măsură a calității mediului la nivel local. Să presupunem că este necesar de a estima impactul asupra mediului a zgomotului din localitate. Acesta poate fi măsurat în funcție de decibelii produși de gălăgia din trafic în locuințele respective.

În acest sens este necesar de evaluat fiecare din aceste elemente – prețul locuinței, odăile, accesul și mediul înconjurător pentru un număr mare de locuințe pentru a vedea cu, în medie, prețul locuinței se schimbă atunci când fiecare din aceste elemente suferă schimbări. Se anticipează ca prețul locuinței să crească odată cu creșterea numărului de odăi; prețul locuinței să scadă în cazul măririi distanței până la infrastructură; și în cele din urmă prețul locuinței să scadă odată cu creșterea zgomotului provocat de trafic, adică să fie reflectată curba tipică a relației dintre cerere și ofertă.

În tabelul de mai jos este arătată scăderea medie a prețului locuinței, care corespunde unei unități de creștere a zgomotului provocat de trafic în câteva zone dintr-o țară X. Astfel, dacă noul traseu de drum ar putea contribui la creșterea zgomotului provocat de trafic cu o unitate, să zicem în regiunea A, atunci o valoare monetară pentru această poluare sonoră crescută poate fi găsită prin stabilirea 0.88% din prețul mediu al locuințelor în zona afectată.

Zonele din țara X	% de creștere a prețului locuinței în rezultatul creșterii zgomotului cu o unitate
Regiunea A	0.88
Regiunea B	0.14
Regiunea C	0.18-0.50
Regiunea D	0.48
Regiunea E	0.08

Metoda 4. Disponibilitatea de a plăti

Această tehnică este recomandată pentru etapele 4 și 5. ale analizei *ex-ante* „Analiza impactului opțiunilor” și „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. Există situații în care alte evaluări decât ale pieței trebuie să fie efectuate pentru estimarea costurilor și beneficiilor proiectelor în absența prețurilor pieței pentru anumite tipuri de impact. În aceste cazuri sunt utilizate metodele de evaluare a disponibilității de a plăti, care nu sunt altceva decât metode bazate pe sondaje care încearcă să stabilească ce sunt gata să plătească anumite persoane pentru un beneficiu anume sau ce ar dori să accepte ca și compensație pentru o pierdere. Una din chestiunile cheie în această metodă este că răspunsurile sunt ipotetice, deoarece respondenții nu plătesc sau nu sunt compensați cu adevărat.

Exemplu: Evaluarea îmbunătățirii calității râului prin evaluarea disponibilității de a plăti

Râul X este un mare râu care traversează țara Y. Analistii au chestionat un eșantion reprezentativ de gospodării din zona cât ar dori să plătească în plus sub formă de extra taxe pentru a menține sau a îmbunătăți calitatea apei din râu. Analistii au efectuat câteva variante de sondaj. Într-o variantă, gospodăriile au luat cunoștință cu trei scenarii posibile a calității apei și au fost întrebați cât sunt dispuși să plătească pentru fiecare.

Scenariul 1. Menținerea calității curente a râului (adekvată pentru navigare doar) decât să fie permisă degradarea până la o stare în care nici o activitate nu este posibilă (chiar și navigarea).

Scenariul 2. Îmbunătățirea calității apei de la o stare navigabilă la o stare care ar permite pescuitul.

Scenariul 3. Îmbunătățirea calității apei și mai intens, de la posibilitatea de a pescui până la posibilitatea de scăldat.

Printre gospodăriile chestionate o parte preferau odihna pe malul râului, iar altele nu. Analistii, astfel, au putut vedea cât cei care preferă odihna sunt dispuși să plătească comparativ cu cei care nu preferă. Ulterior rezultatele sondajului au fost evaluate. Tabelul de mai jos prezintă disponibilitatea de a plăti pentru fiecare scenariu de îmbunătățire a calității râului, pentru utilizatori, non-utilizatori și întreg eșantionul.

Scenariile calității apei	Disponibilitatea medie de a plăti pentru întreg eșantionul (lei)	Disponibilitatea medie de a plăti pentru grupul de utilizatori (lei)	Disponibilitatea medie de a plăti pentru grupul de non-utilizatori (lei)
Menținerea calității apei pentru navigare	24.50	45.30	14.20
Îmbunătățirea calității apei de la navigare la pescuit	17.60	31.30	10.80
Îmbunătățirea calității apei de la pescuit la scăldat	12.40	20.20	8.50

O serie de concluzii interesante pot fi generate din aceste rezultate. Analiza disponibilității de a plăti relevă că persoanele sunt dispuse să plătească un preț relativ înalt pentru un nivel inițial al calității. Totodată, ei sunt dispuși să plătească mai puțin pentru un nivel mai bun al calității apei. Prețul pe care vor să-l plătească utilizatorii râului este evident mai mare decât cel pe care sunt dispuși să-l plătească non-utilizatorii. Însă cei din urmă oricum sunt dispuși să plătească mai mult decât zero, deoarece oricum le pasă de starea mediului în apropierea căruia locuiesc. Din datele oferite în tabel poate fi estimată beneficiul pentru gospodăriile în cazul îmbunătățirii calității râului. Beneficiul total al unei îmbunătățiri poate fi estimat prin înmulțirea beneficiului gospodăriei cu numărul gospodăriilor care au considerat că ar putea fi afectate de această îmbunătățire.

Metoda 5. Analiza cost-beneficiu ponderată distribuțional

Această tehnică este recomandată pentru etapele 4 și 5. a analizei ex-ante „Analiza impactului opțiunilor” și „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. Cum s-a menționat mai sus analiza cost-beneficiu estimează costurile și beneficiile unei opțiuni de politică publică pentru a produce VAN. Aceasta presupune că 1 leu de costuri sau beneficii au aceeași valoare pentru toate persoanele afectate de această opțiune de politică publică. În realitate, politicile publice pot avea impacturi diferite asupra diverse grupuri de persoane care diferă în dependență de venit sau alți factori sociali. Cel mai important în acest sens este de a determina ponderea adecvată a fiecărui grup. Cea mai răspândită metodă în acest sens este bazată pe diminuarea utilității marginale a venitului și consumului. Astfel, valorii venitului și consumului la nivelul mediu al veniturilor îi poate fi oferită ponderea 1; consumului persoanelor cu venituri sub această medie îi poate fi oferită o pondere mai mare decât 1; și consumului persoanelor cu un nivel de venituri mai mare de această medie îi va fi oferită o pondere mai mică decât 1. Formula de ponderare este următoarea:

$$d_i = (Y_a/Y_i)^\varepsilon$$

unde:

d_i – este ponderea pentru grupul sau individul i

Y_a – este venitul de referință, care se presupune să fie național

Y_i – este venitul per capita pentru grupul sau individul i

e – parametrul elasticității

Exemplu. Presupunem că nivelul mediu național de consum per capita în țara A este 10.000 dolari SUA. Presupunem că nivelul mediu de consum al grupului cu venituri mari este 20.000 dolari SUA, în timp ce a grupului cu venituri mici este 3.000 dolari SUA. Presupunem că $e = 1$. Utilizând ecuația de mai sus, ponderile distribuționale vor fi:

$10.000/20.000 = 0.5$ pentru grupul cu venituri mari

$10.000/3.000 = 3.333$ pentru grupurile cu venituri mici

Ponderile distribuționale pot fi aplicate diferitor beneficiari ale unei politici publice. Tabelul de mai jos arată cum două opțiuni de politică publică afectează grupul cu venituri mari și grupul cu venituri mici și VAN totală fără ponderea distribuțională.

Opțiuni	VAN – grupul cu venituri mari	VAN – grupul cu venituri mici	VAN totală (mln. dolari SUA)
A	30	20	50
B	20	25	45

În acest caz opțiunea A va fi preferată din punct de vedere al eficienței – aceasta are cea mai mare VAN. Totodată, opțiunea B ar putea fi preferată din punct de vedere distribuțional – opțiunea B are un efect mai mare asupra grupului cu venituri mici, comparativ cu opțiunea A. Astfel, aici este un conflict dintre eficiența economică și distribuirea venitului; alegând opțiunea A este sacrificată distribuția echitabilă; alegând opțiunea B este sacrificată eficiența. Acesta este un bun exemplu de compromis dintre echitate și eficiență în societate. În cazul în care aplicăm ponderile distribuționale bazate pe estimările de mai sus obținem următoarele rezultate:

Opțiunea	VAN – grupul cu venituri mari	VAN – grupul cu venituri mici	VAN totală (mln. dolari SUA)
A	$30 \times 0.5 = 15$	$20 \times 3.333 = 66.67$	81
B	$20 \times 0.5 = 10$	$25 \times 3.333 = 82.5$	93.333

În mod clar opțiunea B este cea care trebuie să fie selectată, deoarece valoarea totală a beneficiilor sale nete, ajustată conform ponderilor de mai sus, este mai mare decât a opțiunii A.

Metoda 6. Analiza cost-eficacitate

Această tehnică este recomandată pentru etapele 4 și 5. a analizei ex-ante „Analiza impactului opțiunilor” și „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. Analiza cost-eficacitate exprimă costul unei unități de beneficiu obținut. Scopul acestei analize este de a identifica

opțiunea cea mai puțin costisitoare a politicii publice. Spre exemplu, dacă opțiunea 1 a politicii publice duce la reducerea numărului de îmbolnăviri cu 1.000 la un cost de 5.000 unități monetare, în timp ce opțiunea 2 va reduce numărul de îmbolnăviri cu 800 la un cost de 4.800 unități monetare, atunci costul unei unități de beneficiu obținut este de:

Opțiunea 1: $5.000 / 1.000 = 5,0$ (cea mai puțin costisitoare)

Opțiunea 2: $4.800 / 800 = 6,0$

Analiza cost-eficacitate se utilizează în cazurile în care beneficiile unei politici publice sunt greu de estimat în termeni monetari. În practică, analiza cost-eficacitate adesea rezultă din încercarea de a face analiza cost-beneficiu.

Metoda 7. Analiza multicriterială

Această tehnică este recomandată pentru etapa 5. a analizei *ex-ante* „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. O metodă accesibilă care poate fi utilizată de către orice funcționar public este *analiza multicriterială* care permite evaluarea opțiunilor ținând cont de diferite tipuri de impact sau aspecte ale impactului, fiecare din acestea având propria lor pondere. Această metodă este în special utilă în acele cazuri când impactul opțiunilor de politici publice este greu de cuantificat sau monetizat. Analiza multicriterială este constituită din următoarele etape:

1. Fiecare tip de impact sau aspect al impactului trebuie să fie evaluat utilizând scala de la -5 (impact înalt negativ) la +5 (impact înalt pozitiv), în baza următoarelor principii:

- **Impact fiscal**
 - (-5) - Impact fiscal negativ înalt. Cheltuieli majore din bugetul public;
 - (+5) - Impact fiscal pozitiv înalt. Acțiune pozitivă asupra bugetului public.
- **Impact economic**
 - (-5) - Impact economic negativ înalt. Afectează grav agenții economici;
 - (+5) - Impact economic pozitiv înalt. Acțiune pozitivă asupra agenților economici; venituri sporite.
- **Impact administrativ**
 - (-5) - Impact administrativ negativ înalt. Necesitatea unor resurse administrative majore;
 - (+5) - Impact administrativ pozitiv înalt. Nu necesită costuri și resurse administrative.
- **Impact social**
 - (-5) - Impact social negativ înalt. Povară înaltă asupra populației;
 - (+5) - Impact social pozitiv înalt. Beneficii majore pentru populație. Reducerea sărăciei.
- **Impact asupra mediului**
 - (-5) - Impact asupra mediului negativ înalt. Poluare înaltă;
 - (+5) - Impact asupra mediului pozitiv înalt. Beneficii pentru mediul înconjurător.

2. Fiecare tip de impact sau aspect al impactului trebuie să fie ponderat în funcție de importanța sa, valoarea ponderată totală fiind 1.

3. Se calculează valoarea ponderată a tuturor opțiunilor de politici publice prin înmulțirea valorii atribuite impactului cu ponderea acestuia. Opțiunea cu cel mai mare punctaj va fi cea recomandată.

În continuare este ilustrat un exemplu simplificat al analizei multicriteriale, conceput pentru trei opțiuni pentru atingerea obiectivului care ține de asigurarea deplasării a 100% din elevi în școlile din zonele rurale (vezi tabelul). Asigurarea transportului în zonele rurale este o modalitate de atragere a elevilor în școli și reducere a abandonului școlar. Pentru atingerea acestui obiectiv au fost identificate trei opțiuni de politici publice: 1. Status quo – transportul școlar nu funcționează. 2. Stabilirea unei rețele publice de autobuze școlare cu transport gratuit. 3. Stabilirea unei rețele de transport școlar privat și subvenționarea de către stat a biletelor pentru transportarea copiilor.

Criteriile de evaluare	Puncte (de la -5 la +5)											Pondere (0-1)	Impact	
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5			
Opțiunea 1. Status quo (Nici o acțiune)													-1.2	
Impact fiscal						0						0.2		0
Impact economic						0						0.2		0
Impact administrativ						0						0.2		0
Impact social		-4										0.3		-1.2
Impact asupra mediului						0						0.1		
Opțiunea 2. Opțiunea 2. Transport public oferit de stat gratuit														
Impact fiscal	-5											0.2	-1.0	0.3
Impact economic								2				0.2	0.6	
Impact administrativ			-3									0.2	-0.6	
Impact social											5	0.3	1.5	
Impact asupra mediului				-2								0.1	-0.2	
Opțiunea 3. Opțiunea 3. Transport privat cu bilete subvenționate de stat														
Impact fiscal			-3									0.2	-0.6	1.1
Impact economic										4		0.2	1.2	
Impact administrativ		-4										0.2	-0.8	
Impact social											5	0.3	1.5	
Impact asupra mediului				-2								0.1	-0.2	

În baza analizei multicriteriale se poate de constatat că opțiunea status quo este exclusă deoarece are impact negativ, în special în urma stabilirii impactului social drept cel prioritar (ponderea 0.3). Opțiunile doi și trei au impacturi pozitive – ambele au impact social maximal, cu toate că au impact fiscal, administrativ și de mediu negative. În pofida multor efecte comune, opțiunea trei a acumulat mai multe puncte decât opțiunea doi, având un impact economic mai mare, precum și fiscal și administrativ mai mici. Această opțiune trebuie să fie recomandată, cu elaborarea acțiunilor specifice pentru maximizarea beneficiilor și atenuarea impacturilor negative identificate.

Metoda 8. Pilotarea

Această tehnică este recomandată pentru etapa 5. a analizei *ex-ante* „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. De multe ori pilotarea este considerată una dintre cele mai eficiente metode de evaluare finală a politicii publice înainte de implementarea sa în întregime. Pot exista mai multe rațiuni pentru realizarea unui proiect pilot pentru o politică publică sau o alternativă:

1. Nu a fost timp suficient, nu au fost resurse și nu a existat o capacitate suficientă în procesul de formulare a politicii publice.
2. Politica pilot este utilă în acele cazuri în care reformele de anvergură și procedurile cu o structură complicată sunt avute în vedere pentru implementarea politicii. În acest caz, pilotarea permite corectarea unor erori inerente, la nivelul anumitor detalii ale unor astfel de reforme.
3. Pilotarea se recomandă cu insistență în acele cazuri în care rezultatele politicilor depind de înțelegerea și percepția umană.

În esență, pilotarea se apropie foarte mult de verificarea experimentală sau empirică a modelului propus. Condițiile minime de pilotare sunt:

1. Înainte de pilotarea politicii sau a alternativei trebuie să fie elaborat un model clar, care să poată fi testat. Modelul trebuie să conțină descrierea completă a procedurii, varianta finală a instrucțiunilor sau reglementărilor, etc.
2. Stabilirea participanților în faza pilot – instituții, organizații interesate și care au motivația de a fi implicate în faza pilot;
3. Modelul și scopul politicii trebuie să fie prezentate și explicate participanților;
4. Sarcina pilotării trebuie să fie formulată în scris de la început;
5. Cei care răspund de formularea politicilor (autor) trebuie să respecte toate etapele procesului de implementare a fazei pilot;
6. Concluziile și recomandările care privesc modificările și îmbunătățirile necesare pentru politica pilot trebuie să fie scrise și consultate cu participanții la proiectul pilot.

Din nefericire, multe dintre politici nu pot fi testate prin proiecte pilot dată fiind natura lor (politicile fiscale naționale, proiectele de investiții). Totuși, în cazurile în care este posibilă organizarea etapei pilot, abordarea trebuie să fie cât se poate de practică și să permită o politică eficientă și de calitate.