

***Manual de metode folosite
în planificarea politicilor publice
și evaluarea impactului***

**București
2006**

Autorii acestui manual sunt specialiști în administrația publică din Republica Letonia, care au participat la Proiectul Phare Twinning al Uniunii Europene pentru „*Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional*” (RO2003/IB/OT-10):

Sandra Briggs
Baiba Petersone
Karlis Smits

Publicarea acestui manual a fost finanțată de Uniunea Europeană prin Proiectul Phare Twinning RO2003/IB/OT-10.

© Secretariatul General al Guvernului României



Cuprins

Prefață

I. Prezentare generală a procesului de planificare a politicilor publice și evaluare a impactului	_13
1. Descrierea generală a procesului de planificare a politicilor publice	
2. Principii de bază ale procesului de evaluare a impactului politicilor publice	_20
3. Criteriile, dimensiunile și anvergura procesului de planificare a politicilor publice și evaluare a impactului	_22
4. Practica internațională în domeniul evaluării impactului politicilor publice	_24
 II. Metode folosite în procesul de formulare a politicilor publice	 _27
1. Prezentare generală a metodelor calitative de analiză a politicilor publice	_27
2. Metode calitative de analiză a problemelor de politici publice	_30
<i>Interviul</i>	_30
<i>Brainstorming</i>	_32
<i>Focus grupuri</i>	_33
<i>Studiul de caz</i>	_34
<i>Analiza SWOT</i>	_35
<i>Metoda arborelui problemei</i>	_37
<i>Diagrama os de pește</i>	_42
3. Definirea obiectivelor, rezultatelor politicii publice și rezultatelor concrete ale acțiunilor	_44
Două abordări diferite în formularea obiectivelor	_44
Măsurarea rezultatelor politicii publice și rezultatelor concrete ale acțiunilor	_49
4. Colectarea și analiza datelor	_51
Clasificarea datelor	_51
<i>Date primare și secundare</i>	_52
<i>Date cantitative și calitative</i>	_53
Rolul statisticii în analiza datelor	_55
<i>Măsurarea tendinței centrale</i>	_55
<i>Măsurarea dispersiei</i>	_56
<i>Corelarea</i>	_56
<i>Regresia</i>	_56
5. Identificarea alternativelor	_57
Principii generale de identificare a alternativelor	_58

Tipuri de instrumente de politici publice	_60
Metode de identificare a alternativelor	_63
<i>Brainstorming pentru definirea alternativelor</i>	_63
<i>Metodele folosite de experți</i>	_64
<i>Analogia</i>	_65
<i>Benchmarking</i>	_65
<i>Investigația rapidă</i>	_66
6. Selectarea alternativelor în vederea evaluării	_67
Procesul de gândire în selectarea alternativelor	_67
Criteriile de selecție a alternativelor	_68
7. Modelarea alternativelor. Metode de prognoză.	_69
<i>Modelarea</i>	_70
<i>Metoda scenariului</i>	_72
<i>Descrierea generală a metodelor factografice</i>	_72
<i>Descrierea generală a metodelor folosite de experți</i>	_76
8. Metode calitative de evaluare a alternativelor	_78
<i>Analiza SWOT</i>	_78
<i>Analiza multicriterială</i>	_79
<i>Sistematizarea lexicografică</i>	_80
<i>Alternative nedominante</i>	_80
<i>Metoda matriceală</i>	_81
<i>Pilotarea ca metodă de evaluare a alternativelor</i>	_81
<i>Prezentarea evaluării alternativelor</i>	_82
9. Metode cantitative de evaluare a alternativelor	_82
Identificarea costurilor	_82
<i>Costuri financiare</i>	_83
<i>Costuri economice</i>	_92
Identificarea beneficiilor	_97
<i>Clasificarea beneficiilor</i>	_97
<i>Măsurarea beneficiilor</i>	_98
<i>Metode de calculare a valorii beneficiilor</i>	_99
<i>Metoda de stabilire a disponibilității de a plăti</i>	_99
<i>Metoda hedonistă</i>	_100
Analiza cost – beneficiu	_101
<i>Principiile eficienței economice</i>	_101
<i>Aspecte tehnice ale analizei cost-beneficiu</i>	_102
Analiza cost-eficacitate	_110
Evaluarea riscurilor și incertitudinilor	_113
<i>Risc, probabilitate și incertitudine</i>	_113
<i>Analiza de risc</i>	_114
<i>Analiza senzitivității</i>	_117
<i>Analiza pe bază de scenarii</i>	_117

III. Implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice	_119
1. Planificarea implementării politicilor publice	_119
<i>Metoda Gantt</i>	_121
<i>Analiza drumului critic</i>	_122
<i>Metoda tabelului cu scoruri ponderate</i>	_123
2. Monitorizarea și evaluarea politicilor publice	_131
 IV. Anexe	 _139
Anexa 1. Caz:	_139
<i>O procedură de înmatriculare durabilă, mai simplă, mai sigură, mai performantă</i>	
Anexa 2. Caz:	_147
<i>Propunerea de politică publică „Eliminarea deficiențelor de elaborare a Proiectului Tinerilor Profesioniști”</i>	
Anexa 3. Caz:	_157
<i>Consumul de alcool și externalitățile</i>	
Anexa 4. Caz:	_159
<i>Analiza cost-beneficiu pentru legea privind portul căștii de protecție pentru motocicliști în Italia</i>	
Anexa 5. Caz:	_163
<i>Analiza de sensibilitate ulterioară analizei cost-beneficiu</i>	
Anexa 6. Caz:	_166
<i>Evaluarea alternativelor pentru politica publică „Salariul și factorii care îl influențează”</i>	
Anexa 7. Caz:	_172
<i>Impactul creșterii impozitului pe venitul microîntreprinderilor de la 1,5% la 3%</i>	
 V. Bibliografie	 _188
 <i>Index</i>	 _192

Prefață

Cultura evaluării în cadrul instituțiilor guvernamentale a început să se manifeste la nivelul guvernelor din Europa odată cu sporirea interesului pentru îmbunătățirea calității reglementării în contextul larg creat de necesitatea respectării standardelor obligatorii din punct de vedere al bunei guvernări. Evaluarea impactului politicilor publice este în prezent reglementată prin regulile de procedură ale guvernelor din majoritatea țărilor Uniunii Europene. Țările din Europa Centrală și de Est, în special cele care au devenit recent membre ale Uniunii Europene, au adoptat aceeași atitudine cu privire la evaluarea politicilor guvernamentale și au inițiat reguli, proceduri sau sisteme de evaluare al căror scop este acela de a soluționa problema îmbunătățirii calității reglementărilor emise de propriile guverne. Dat fiind că nu există prevederi în *aquis-ul comunitar* cu privire la standardele de calitate în materie de reglementări, inițiativele diferitelor guverne au de obicei la bază structura specifică a guvernelor și cultura proprie în materie de administrație publică. Cu toate acestea, trăsătura comună a guvernelor din Europa este voința politică de a îmbunătăți fundamentarea politicilor publice prin proceduri bine stabilite care vizează, printre altele, asigurarea cadrului necesar desfășurării unor activități de dezvoltare a capacității de a prognoza consecințele măsurilor inițiate.

În acest context, în ultimii ani, Guvernul României, prin intermediul Secretariatului General al Guvernului, a inițiat mai multe măsuri în scopul de a reforma sistemul de formulare a politicilor publice la nivelul centrului guvernului. Aceste măsuri vizau sporirea capacității instituțiilor guvernamentale de a elabora și fundamenta inițiative de politici publice. Scopul acestui demers a fost în principal acela de a modifica modul în care sunt evaluate inițiativele guvernamentale, prin introducerea unui format standard de document de politică publică numit Propunere de Politică Publică care să poată fi folosit ca instrument în procesul decizional la nivelul instituțiilor guvernamentale. Această inițiativă, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 775/2005, a fost însoțită de aceea a înființării Unităților de Politici Publice la nivelul tuturor ministerelor. Rolul acestor unități este în principal acela de a menține un anumit nivel de calitate a inițiativelor de politici publice conform standardelor stabilite prin această Hotărâre. Acest nivel de calitate vizează modul în care este fundamentată politica și mai ales importanța acordată evaluării impactului posibil al alternativelor identificate pentru o politică publică.

La început, această inițiativă a fost considerată a fi o măsură birocratică a centrului guvernului care va îngreuna activitatea instituțiilor administrației publice centrale prin creșterea timpului alocat pregătirii noilor inițiative de politici publice. De fapt, sursele nevoii de evaluare a impactului politicilor publice sunt diferite, toate însă având legătură cu eficiența guvernului. Treptat, evaluarea impactului a început să fie considerată un instrument util de politici publice aflat la dispoziția administrației publice, care, dacă este efectuată corect, reduce perioada implementării, sporește gradul de predictibilitate și eficiență al guvernării și permite participarea societății civile la procesul decizional.



La fel ca și în cazul altor inițiative ale guvernului în acest domeniu, Secretariatul General al Guvernului a elaborat prin intermediul Unității de Politici Publice un manual de completare a Propunerilor de Politici Publice adresat instituțiilor guvernamentale. Scopul acestui manual era acela de a oferi scurte descrieri și o imagine de ansamblu asupra metodelor ce pot fi folosite pentru a completa Propunerea de Politică Publică ca document oficial de politică publică folosit în procesul decizional la nivelul ministerelor și al instituțiilor guvernamentale. Limitele acestui manual constau în volumul de informații și nivelul de detaliu asupra analizei politicii publice realizată înainte, în timpul și după implementare. În urma discuțiilor și consultărilor ulterioare cu ministerele dar și cu alți factori implicați, Secretariatul General al Guvernului a luat decizia de a prezenta mai în detaliu tehnicile și metodele folosite în întregul proces de formulare a politicilor publice. Această decizie reprezintă în același timp o consecință a recente aprobări a *Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare a politicilor publice la nivelul administrației centrale* adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 870 din 24.07.2006.

În afara acestei situații care sugerează că la nivelul instituțiilor guvernamentale există un interes sporit pentru activitățile de evaluare, o serie de rapoarte realizate de organizații internaționale au formulat concluzii cu privire la nevoia de a introduce o abordare de tip evaluativ în cadrul activităților curente ale instituției guvernamentale. În raportul de monitorizare a progreselor înregistrate de România spre aderarea la Uniunea Europeană, publicat pe 25 mai anul acesta, necesitatea unei mai bune fundamentări a fost menționată în forma următoare: „În ceea ce privește elaborarea politicilor, legislația este încă trimisă Parlamentului fără o evaluare a tuturor implicațiilor sau a capacității administrative necesare pentru a o pune în aplicare. (...) în general, evaluarea impactului nu este solidă.” Același interes pentru cultura evaluării la nivelul administrației din România este arătat de rapoartele elaborate de SIGMA pentru Comisia Europeană.

Conținutul și scopul manualului

Scopul acestui manual este acela de a-i ajuta pe specialiștii și pe funcționarii publici implicați în procesul de formulare a politicilor în cadrul ministerelor și al altor instituții guvernamentale, prin descrierea unor tehnici și metode folosite în procesul de formulare a politicilor publice. Manualul poate fi folosit și de către organizațiile non-guvernamentale implicate în procesul de elaborare și consultare a inițiativelor de politici publice, precum și de către studenți ai instituțiilor de învățământ superior ce urmează cursuri în domeniul analizei politicilor publice. Metodele și tehnicile prezentate în acest manual sunt utile la elaborarea documentelor de politici publice conform reglementărilor în vigoare privitoare la procedurile la nivel guvernamental (reguli de procedură).

Manualul își propune să atingă următoarele scopuri:

- Îmbunătățirea capacității de planificare și evaluare a politicilor în cadrul departamentelor instituțiilor guvernamentale;
- Sprijinirea funcționarilor publici și a specialiștilor responsabili cu elaborarea

documentelor de politici (Strategii, Propuneri de Politici Publice sau Planuri) oferind informații cu privire la conținutul metodelor și tehnicilor des folosite în procesul de formulare de politici publice;

- Sprijin oferit în domeniul evaluării impactului proiectelor de acte normative care reprezintă o cerință a noilor reglementări cu privire la fundamentarea proiectelor de acte normative;

- Îmbunătățirea calității deciziilor în materie de politici publice prin îmbunătățirea instrumentelor folosite la fundamentarea politicilor care fac obiectul unei decizii.

Structura

Manualul este împărțit în trei capitole.

Primul capitol reprezintă partea introductivă a manualului și prezintă concepte, principii și diferite tipuri de evaluare a impactului. Cel de-al doilea capitol, care reprezintă și partea cea mai consistentă a acestui manual, conține descrieri și exemple care ilustrează cele mai importante metode și tehnici care se folosesc de obicei pentru evaluarea inițiativelor de politici publice la nivelul instituțiilor guvernamentale. Descrierea metodelor și tehnicilor incluse în manual are menirea de a folosi în principal la fundamentarea politicilor și mai puțin la evaluarea proiectelor¹, care reprezintă un domeniu foarte exact din punct de vedere al impactului și al rezultatelor. În cazul proiectelor, impactul este mai ușor de evaluat, dat fiind că obiectivele vizate sunt foarte specifice. Metodele folosite în analiza politicilor publice sunt prezentate în ordinea etapelor principale ale ciclului politicii publice. Conținutul este alcătuit de așa manieră încât să corespundă prevederilor *Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare de a politicilor publice la nivelul administrației centrale* precum și reglementărilor cu privire la evaluarea inițiativelor de politici, la evaluarea impactului proiectelor de acte normative precum și altor reglementări emise de guvern.

Cel de-al treilea capitol este dedicat monitorizării și evaluării politicilor publice.

Anexele acestui manual conțin cazuri concrete care ilustrează aplicarea practică a diferitelor metode de analiză a politicilor publice. De asemenea, sunt anexate manualului un index al termenilor utilizați, precum și o scurtă bibliografie a publicațiilor referitoare la principalele metode de analiză a politicilor publice.

Acest manual a fost realizat de echipa formată din specialiști ai Unității de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului și ai Cancelariei de Stat a Republicii Letonia în cadrul Proiectului Phare Twinning nr. RO2003-IB-OT-10 pentru *‘Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional’*.

¹ Evaluarea programelor UE trebuie să respecte anumite proceduri specifice.

Mulțumiri

Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații și pentru eventualele greșeli aparține autorilor. Opiniile exprimate în această lucrare nu reflectă poziția oficială a Secretariatului General al Guvernului și nici a instituțiilor administrației publice din România.

Suntem conștienți de imposibilitatea de a acoperi toate aspectele necesare legate de planificarea politicilor publice și evaluarea impactului într-o singură lucrare pregătită într-o perioadă scurtă de timp. Cu toate acestea, sperăm ca acest manual va contribui la dezvoltarea cunoștințelor și abilităților specialiștilor din administrația publică care se ocupă de politicile publice și îi va încuraja să caute și alte informații, metodologii și abordări legate de acest domeniu.

Am fost ajutați la pregătirea acestui manual de către colegii din Unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului României, dar și de colegi din ministerele de linie care au participat la seminariile pregătitoare cu privire la evaluarea impactului și care au contribuit cu materiale și expertiză la dezvoltarea unei culturi a politicilor publice în cadrul administrației românești. Adresăm mulțumiri speciale următorilor colegi care au susținut în cadrul seminariilor noastre prezentări cu privire la cazuri concrete de politici publice elaborate în ministerele din România: domnului Mircea Cârlan, manager public, Direcția Avizare Acte Normative, Ministerul Justiției, doamnei Violeta Vlaș, expert, UCRAP, Ministerul Administrației și Internelor, domnului Costin Lianu, Director General, Direcția Generală Promovare Export, Ministerul Economiei și Comerțului, precum și doamnei Elena Moldoveanu, Ministerul Mediului și Gestionării Apelor. De asemenea, adresăm mulțumiri speciale domnului Dragoș Pîslaru, coordonator în cadrul Proiectului Phare RO2003/005-551.02.03 „Îmbunătățirea capacității de analiză, prognoză macroeconomică și elaborare de politici economice pentru Comisia Națională de Prognoză, Ministerul Economiei și Comerțului și Cabinetul Primului Ministru”, gestionat de către Centrul Român de Politici Economice, pentru contribuția la acest manual cu studiul de caz asupra politicii publice referitoare la creșterea impozitului pe venitul microîntreprinderilor.

Dorim, de asemenea, să adresăm mulțumiri speciale doamnei Una Klapkalne, Lider de Proiect din partea Republicii Letonia, și domnișoarei Anca Ghinea, consilier în cadrul Unității de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului, pentru comentariile detaliate, sugestiile profesionale și întreaga lor contribuție la pregătirea acestui manual. Dorim să transmitem mulțumirile noastre domnului Victor Giosan, Secretar de Stat în cadrul Secretariatului General al Guvernului, pentru sprijinul și inspirația oferite în cursul coordonării procesului de reformă și dezvoltare a sistemului de politici publice din România. De asemenea, mulțumim pentru sprijinul oferit domnului Florin Bondar, expert principal în cadrul Unității de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului, și specialiștilor letoni Martins Krievins și Valerijs Sturis, care au elaborat anumite secțiuni ale acestei lucrări.

Mulțumim și colegilor Sirpa Kekkonen și Markku Harrinvirta din cadrul Cabinetului

Primului Ministru al Finlandei, precum și domnului Jacopo Torriti din cadrul Cabinetului Primului Ministru al Marii Britanii, pentru asistența și informațiile oferite cu privire la experiența Finlandei și Marii Britanii în domeniul formulării politicilor guvernamentale.

Dorim să adresăm mulțumiri speciale traducătoarelor Mihaela Chiorean și Diana Filoti pentru înaltul profesionalism și minuțiozitatea dovedite în timpul elaborării acestei lucrări. Îi mulțumim, de asemenea, asistentei noastre de proiect, Alina Nicolescu, pentru acuratețea și energia de care a dat dovadă pe parcursul întregului proces de pregătire a versiunii finale în limba română și publicare a acestui manual.

Autorii



I. Prezentare generală a procesului de planificare a politicilor publice și evaluare a impactului

1. Descrierea generală a procesului de planificare a politicilor publice

Concepte de bază

Există o serie de concepte care au un sens asemănător și care sunt folosite pentru a desemna procesul de identificare a soluțiilor la problemele de dezvoltare socio-economică precum și în contextul procesului decizional. Acestea sunt: analiza politicilor publice, planificarea și formularea politicilor publice, evaluarea impactului politicilor publice și, parțial, politici bazate pe dovezi, etc. Unii dintre autori fac diferența între aceste concepte, plasându-le în etape diferite ale procesului politicilor publice sau stabilind diferențe cu privire la sfera de acțiune și anvergura politicilor ce urmează să fie analizate². În manual, folosim aceste concepte ca sinonime aproximative, singura diferență fiind aceea dintre planificarea (analiza) politicilor și evaluarea impactului ca și set specific de activități de evaluare realizate în etapa inițială, pe durata sau la finalul procesului de implementare a politicilor.

Analiza politicilor publice, ca disciplină specifică aplicată activităților funcționale din administrația publică, este relativ nouă în țările din Europa de Est, însă țările occidentale cu cea mai mare experiență în domeniu au introdus aceste proceduri începând cu primii ani ai deceniului 6 al secolului trecut. Experiența și metodele utilizate derivă în principal din practicile companiilor din sectorul privat. De atunci, literatura de specialitate cu privire la analiza politicilor publice și la metodele folosite pentru analiză și evaluare s-a dezvoltat foarte mult. Totuși, semnele mediului de afaceri în care s-a dezvoltat inițial s-au păstrat în multe situații și în special nu sunt încă definite clar aspectele specifice legate de aplicarea analizei politicilor în administrația publică. Acesta este unul din motivele pentru care este importantă înțelegerea diferențelor de abordare, deoarece funcționarea specifică a instituțiilor din administrația publică, care exercită puterea publică, determină obiectivele și abordările politicii publice formulate în sectorul public. Valorile, principiile, terminologia, procedurile și procesul decizional sunt diferite în cazul administrației publice și pentru a asigura o utilizare eficientă a metodelor aplicate și verificate din sectorul privat se impune adaptarea unei părți a terminologiei, a abordărilor și a regulilor care se aplică. De exemplu, conceptele de profit și concurență încununată de succes, care sunt esențiale în procesul decizional

² Pentru alte interpretări ale conceptelor de politică vezi Carl V. Patton, David Savicki. *Metode elementare cu privire la analiza și planificarea politicilor*. Prentice Hall. 2nd ed. 1993, p. 5.

al companiilor private, sunt prea puțin utile în administrația publică. Însă principii cum ar fi distribuția egală a beneficiilor și a urmărirea binelui general al societății prin politici publice guvernamentale sunt de maximă importanță.

Pentru a înțelege rolul procesului politicilor publice în administrație, trebuie operată o primă distincție importantă între conceptele de **politică publică** și **politică**. După cum s-a menționat, conceptul de politică publică este relativ nou la nivelul multor administrații și uneori apar neînțelegeri cu privire la rolul funcționarilor publici și a decidenților politici în procesul de formulare a politicilor publice. Neînțelegerile se pot transforma uneori în acuzații de imixtiune în politică la adresa funcționarilor publici. Pe de altă parte, funcționarii publici pot privi uneori cu suspiciune întreg procesul de formulare a politicilor publice, considerând că nu ar fi datoria lor să lucreze la formularea acestora, ci a politicienilor. Depășirea acestor prejudecăți este primul pas ce trebuie făcut pentru a putea progresa în procesul de formulare a politicilor publice. Deși există mai multe definiții și abordări ale conceptelor de politică și politică publică în literatura de specialitate, în acest manual se vor folosi următoarele definiții pentru a distinge clar cele două concepte:

Politica este sinonimă într-o societate democratică cu un complex de reguli și proceduri folosite pentru a asigura reprezentarea legală și armonizarea intereselor, folosindu-se mecanismele democrației reprezentative. Principalii actori ai procesului politic sunt partidele politice și politicienii, membrii aleși ai parlamentului și autoritățile locale, precum și oficialii numiți pe criterii politice la nivelul executiv al administrației - miniștrii, secretari de stat³ și personalul tehnic al acestora – consilierii, etc..

Politica publică este celălalt set de reguli și proceduri de la nivelul executiv al administrației publice, prin care se asigură realizarea scopurilor și priorităților convenite la nivel politic, și care permit dezvoltarea tuturor sectoarelor esențiale ale vieții societății⁴.

Linia de demarcație între politică și politica publică este asigurată de mandatul decizional stabilit prin alegeri și prin mecanismul de împărțire a puterilor în stat. Determinarea politică a procesului decizional este prerogativa clasei politice, deoarece numai politicienii aleși precum și reprezentanții împuterniciți politic sunt autorizați de către cetățeni să ia decizii și să își asume responsabilitatea politică cu privire la deciziile luate.

Există două abordări principale în formularea politicilor publice:

“Politicile axate pe scopuri” – care privesc aspectele strategice la nivel înalt sau domeniile de politici în general. Aceste politici vizează probleme generale și complexe și stabilesc o serie de obiective de dezvoltare pe termen mediu. În dezvoltarea și implementarea unor astfel de strategii este necesar să fie implicate mai multe instituții. Iată câteva exemple

³ Poziția de secretar de stat în cadrul administrației publice din România este ocupată pe criterii politice, în condițiile în care în alte țări, secretarul de stat este rangul cel mai înalt al funcției publice.

⁴ Definițiile sunt preluate din Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, Hotărârea de Guvern no. 870/ 24.07.2006.

de astfel de politici: *Planul Național de Dezvoltare, Strategia de Dezvoltare Durabilă, Programul de Reducere a Sărăciei, Politica de Dezvoltare Rurală, etc.*

“Politicile axate pe probleme” – se axează pe anumite probleme sau aspecte specifice care trebuie soluționate și care țin de o anumită zonă a politicilor. De regulă, titlul documentului de politică indică pe ce anume se concentrează acesta (ex: *îmbunătățirea sistemului de licențiere a universităților, reducerea ratei șomajului în rândul populației Roma din mediul rural, reducerea numărului de evadați din închisori, soluționarea problemelor cu grădinițele din noile zone ale orașelor, etc.*). (Vezi și secțiunea 3 a prezentului capitol.)

Procesul de formulare a politicilor publice este un demers tehnic și profesional, asigurat de funcționarii publici, de specialiștii de la nivelul administrației centrale, precum și de cercetători independenți, ce are scopul de a oferi o argumentare cuprinzătoare și structurată, precum și o fundamentare solidă a tuturor informațiilor care țin de posibilele alternative și decizii. Politicile pot fi și trebuie să fie considerate un instrument direct care să permită clasei politice atingerea anumitor obiective specifice incluse în programele de guvernare sau care se impun pe parcursul guvernării. Din acest motiv, analiza politicilor publice ține de competența funcționarilor publici care trebuie să aibă cunoștințe de specialitate, precum și cunoștințe profesionale în domeniu. Calitatea, obiectivitatea și corectitudinea analizei țin de răspunderea profesională a funcționarilor publici și a specialiștilor din domeniul administrației.

Competențele inițiatorilor de politici publice

Pentru a susține un proces eficient de formulare a politicilor publice, este esențial ca rolurile și competențele tuturor actorilor implicați să fie clar definite și să se asigure o bună cooperare între aceștia. Principalele roluri îndeplinite de funcționarii publici sunt prezentate în Figura 1.

Analiza politicilor publice poate fi considerată o profesie bazată pe învățare, în care formarea profesională reprezintă numai un punct de pornire, având un caracter continuu. Dezvoltarea competențelor profesionale ale analiștilor se bazează pe învățarea din cazurile concrete și experiența acumulată atât în cadrul administrației naționale cât și din practica internațională. Colectarea unor informații ample, monitorizarea literaturii de specialitate, participarea la discuții publice și conferințe, crearea unei rețele profesionale, cunoașterea modificărilor la nivel politic și legislativ pot fi definite ca standardele vieții profesionale a analiștilor.

Figura 1. Rolurile funcționarilor publici și ale politicienilor în cadrul procesului de formulare a politicilor publice

Funcționari publici	Politicieni
Colectarea de informații Realizarea analizelor Elaborarea soluțiilor Evaluarea impactului Elaborarea propunerilor de politici publice Consultarea factorilor implicați, a grupurilor țintă, a instituțiilor din administrația publică Prezentarea argumentelor Planificarea Asigurarea implementării Controlarea procesului și a rezultatelor Organizarea evaluării Raportarea Asumarea răspunderii profesionale	Stabilirea agendei de politici publice Conturarea cadrului general al politicilor Stabilirea priorităților Evaluarea propunerilor de politici publice Realizarea analizelor politice Coordonarea unor discuții sociale Consultarea societății /a grupurilor țintă/ a electoratului Luarea deciziilor Atribuirea de sarcini funcționarilor publici Asumarea răspunderii politice

Uneori, răspunderile profesionale ale funcționarilor publici depășesc competențele tradiționale ale analiștilor. De multe ori, oficialii care răspund de anumite politici sunt și cei care trebuie să reprezinte politica pe parcursul tuturor procedurilor de consultare. Din acest motiv, aceștia trebuie să dețină foarte bune abilități de prezentare și argumentare, precum și abilități de moderare și facilitare a întâlnirilor.

În sfârșit, trebuie precizat faptul că etica profesională impune cu strictețe rămânerea la nivelul analizei și neimplicarea în procesul decizional. În același timp, este inevitabilă realizarea unui anumit nivel de analiză de impact sau de recomandări către forurile decizionale. Din acest motiv, inițiatorii politicilor publice trebuie să fie extrem de atenți pentru a-și păstra onestitatea și obiectivitatea pe parcursul etapelor analizei și să verifice mai întâi propriile ipoteze, evaluări și interpretări ale datelor. Imparțialitatea și corectitudinea trebuie să fie dublate de independența poziției analitice, care este fără îndoială una dintre cele mai importante calități ale acestei profesii. Uneori, acest cod deontologic nu este foarte ușor de urmat.

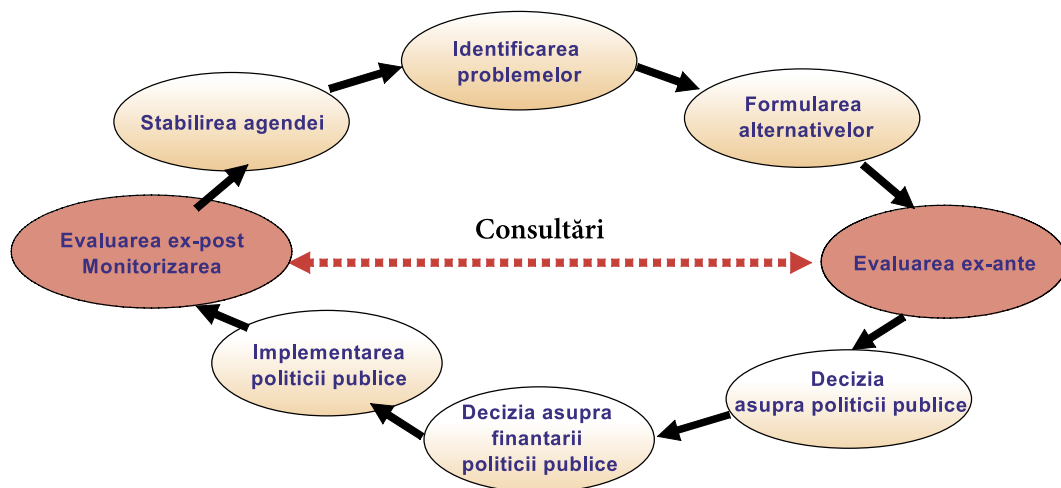
Ciclul planificării politicilor publice

Ciclul planificării politicilor publice este format din patru etape principale: stabilirea agendei, formularea politicii, procesul decizional și implementarea politicii. Totuși, există variante ale ciclului politicilor publice care includ, pe lângă cele patru, etape mai detaliate. Vezi figura 2.

Fiecare guvern are propria agendă politică, pe baza căreia se stabilesc schimbările în multe domenii de politici publice. Dat fiind că resursele bugetare ale statului sunt limitate, nu toate ideile din platforma program pot fi materializate . De obicei, pe **agenda**

politică se regăsesc probleme de actualitate, care sunt importante pentru societate și care trebuie soluționate.

Figura 2. Ciclul planificării politicii publice



Problemele care ajung pe agenda politică provin și de la o serie de instituții, organizații, ONG-uri din domeniu care pot avea inițiativa formulării de politici noi sau reformulării celor deja existente. Presa reprezintă o sursă importantă prin care sunt semnalate problemele dintr-un anumit domeniu; în același timp însă, ministerele și alte instituții publice dețin informații detaliate cu privire la problemele ce țin de aria lor de competență, fapt care îi determină să inițieze ei înșiși demersuri pentru rezolvarea problemelor de politici care apar.

În următoarea etapă – **formularea politicii publice** – sunt studiate cauzele problemei, precum și modalitățile posibile de soluționare ale acesteia. În această etapă sunt identificate, definite și selectate alternativele care vor fi ulterior analizate.

Inițiatorii politicilor publice – fie prin forțe proprii, fie cu ajutorul specialiștilor – realizează o evaluare preliminară a impactului, așa numita evaluare ex-ante, în care este descris atât impactul politicii asupra proceselor economice și sociale de la nivelul societății în general, cât și efortul financiar care grevează bugetul de stat sau o serie de instituții și organizații implicate. Această evaluare preliminară a impactului soluțiilor posibile se numește evaluare de impact ex-ante.

Evaluarea ex-ante a impactului politicilor publice este o activitate realizată la începutul procesului de formulare a politicii publice, atunci când cei care se ocupă de planificare și specialiștii încearcă să anticipeze, cu ajutorul diferitelor metode de studiu cantitative și calitative, impactul asupra societății ca urmare a implementării politicii.

Practica impune elaborarea evaluării de impact *ex-ante* în cel puțin două etape. Prima evaluare preliminară se realizează pentru a evalua concepțiile soluțiilor alternative. Această evaluare trebuie să fie inclusă în documentele de politici ca evaluare a alternativelor. După ce documentul de politică publică este acceptat, în faza de implementare se impune de multe ori o a doua evaluare a impactului în momentul redactării actelor normative în domeniu. Proiectele de noi acte normative se redactează în cazul în care soluția propusă în documentul de politică publică are legătură cu introducerea unor noi reglementări în domeniu. Proiectele de acte normative noi trebuie să fie susținute de o evaluare a impactului în scopul determinării consecințelor pe care acestea le vor produce. Necesitatea evaluării impactului actelor normative derivă din fundamentarea documentului de politică publică:

1. Dintr-un singur document de politici pot deriva mai multe acte normative cu consecințe economice, sociale, legislative etc. diferite, iar acest impact se impune a fi evaluat.
2. În etapa de elaborare a documentului de politică publică, nu este posibilă realizarea unei evaluări complete și detaliate a impactului implicațiilor bugetare sau a consecințelor legislative, deoarece documentul de politică publică are un caracter prea general, iar detaliile sunt stabilite abia în faza de elaborare a actelor normative.

Începând cu 1 ianuarie 2007, se va folosi la evaluarea de impact a actelor normative nota de fundamentare a proiectelor de acte normative.⁵

Așa cum se poate vedea și în figura 2, **adoptarea politicii publice** reprezintă următoarea etapă, în cadrul căreia persoanele responsabile de luarea deciziilor stabilesc care dintre soluțiile propuse este cea mai bună, putând fi implementată în practică. Calitatea informațiilor, prezentarea completă a problemelor de politică publică, precum și structurarea clară a documentelor de politică publică sunt esențiale pentru asigurarea unui standard ridicat al formulării alternativelor în vederea procesului decizional.

Rolul finanțării de la bugetul de stat este foarte important și trebuie definit în această etapă. Procedura bugetară este un exercițiu anual care cuprinde mai multe etape și care este realizat în scopul strângerii tuturor informațiilor cu privire la cheltuielile publice din anul precedent, de a estima resurselor disponibile pentru anul bugetar următor, precum și pentru luarea unor decizii cu privire la distribuirea finanțelor publice între sectoare în anul bugetar următor. Majoritatea politicilor și a actelor normative adoptate de Guvern au impact asupra bugetului, dar în momentul adoptării lor, Guvernul nu are niciun fel de informații cu privire la resursele disponibile pentru anul bugetar următor, nici despre valoarea totală a solicitărilor de finanțare de la buget provenite de la ministerele de linie. Din aceste motive, luarea unei decizii cu privire la propunerile de politici publice și la proiectele de acte normative trebuie să parcurgă două etape: prima – luarea unei decizii cu privire la politica publică sau la noua reglementare, a doua – luarea unei decizii cu privire la alocarea finanțării pentru implementarea politicii sau

⁵ Hotărârea de Guvern nr. 1361 din 27 septembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 843 din 12 octombrie 2006, privind instrumentele de fundamentare și prezentare a proiectelor de acte normative.

a reglementării. Din punct de vedere al procesului de planificare a politicilor publice, etapa implementării politicilor trebuie să ia în considerare calendarul adoptării Legii Bugetului de Stat.

Implementarea politicii publice reprezintă cea de-a patra etapă a ciclului definit anterior, iar principalele sale instrumente sunt planificarea, managementul și coordonarea, precum și monitorizarea și evaluarea implementării. În mod normal, implementarea politicilor publice trebuie planificată încă din faza de elaborare a documentului de politică publică în care sunt definiți următorii pași importanți. Această primă planificare nu intră în detalii deoarece aceasta ar însemna irosirea resurselor în cazul în care propunerea de politică publică nu este acceptată. Planificarea activităților din documentul de politică publică, precum și Hotărârea de Guvern prin care este adoptată politica trebuie să includă:

- Titlul documentului de politică publică supus spre aprobare;
- Alternativele și soluțiile supuse spre aprobare de către inițiator;
- Ministerul sau autoritatea publică în a cărei responsabilitate se află sarcina implementării;
- Sarcini care derivă din documentul de politică publică aprobat, cu termene stabilite pentru îndeplinirea acestora;
- Stabilirea unui calendar pentru predarea notelor informative cu privire la implementarea documentului de politică publică adoptat de Guvern;
- Documentele de politică publică abrogate ca urmare a adoptării noului document de politică publică.

Planul detaliat de implementare trebuie elaborat după luarea deciziei de adoptare a politicii. În această etapă, planificarea trebuie să includă toate detaliile, inclusiv un termen posibil pentru transmiterea cererilor de finanțare, sesiunile grupurilor de lucru, întâlnirile pentru consultări, transmiterea primelor documente în vederea derulării procedurilor oficiale de consultare, evenimente concrete (seminarii, conferințe, activități de formare profesională) etc.

Pentru a ști dacă activitățile realizate pe durata procesului de implementare a politicii publice corespund celor planificate în funcție de criteriile de selecție, dar și de obiectiv, și dacă au dus la soluționarea problemei pentru care a fost formulată acea politică, este necesară o evaluare obișnuită a politicii publice (evaluarea *ex-post*).

Evaluarea ex-post a impactului politicii publice este o activitate derulată pe parcursul sau la finalul etapei de implementare a politicii. Sunt evaluate rezultatele obținute și sunt identificate eventuale abateri de la obiectivul planificat, depășiri ale termenelor sau ale costurilor stabilite, etc. Scopul evaluării ex-post nu este doar acela de a dezvălui erorile care au fost făcute, ci și de a recomanda cele mai potrivite soluții pentru activitățile viitoare.

Monitorizarea este un tip de evaluare *ex-post* realizat în procesul de implementare a politicii publice, al cărui scop este acela de a asigura o implementare eficientă a acesteia și de a iniția măsurile necesare de corecție. **Evaluarea finală** este un tip de evaluare *ex-post* realizat la finalul perioadei de implementare a politicii, în scopul de a analiza rezultatele finale ale politicii, de a identifica eventuale deficiențe și de a formula de recomandări pentru a asigura evoluția ulterioară a respectivului domeniu de politici publice.

De obicei, evaluarea *ex-ante* necesită mai multă muncă, iar erorile sunt mai frecvente decât în evaluarea *ex-post*. Atunci când este evaluată o politică în faza de planificare, de multe ori problemele apar din lipsa unor date credibile care face dificilă elaborarea unor ipoteze. Pe de altă parte, în cazul evaluării *ex-post*, aceste probleme pot fi soluționate dacă se realizează o planificare eficientă, precum și o previzionare atentă a activităților necesare de colectare a datelor în etapa de planificare.

În practică, ciclul politicilor publice nu se derulează la fel de simplu și cu aceeași succesiune a etapelor ca în teorie. Fiecare etapă poate presupune eforturi repetate pentru a se ajunge la rezultate satisfăcătoare. În sfârșit, trebuie spus că în multe cazuri de politici sectoriale planificarea este continuă: odată cu încheierea ciclului politicii publice, finalizată cu evaluarea *ex-post*, se stabilește o nouă agendă, iar procesul este reluat.

2. Principii de bază ale procesului de evaluare a impactului politicilor publice

Pentru ca evaluarea impactului politicilor publice să aibă o pondere importantă în procesul decizional și pentru a împiedica utilizarea ineficientă a resurselor umane și financiare, se impune introducerea unor reglementări care să conțină proceduri utile pentru această evaluare. Trebuie să recunoscută necesitatea de a evalua impactul politicii publice și trebuie stabilite sarcini și niveluri de responsabilitate precise pentru instituțiile implicate. Modelele de evaluare a impactului politicilor publice diferă de la o țară la alta și din acest motiv nu există o variantă ideală.

Evaluarea impactului politicii publice trebuie să fie:

1. **Oportună.** Evaluarea impactului trebuie să înceapă în faza inițială a procesului de formulare a politicii publice pentru a obține rezultate la timp și pentru a influența deciziile înainte ca acestea să fie adoptate.
2. **Proportională.** Resursele investite în evaluarea politicilor publice trebuie să corespundă avantajelor obținute ca urmare a implementării reușite a acestora.
3. **Sistematică.** Evaluările prealabile sunt punctul de pornire esențial pentru fiecare nouă evaluare de impact. În anumite cazuri, cea mai mare parte a datelor

necesare cu privire la anumite cazuri pot proveni din statistici, rapoarte realizate de alți analiști sau din alte surse de informații.

4. **Cuprinzătoare.** Analiza impactului politicii publice trebuie să acopere nu doar domeniul sau industria direct influențată de politică, ci trebuie să ia în calcul orice posibil impact pe termen lung și scurt al fiecărui element al politicii publice.
5. **Cât se poate de precisă.** Analiza de impact, ținând cont de constrângerile bugetare, trebuie să valorifice la maximum datele cantitative și metodele de evaluare corespunzătoare pentru a asigura obiectivitate și comparabilitate.
6. **Consultativă.** O evaluare de impact fiabilă nu trebuie realizată „în spatele ușilor închise”. Procesele trebuie să aibă la bază informații obținute prin sondaje și consultări cu experți și cu toți partenerii implicați în procesul de implementare a politicii. Acest lucru asigură o bună colectare a datelor, verificarea corectitudinii concluziilor, precum și obținerea unor informații suplimentare cu privire la acțiunile necesare pe durata procesului de implementare a politicii.
7. **Transparentă.** Factorii decizionali și partenerii implicați în procesul de implementare nu doresc formularea unor concluzii în baza unor informații insuficiente; ei doresc să înțeleagă întreg procesul de formulare și să beneficieze de opțiuni bine argumentate în vederea stabilirii unei soluții. În acest scop, evaluarea impactului politicii publice trebuie elaborată într-o manieră clară și cuprinzătoare și trebuie în același timp să furnizeze partenerilor care nu sunt specialiști în domeniu informații cu privire la posibilele soluții. O parte esențială a evaluării impactului politicii publice este identificarea și explicarea clară a ipotezelor pe care se bazează evaluarea, inclusiv a argumentelor în favoarea utilizării acestor ipoteze.
8. **Realistă.** Evaluarea impactului politicilor publice permite evitarea finanțării nejustificată sau a unui calendar nerealist.

3. Criteriile, dimensiunile și anvergura procesului de planificare a politicilor publice și evaluare a impactului

Comparație între investiția realizată și rezultatele obținute

Conform principiilor de bază ale evaluării impactului politicii publice, valoarea resurselor investite în această evaluare trebuie să fie proporțională cu impactul politicii. Nu toate inițiativele în materie de politici publice necesită o analiză detaliată prin utilizarea sondajelor sau a experților, aspecte care fac ca evaluările să fie costisitoare și să necesite timp. Astfel, este important să se stabilească când acest gen de examinare

este cu adevărat necesar. În etapa inițială a procesului de planificare a politicii publice, este greu de anticipat de cât timp va fi nevoie pentru o analiză detaliată a impactului, astfel încât procesul de evaluare să dea dovadă de o anumită flexibilitate.

Atunci când se face analiza impactului, poate fi necesară o cercetare în profunzime ca urmare a identificării unor noi factori. Totuși, evaluarea inițială poate asigura uneori suficiente argumente în favoarea sau împotriva unei anumite alternative și în același timp poate oferi un răspuns cu privire la necesitatea unei analize mai detaliate. Acest lucru presupune că evaluarea impactului politicii publice poate fi o simplă evaluare calitativă sau, dimpotrivă, o analiză cantitativă detaliată, realizată prin utilizarea de metode și tehnici diverse.

Criterii pentru determinarea nivelului de evaluare a impactului politicii publice

Structura politicii publice, instrumentele analitice și cele de planificare trebuie să fie alese în funcție de dimensiunile și anvergura politicii publice. Există diferențe importante între abordările și metodele aplicabile strategiilor la nivel național, inclusiv strategii de dezvoltare sectorială și trans-sectorială, pe de o parte și, pe de altă parte, cele aplicabile politicilor publice care soluționează probleme concrete și care presupun identificarea celor mai eficiente și mai adecvate instrumente de politici.

Dimensiunile și anvergura strategiilor elaborate ca *politici axate pe scopuri* nu permit o descriere detaliată a soluțiilor pentru probleme speciale, deoarece prin colectarea tuturor analizelor necesare, a alternativelor și evaluărilor de impact, volumul ar deveni atât de mare încât politica publică ar fi greu de înțeles și dezbătut și, implicit, ar fi dificil să se ia o decizie în privința acesteia.

De asemenea, elaborarea unei analize detaliate a problemelor de politici publice la care răspund strategiile la nivel înalt riscă să depășească termene raționale. Din acest motiv, politicile *“axate pe scopuri”* sunt elaborate prin utilizarea instrumentelor de planificare strategică, care presupun procese analitice de definire a viziunii, misiunii și a unor scopuri la nivel general aferente politicii. În procesul de formulare a acestui tip de politici publice, definirea problemei rămâne o etapă esențială, dar o analiză în profunzime nu este de cele mai multe ori necesară pentru identificarea domeniilor majore. Această abordare poate fi numită *“planificarea planificării”* deoarece în multe cazuri activitățile planificate pentru strategiile la nivel înalt vor include identificarea sarcinilor referitoare la formularea politicilor viitoare. Pentru o astfel de strategie, în mod evident, nu este posibilă nicio evaluare a impactului.

Politicile axate pe probleme au la bază identificarea unor instrumente concrete de politici publice și propun soluții alternative. În cazul acestui tip de politici publice, evaluarea impactului soluțiilor propuse trebuie realizată și inclusă în documentul de politică publică.

Opțiunea referitoare la nivelul evaluării de impact depinde de mai mulți factori, cei mai importanți fiind timpul, resursele și competențele inițiatorilor politicii publice. Teoria recomandă evaluări bazate pe argumente solide pentru toate politicile publice, care să includă o prezentare, pe cât posibil, a tuturor beneficiilor, aplicând măsuri cantitative prin utilizarea analizei cost-beneficiu, a analizei cost-eficacitate, a analizei de risc și de

senzitivitate. În realitate, aplicarea metodelor cantitative de analiză este limitată din cauza lipsei de date și de timp necesare realizării unor cercetări și studii aprofundate. Fostul șef al Departamentului de Planificare Strategică din Cabinetul Primului-Ministru al Marii Britanii Geoff Mulgan precizează: „În sfârșit, este important să fie recunoscute diferitele calendare în funcție de care lucrează cercetătorii și inițiatorii politicilor publice. În vreme ce cercetătorii au în vedere câștigurile pe termen lung ale societății, inițiatorii politicilor publice se află sub presiunea pe care o exercită nevoia pe termen scurt de a face față solicitărilor cetățenilor.”⁶

Pentru motivele menționate mai sus, un nivel ridicat al competențelor poate fi sporit prin aplicarea metodelor calitative și a celor participative. În combinație cu utilizarea datelor statistice, aceste metode permit elaborarea unei analize de impact satisfăcătoare pentru soluțiile propuse și pot duce la evitarea unor erori grave. Una dintre lecțiile practice învățate ca urmare a experienței în materie de evaluare a politicilor publice este că este mai bine să ai dreptate în mare, decât să te înșeli cu precizie.

Numai în cazuri excepționale se recomandă realizarea unei analize de impact detaliate prin aplicarea tuturor metodelor cantitative.

De exemplu, analiza cost-beneficiu completă trebuie folosită numai pentru a evalua:

- **Politici ample și costisitoare**
- **Proiecte de investiții pe termen lung**
- **Intervenții ale statului în activități comerciale**
- **Privatizarea bunurilor aflate în proprietatea statului**

Trebuie să se țină cont de faptul că evaluarea cantitativă în profunzime poate fi realizată numai în cazul unui număr limitat de alternative (de obicei nu mai mult de 2 sau 3). Evaluarea impactului economic, social și de mediu se realizează în principal de către experți independenți, însă ministerele au capacitatea de a comanda și evalua cercetările și studiile făcute de experți. Din acest motiv, manualul de față prezintă o serie de concepte introductive și scurte descrieri ale metodelor cantitative de analiză, folosite în astfel de situații.

4. Practica internațională în domeniul evaluării impactului politicilor publice

Statele lumii și-au dezvoltat sisteme diverse pentru evaluarea impactului politicilor publice. Unul dintre cele mai avansate state europene în acest domeniu este Marea Britanie, care a înființat în 1998 un *Oficiu Guvernamental pentru Evaluarea Impactului Reglementarilor*. Acesta coordonează activitatea oficiilor de evaluare de la nivelul ministerelor. Procesul de evaluare a impactului politicilor publice este bine dezvoltat și în Danemarca și Olanda, însă aceste state se axează pe reducerea presiunilor administrative prin analizarea impactului acestora asupra întreprinderilor mici și mijlocii.

⁶ Geoff Mulgan, *Seeing the connectedness of things is the starting point for understanding a world that otherwise appears baffling* . . . <http://www.demos.co.uk/files/File/networklogic04mulgan.pdf#search=%22G.Mulgan%22>

Și Comisia Europeană (CE) a început să lucreze la îmbunătățirea calității reglementărilor sale, înțelegând importanța și efectele evaluării impactului reglementărilor asupra proceselor decizionale.⁷ O atenție specială a fost acordată nevoii de simplificare a reglementărilor și de reducere a presiunilor administrative asupra companiilor, adoptându-se *Inițiativa pentru Îmbunătățirea Reglementărilor*. În contextul agendei de la Lisabona, CE a înființat Grupul Mandelkern pentru *îmbunătățirea Reglementărilor*, însărcinat cu stabilirea cadrului necesar pentru optimizarea mediului de reglementare din UE. Raportul Final⁸ al Grupului Mandelkern a fost prezentat Consiliului European întrunit la Laeken (14 – 15 decembrie 2001). Raportul propune principii și abordări generale legate de creșterea calității reglementărilor și de evaluare a impactului, precum și un plan de acțiune pentru implementarea acestora. Raportul Mandelkern a fost apoi utilizat pe scară largă de toate statele membre în procesul dezvoltării propriilor lor sisteme de planificare în domeniul politicilor publice și propriilor lor inițiative pentru îmbunătățirea calității reglementărilor. Cele șapte domenii cheie identificate pentru dezvoltarea sistemului sunt:

- 1. Alternative de implementare a politicilor publice** – este subliniată necesitatea identificării și evaluării mai multor soluții.
- 2. Evaluarea impactului** – Evaluarea Impactului Reglementărilor⁹ (EIR) este evidențiată ca instrument eficace de formulare a politicilor publice într-o manieră modernă și pe baza unor argumente solide.
- 3. Consultarea** – este definită ca instrument al guvernării deschise. Consultarea eficientă a instituțiilor implicate, partenerilor sociali și grupurilor țintă, realizată încă din etapele preliminare ale procesului de către factorii de decizie din UE și statele membre, este o cerință importantă.
- 4. Simplificarea** – se evidențiază necesitatea permanentă de a actualiza și simplifica reglementările existente, arătând-se totodată că simplificarea nu este echivalentă cu dereglementarea.
- 5. Accesul la reglementări** – persoanele vizate de reglementările europene sau naționale au dreptul să aibă acces la acestea și să le înțeleagă.
- 6. Structurile** – în vederea creșterii calității reglementărilor, este necesar ca structurile administrative însărcinate cu promovarea acestora să funcționeze eficient.
- 7. Implementarea reglementărilor europene** – calitatea procesului de reglementare trebuie îmbunătățită permanent, începând cu etapele incipiente de pregătire a politicilor publice și până în etapa de implementare.

În 2002, CE a înființat grupul de lucru pentru *Îmbunătățirea Reglementărilor*, care evaluează impactul directivelor CE. Printre realizările acestuia se numără evaluarea impactului directivelor privind costurile asociate produselor chimice și liberalizarea pieței telecomunicațiilor. Deși evaluarea finală a directivelor se realizează în mod centralizat, datele se culeg la nivel național, ceea ce conduce uneori la probleme în procesul de interpretare și pregătire a propunerilor de îmbunătățire a unei anumite directive, generând efecte diferite la nivelul diferitelor economii naționale.

⁷ Principalele documente ale UE privind evaluarea impactului: http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm

⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

⁹ "Regulatory Impact Assessment" (lb. engleză).

În iunie 2002, CE a adoptat *Planul de Acțiune al Comisiei pentru Simplificarea Mediului de Reglementare*. Acest document a evidențiat rolul evaluării impactului reglementărilor atât la nivel european, cât și la nivel național și importanța proiectelor realizate în cooperare la nivel internațional pentru reducerea presiunilor administrative asupra IMM-urilor și pentru creșterea competitivității. Comisia a dezvoltat câteva proiecte pilot pentru implementarea inițiativelor de creștere a calității mediului de reglementare.

În octombrie 2005, CE a adoptat un *Comunicat privind metodologia comună la nivel UE de evaluare a costurilor administrative generate de legislație* (21.10.2005. COM(2005) 518). Comunicatul prezintă o metodologie comună la nivelul UE și propune pașii necesari pentru implementarea acesteia.¹⁰

La data de 15 iunie 2005, CE a emis *Ghidul privind Evaluarea Impactului*¹¹, actualizat la data de 15 martie 2006. Ghidul cuprinde o descriere detaliată a procedurilor de evaluare a impactului și a metodologiilor aplicabile, chestionare de verificare a impactului diferitelor alternative de politici publice, criterii recunoscute pentru dezvoltarea evaluării impactului și standarde minime privind consultarea. Ghidul conține de asemenea principalele abordări și metodologii care pot fi utilizate pentru evaluarea impactului economic, social și asupra mediului înconjurător.

În afara granițelor Europei, evaluarea impactului politicilor publice cunoaște o amplă dezvoltare în Canada, SUA, Australia și Noua Zeelandă. Fiecare stat și-a definit propria abordare și propriile principii de evaluare. De exemplu, în Canada se acordă multă atenție implicațiilor unei anumite politici asupra drepturilor persoanelor fizice și juridice la confidențialitatea datelor, iar în Noua Zeelandă accentul cade mai ales pe evaluarea periodică a impactului reglementărilor asupra sănătății populației.

Evaluarea detaliată a impactului politicilor publice ca parte integrantă a procesului de planificare este o practică foarte recentă. Un studiu pe tema evaluării *ex-ante* a impactului, realizat în 20 de state¹², a identificat cele mai frecvente probleme cu care se confruntă analiștii. Acestea pot fi clasificate după cum urmează:

1. Probleme tehnice

- există dubii asupra utilității unor metode analitice complicate și costisitoare,
- costurile de culegere a datelor sunt mari și, adesea, datele culese nu reflectă realitatea,
- există prea puține alternative.

2. Aspecte politice

- rezistență la evaluarea impactului unei politici în situația în care un anumit grup din societate consideră că aceasta contravine intereselor sale,
- grupurile de interese care obțin avantaje prin intermediul altor metode, de exemplu prin presiuni exercitate direct asupra factorilor politici, consideră că evaluarea impactului politicilor publice reprezintă o amenințare, întrucât ar

¹⁰ Documente UE referitoare la evaluarea impactului și reglementări mai bune:

¹¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_en.pdf

- putea modifica în mod semnificativ deciziile adoptate,
- este posibil ca rezultatele obținute să nu corespundă cu planurile inițiale ale strategiilor.

3. Aspecte instituționale și legate de resurse

- în majoritatea cazurilor, obligativitatea evaluării impactului politicilor publice de către organele administrației publice nu este stabilită prin reglementări, iar sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării cerințelor de evaluare nu sunt suficient de dure,
- multe instituții nu se pot conforma cerințelor de evaluare, din cauza calificării deficitare și a resurselor financiare insuficiente.

4. Aspecte procedurale

- controlul calitativ al evaluării impactului politicilor publice este de multe ori superficial,
- evaluarea impactului intervine adesea prea târziu, când decizia a fost deja luată,
- factorii de decizie sunt adesea obligați să adopte decizii în lipsa unui studiu de impact, întrucât analiza impactului politicilor publice și consultările încetinesc procesul decizional.

Crizele și dificultățile cu care se confruntă alte state ar trebui să constituie un stimulent în ceea ce privește evaluarea mai atentă a tipului de analiză de impact pentru care optăm și momentul în care aceasta trebuie realizată, precum și în sensul stabilirii unor termene de implementare realiste în condițiile constrângerilor bugetare existente.

¹² Analiza impactului reglementărilor: Bune Practici în Statele OCDE - OCDE, Paris, 1997. – p.20.



II. Metode folosite în procesul de formulare a politicilor publice

1. *Prezentare generală a metodelor calitative de analiză a politicilor publice*

Diferențierea între metodele de cercetare calitative și cantitative este veche de secole și provine din abordarea științifică tradițională care constă în a opune două curente generale. Cercetarea calitativă se centrează pe indivizi și cazuri individuale, pe experiențe, percepții și valori personale, în vreme ce cercetarea cantitativă se bazează pe dezvoltarea unor metodologii bine documentate, care au la bază eșantionarea reprezentativă, reflecția matematică, modelarea măsurabilă a proceselor, atribuirea unei valori monetare și folosirea regulilor mai mult sau mai puțin stricte ale științelor exacte.

Pentru a nu ajunge la dispute teoretice cu privire la punctele forte și punctele slabe ale celor două abordări, trebuie să subliniem faptul ca ambele metode pot fi folosite cu succes în domeniul cercetării și formulării politicilor publice. De regulă, metodele calitative se aplică mai ales în fazele preliminare de analiză a politicii, în care sunt analizate problemele și sunt identificate alternativele și soluțiile. Acestea se pot folosi însă și în etapa finală de interpretare a datelor și de formulare a recomandărilor. În etapa preliminară, cele mai importante activități sunt definirea conceptelor, structurarea materialelor precum și crearea unei imagini de ansamblu. În procesul de analiză, aspectele de ordin calitativ au aceeași importanță ca și datele și abordările statistice.

Clasificarea metodelor este întotdeauna relativă, dar de multe ori **metodele participative** pot fi considerate a fi o subgrupă de metode calitative, dat fiind că opiniile și evaluările strânse nu sunt reprezentative din punct de vedere statistic, însă valoarea lor rezidă în amploarea conținutului problemei, cauzelor și soluțiilor identificate, datorată diversității grupurilor țintă, experților și partenerilor sociali implicați. *Brainstorming*-ul, focus grupurile și analizele SWOT pot fi considerate metode de tip participativ, deoarece sunt organizate sub forma unor discuții de grup la care participă reprezentanții instituțiilor implicate, partenerilor sociali și grupurilor țintă.

Enumerarea și descrierea tuturor metodelor de analiză de politici publice care se folosesc în lumea modernă ar fi imposibilă – aceasta fiind o ramură a cunoașterii care se dezvoltă din ce în ce mai mult. Acest manual respectă ordinea etapelor care trebuie parcurse în procesul de analiză a politicilor publice, fiind descrise numai cele mai cunoscute și mai frecvent folosite metode pentru fiecare etapă. Tabelul următor prezintă o imagine de ansamblu a celor mai răspândite metode de analiză.

Cele mai reprezentative metode de analiză

Etapa din cadrul procesului de politici	Metode calitative	Metode cantitative
Analiza situației/ Informații asupra situației curente	Brainstorming Focus grupuri Interviuri Metode folosite de experți Analiză de text Analiză de documente Analiza legislației Studii biografice, povești de viață Studii de caz	Sondaje pentru colectarea de date primare Analiză statistică Cercetare reprezentativă Analiza datelor secundare
Definirea problemelor	Analiza SWOT Arborele problemei Diagrama os de pește (fishbone)	Analiza datelor secundare
Analiza problemelor, definirea cauzelor	Arborele problemei Diagrama os de pește	Analiză statistică Corelare, regresie
Definirea obiectivelor	Arborele obiectivelor	
Identificarea alternativelor	Brainstorming Metode folosite de experți Analogie Benchmarking – cele mai bune practici Investigare rapidă	
Selecția alternativelor	Analiză SWOT Analiză multicriterială	
Modelarea alternativelor	Planificarea pe bază de scenarii Analogia Metoda Delphi	Planificarea pe bază de scenarii Simulare Extrapolare, corelare, regresie
Evaluarea alternativelor	Analiză SWOT Analiză multicriterială Sistematizare lexicografică Alternative nedominante Metoda matriceală Metoda Delphi Pilotarea	Analiza cost-beneficiu Disponibilitatea de a plăti Metoda hedonică Analiza cost-eficacitate Analiza riscurilor Analiza sensibilității Analiza rentabilității Cercetarea reprezentativă
Planificarea implementării	Metoda Gantt Analiza drumului critic Tabel de scoruri ponderate	



Monitorizarea și evaluarea	Tabel de scoruri ponderate Focus grupuri Interviuri Metodele folosite de experți Analiza de text Analiza documentelor Analiza legislativă Studii de caz Analiza datelor secundare	Analiza statistică Analiza datelor secundare Cercetarea reprezentativă
-----------------------------------	---	--

De multe ori este necesară combinarea metodelor calitative și a celor cantitative. De exemplu, în cazul în care studiul trebuie făcut sub forma sondajului de opinie sociologic este necesară o analiză calitativă preliminară, pentru a selecta întrebările esențiale, pentru a defini în mod precis întrebările, pentru a corecta posibilele erori și neînțelegeri la nivelul formulării și structurii chestionarului. În mod evident, acest lucru se realizează prin organizarea de focus grupuri cu reprezentanții unor posibile grupuri țintă sau prin colectarea și analizarea unor texte considerate a fi relevante pentru problema existentă. De asemenea, este utilă pilotarea chestionarului preliminar cu un grup restrâns de persoane, precum și analizarea răspunsurilor pentru a verifica modul în care sunt formulate întrebările.

Exemplu: Aplicarea combinată a metodelor calitative și cantitative de analiză

În 2005, în Letonia s-a realizat un sondaj pentru a clarifica problema stimulentei acordate funcționarilor publici, precum și pentru a evalua sistemul existent de beneficii și prime în vederea creării unui sistem de motivare mai eficient. Înainte de elaborarea chestionarului, funcționarilor publici ai Cămarilor de Stat li s-a cerut să facă o scurtă descriere în care să își exprime punctul de vedere cu privire la problema “Ce înseamnă un bun funcționar public”. S-au elaborat apoi ipoteze pe marginea acestor scurte descrieri, care au servit la definirea valorilor și conceptelor din chestionar. Prima versiune a chestionarului a fost elaborată și apoi distribuită o unui număr restrâns de funcționari publici (70) pentru a verifica formulările folosite în chestionar.

În cazul în care datele statistice nu oferă suficiente informații suficiente în legătură cu problemele abordate, este necesar ca studiile de caz individuale să furnizeze mai multe detalii. În astfel de cazuri ar putea fi folosite studiile biografice și studiile de caz.

Exemplu: Studiul biografic

În vederea soluționării problemei abandonului școlar (elevii care nu își finalizează studiile obligatorii de 9 clase) din Letonia, Ministerul Educației, Cercetării și Științei din această țară a comandat în 1998 un studiu cu privire la acest fenomen. Sarcina celor care au făcut cercetarea era de a identifica 50 foști elevi care nu își terminaseră studiile primare și de a strânge informații despre evoluția ulterioară și biografia profesională a acestora pe baza unor interviuri de anvergură. S-a ales abordarea calitativă deoarece din punct de vedere statistic era posibilă numai colectarea datelor cu privire la cei care au abandonat școala, însă nu și identificarea problemelor și obstacolelor cu care aceștia

s-au confruntat ulterior. Cercetarea a permis identificarea unor informații importante pentru formularea politicii publice pentru incluziunea socială, crearea unor școli serale și cursuri de sprijin.

Trebuie subliniat faptul că în cazul sondajelor externalizate, specialiștii de la nivelul ministerelor trebuie să lucreze împreună cu cercetătorii nu doar în faza preliminară de selectare a metodologiei de cercetare, dar și în cea de definire a chestionarului pentru a evita orice fel de incertitudini și neînțelegeri încă din faza inițială a aplicațiilor. Întregul proces de cercetare se bazează pe o strânsă relație de cooperare între cele două părți.

Metodele calitative de analizare a problemelor precum arborele problemei sau diagrama os de pește („fishbone”) combină *brainstormingul* cu utilizarea metodei hărții conceptelor¹³. Aceste metode permit analizarea detaliată a cauzelor problemelor prin analizarea tuturor cauzelor, nu doar a celor mai evidente.

Trebuie remarcat faptul că metodele descrise mai jos nu sunt statice și rareori – sau niciodată – aceleași pentru grupuri diferite în momente diferite. Ele permit mai degrabă o abordare mai largă a situațiilor și nu sunt un factor determinant în materie de politici publice. La fel ca și în cazul problemei, cauzele problemelor nu sunt ușor de identificat, însă fără înțelegerea cauzelor și factorilor care influențează situația și problemele, soluționare problemei este extrem de dificilă.

2. Metode calitative de analiză a problemelor

Interviul

Interviul este una dintre metodele tradiționale din domeniul științelor sociale folosite la strângerea informațiilor inițiale pentru analiza situației, precum și la evaluarea programelor și politicilor publice. Principalele tipuri de interviuri sunt: interviul de tip conversație și interviul bazat pe ghid (interviul structurat).

Diferența între aceste tipuri provine din nivelul de formalizare a chestionarului, precum și din metodele folosite pentru analizarea datelor. Cu excepția cazului în care scopul interviului este acela de a decide frecvența cu care revine o anumită părere, interviul poate fi folosit pe post de instrument de colectare a datelor pentru cercetarea cantitativă.

Interviul este un instrument de analiză cât se poate de util pentru identificarea problemelor, soluțiilor sau evaluarea implementării. Valoarea interviurilor informale rezidă în posibilitatea de a surprinde problemele în contextul practic larg și, în același timp, în posibilitatea de a strânge informații cu privire la soluțiile practice care au fost deja identificate la nivelul mai multor instituții. Este unul dintre cele mai bune instrumente pentru a strânge părerile oficialilor importanți, principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă în vederea creării unei imagini de ansamblu asupra domeniului de politici publice, precum și pentru a obține o primă listă a problemelor

¹³ „Concept mapping” (harta conceptelor) este o tehnică de vizualizare a relațiilor dintre concepte. Scopul acesteia este realizarea sau evaluarea hărții cognitive a unei persoane. Această hartă este o diagramă care arată care este relația dintre concepte. Această relație este ilustrată prin săgeți și etichete (en.wikipedia.org/wiki/Concept_map).

ce trebuie remediate prin formularea politicii publice. Intervievarea principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă este o metodă folosită la scară largă pentru a evalua programele și proiectele finanțate de organizații internaționale.

Interviurile sunt folosite de obicei în etapa inițială de concepere a politicii publice, atunci când nu există informații cu privire la problemele relevante, ceea ce face imposibil un sondaj de opinie. Interviurile semi-structurate, bazate pe ghid, se folosesc în fazele ulterioare, atunci când sunt necesare informații standardizate și când este posibilă o eșantionare reprezentativă.

Principalele etapele ale interviurilor sunt:

1. **Selectarea persoanelor** ce urmează a fi intervievate (reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă, șefii instituțiilor responsabile, specialiștii cei mai cunoscuți în domeniu, principalii inițiatori de politici din domeniu, etc.). Cantitatea nu este neapărat un criteriu; în principiu sunt suficiente 20 – 60 interviuri pentru a explora aria problemei.
2. **Ghidul de interviu** sau lista cu principalele întrebări trebuie pregătită. În cazul interviurilor informale, lista cu întrebări nu se consideră a fi obligatorie. Uneori este mai fructuoasă o discuție liberă pe marginea subiectului. De la un interviu la altul se pot adăuga întrebări, iar lista de întrebări se poate modifica pe durata procesului de intervievare. Interviurile calitative ar putea fi efectuate chiar de către cei care se ocupă de formularea politicii publice. Din acest motiv, ar putea fi prevăzută organizarea de cursuri de pregătire în legătură cu modul de realizare și conducere a unui interviu (prezentarea interviului, principii de comunicare, prezentarea scopului interviului etc.). În acest caz, valoarea adăugată o reprezintă profesionalismul discuțiilor, lucru care uneori nu poate fi asigurat de către un specialist contractat.
3. Trebuie luate notițe în timpul interviului sau acesta trebuie înregistrat audio sau video. Ulterior, interviul trebuie transcris.
4. Trebuie respectate o serie de **reguli simple**: o scurtă prezentare introductivă a interviului, stabilirea principiilor de comunicare, prezentarea scopului interviului. Dacă este necesar, se recomandă ca o primă transcriere a interviului să fie oferită persoanei intervievate pentru a verifica reflectarea corectă a opiniilor formulate în cursul interviului; se recomandă de asemenea, trimiterea unui e-mail sau a unei scrisori de mulțumire ulterior. Interviul poate fi considerat una dintre etapele ce trebuie parcurse pentru a crea o rețea de specialiști și persoane implicate în domeniul respectiv de politici publice, întrucât cooperarea și contribuția acestora ar putea fi necesară pe toată durata etapelor următoare de analiză a politicii.
5. **Analiza rezultatelor.** Toate opiniile exprimate în interviuri trebuie rezumate și comparate. Toate opiniile comune și divergente sunt definite și inventariate. Raportul final trebuie să cuprindă o listă a persoanelor intervievate (în cazul în care interviul nu a fost anonim), lista problemelor identificate în urma

interviurilor, precum și lista recomandărilor exprimate în interviuri care țin de aria problemei în cauză. Clasificarea informațiilor se poate face sub formă unui tabel care să surprindă principalele mesaje din interviuri, grupate în funcție de problemele generale pe care le abordează politica publică.

Brainstorming

Brainstormingul este una dintre cele mai vechi metode folosite pentru identificarea și analiza problemelor și pentru identificarea posibilelor soluții. Brainstormingul, ca tehnică specială, a fost definit de către Alex F. Osborn¹⁴ începând cu anii 1930 și poate fi considerat a fi una dintre cele mai populare metode de generare de idei. În practica de fiecare zi, toate discuțiile care au loc între specialiști sau personalul unui departament din cadrul unui minister pot fi considerate un gen de brainstorming. Totuși, tehnica de brainstorming este una mai formală și presupune câteva etape și principii care asigură eficiența sesiunilor de brainstorming.

Principalele etape ale organizării brainstorming-ului:

1. **Analiza factorilor implicați** sau analiza clienților. Este o etapă necesară la începutul fiecărui proces de analiză a politicilor. Înainte de a organiza sesiunile de brainstorming, trebuie realizată o listă cu toți cei implicați, verificat dacă această listă este completă și analizat modul de a stimula participarea activă a acestora la sesiunea de brainstorming. Una dintre condițiile esențiale pentru a asigura o activitate de grup eficientă este o bună selecție a participanților.
2. **Planificarea** procesului de brainstorming. Mai întâi trebuie stabilit numărul sesiunilor de brainstorming și problemele ce vor fi discutate în timpul acestora.
3. Productivitatea discuției depinde de **numărul de participanți**. Se sugerează ca numărul de participanți la sesiunile de brainstorming să nu fie mai mare de 12, datorită inter-relațiilor ce pot apărea în cadrul grupului.
4. **Sarcinile** sesiunii de brainstorming trebuie clar stabilite și explicate participanților la începutul sesiunii; de asemenea, este nevoie ca principalele informațiile de bază să fie prezentate în detaliu și integral.
5. Se recomandă participarea unui **facilitator neutru** și profesionist pentru a evita orice fel de implicare subiectivă ce ar putea apărea în cazul unui important specialist sau analist de politici publice, care ar putea avea deja o anumită imagine cu privire la respectiva problemă.
6. **Criticile** nu se acceptă în cadrul sesiunilor de brainstorming. Scopul acestor sesiuni este de a strânge cât mai multe idei noi cu putință, ideile prezentate de participanți nu trebuie să fie nici analizate și nici judecate, acestea se colectează pur și simplu, iar analiza se face ulterior.

¹⁴ Alex F. Osborn. *Applied Imagination: Principles and Procedures of Creative Problem-Solving*, ediția a treia, New York, Scribner's, 1963.

7. Trebuie stabilită o **procedură** de stimulare a implicării active a tuturor participanților, pentru a încuraja toți membrii grupului să își exprime ideile. Liderul sesiunii îi poate invita pe participanți să ia cuvântul pe rând sau îi poate invita să scrie pe o bucată de hârtie 3-5 idei principale și apoi să prezinte aceste idei în fața grupului.
8. **Discuția comună** axată pe ideile propuse este importantă, deoarece pe durata discuției pot apărea și alte propuneri, iar participanții trebuie rugați să se concentreze pe modul în care pot fi îmbunătățite ideile propuse spre discuție.
9. **Sesiunile** trebuie să fie scurte, să nu depășească 45 minute. Se pot organiza sesiuni de feedback la distanță de 2-3 zile, căci uneori propunerile făcute în cadrul sesiunii pot fi îmbunătățite chiar către participanți după ce aceștia au mai reflectat la subiectele discutate.
10. Toate **rezultatele** sesiunii sunt colectate și sintetizate pentru a fi ulterior analizate. Participanții trebuie informați cu privire la rezultatele sesiunii.

O altă variantă de brainstorming este brainstormingul în scris: pentru a putea implica mai multe persoane brainstormingul poate fi organizat prin e-mail. Totuși, forma clasică a brainstormingului este folosită mai des, deoarece comunicarea directă din timpul sesiunii este unul dintre factorii care facilitează generarea de idei.

Focus grupuri

Focus grupurile presupun un număr mai mare de participanți, care provin dintr-un grup cu trăsături principale similare (de exemplu, reprezentanții IMM-urilor, părinți, reprezentanții minorităților naționale etc.). Focus grupurile sunt organizate pentru discuții detaliate cu reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă vizați de politica respectivă. Acestea se dovedesc eficiente în cazurile în care politica publică respectivă depinde de înțelegere, percepții sau motivații, precum și în cazurile în care politica publică generează controverse și divergențe de opinii. Metoda focus grupurilor a apărut inițial în domeniul marketingului, în scopul de analiza impactul strategiilor de marketing. Evident, discuțiile din cadrul focus grupurilor trebuie să fie conduse de către un facilitator neutru. În continuare sunt prezentate principalele etape ale focus grupurilor¹⁵:

1. Selecția participanților, stabilirea numărului de sesiuni, categorii de focus grupuri (separate sau mixte). Evident, ședințele separate sunt organizate pentru grupurile omogene de participanți (de exemplu, o sesiune pentru părinți, una pentru profesori, una pentru elevi). Numărul participanților variază de la 6 la 10. De obicei, participanții nu se cunosc între ei.
2. Ghidul de interviu nu trebuie să aibă mai mult de 4 – 6 întrebări. Discuția nu trebuie să dureze mai mult de 1,5 – 2 ore. Subiectele de discuție trebuie să fie stabilite cu mare grijă. În cazul în care sunt mai multe grupuri, este nevoie să fie

¹⁵ Evaluating socio-economic programs. Principal evaluation techniques and tools. Volumul 3. Comisia Europeană. 1999, p. 69.

elaborat câte un ghid pentru fiecare dintre acestea.

3. Pentru soluționarea detaliilor tehnice – de preferat discuția ar trebui să fie înregistrată, iar dacă acest lucru nu este posibil – trebuie să existe o persoană care să ia notițe exacte pe marginea discuției.
4. Participanților li se va prezenta subiectul, iar discuția ar trebui să înceapă cu anumite probleme, de ordin general, înainte de a trece la detalii.
5. Informațiile obținute în urma focus grupurilor trebuie să fie prezentate în rezumat în analiza finală și în raport, fiind identificate părerile comune cât și cele divergente, importanța aspectelor evaluate de diferite grupuri. Raportul va conține unele dintre cele mai des întâlnite și mai demne de remarcat afirmații din cadrul discuției și al concluziilor.

Studiul de caz

Studiul de caz¹⁶ reprezintă o metodă folosită la analizarea diferitelor tendințe folosind reprezentarea individuală. Studiul de caz poate fi folosit pentru a descrie un domeniu; sunt utilizate un exemplu sau două pentru a analiza o situație. Studiile de caz se aplică la scară largă, începând cu analizarea unei probleme și încheind cu evaluarea ex-post a programelor și proiectelor (vezi capitolul III, secțiunea 2). Studiul de caz are ca scop analiza și comunicarea. Din acest motiv, acesta se poate folosi ca parte introductivă la sesiunile de brainstorming pentru definirea problemei. De asemenea, în acele situații în care nu există suficient timp pentru colectarea datelor și sondaje, studiul de caz reprezintă un instrument eficient pentru a identifica anumite detalii cu privire la problemele din domeniul în cauză.

De exemplu, atunci când este concepută o politică de optimizare a serviciilor publice, se recomandă experiența directă și parcurgerea în calitate de beneficiar a tuturor etapelor necesare pentru obținerea serviciului respectiv (spre exemplu: înmatricularea mașinii, obținerea actelor pentru locuință, obținerea ajutorului social etc.). În urma acestei experiențe, se va realiza un grafic în care să se reprezinte clar obstacolele care apar pe durata procedurii respective, precum și problemele ce trebuie rezolvate.

Studiul de caz este una dintre metodele cel mai puțin standardizate, însă **principalele etape** ale acestuia pot fi descrise astfel:

1. **Selectarea cazului.** Criteriile de selecție ar putea fi:
 - Scopul studiului (cazuri contrastante folosite pentru anchetarea unor extreme sau a unor cauze specifice pentru tendința generală);
 - Reprezentativitatea cazului ca exemplu al unui anumit grup de fenomene;
2. **Colectarea datelor.** Toate sursele de date ar putea fi folosite pentru informații, inclusiv interviuri, analiza documentelor, sondaje etc.
3. **Descrierea cazului.** Rezultatele studiului de caz sunt prezentate sub formă de

¹⁶ Yin R.K. *Case Study Research – Design and Methods*. 2nd ed. Newbury Park, Sage Publications, 1994.

narațiune. Raportul final cu privire la studiul de caz conține o analiză a celor mai importanți factori care influențează procesul, comparația între diferitele cazuri, model conceptual care descrie cele importante elemente care rezultă în urma analizei cazurilor. Se recomandă, de asemenea, ca materialele despre cazuri care ilustrează eșecuri să fie anonime.

Analiza SWOT

Una dintre cele mai răspândite metode de evaluare calitativă folosită la identificarea argumentelor pro și contra, a impactului mediului extern, precum și a factorilor de risc este analiza SWOT – denumirea este acronimul în limba engleză pentru *Strengths* (Puncte Forte), *Weaknesses* (Puncte Slabe), *Opportunities* (Oportunități) și *Threats* (Amenințări). Este o tehnică simplă și apreciată care a fost creată în domeniul marketingului și al planificării strategice în afaceri, însă care poate fi folosită și pentru elaborarea sau modificarea politicilor publice, evaluarea alternativelor și procesul decizional.

În mod evident, analiza SWOT se realizează prin sesiuni de brainstorming la care participă toți reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă vizate. Sesiunile speciale de brainstorming se organizează pentru a se evalua fiecare secțiune a analizei SWOT, iar rezultatele analizei sunt prezentate în matricea SWOT.

Figura 3. Matricea SWOT

	Factori care contribuie la atingerea obiectivelor	Factori care întârzie atingerea obiectivelor
Factori mediu intern	Puncte forte	Puncte slabe
Factori mediu extern	Oportunități	Amenințări

Principalele etape ale analizei SWOT sunt¹⁷:

- 1. Stabilirea ariei și a obiectivelor analizei SWOT.** Scopul pe care îl urmărește o analiză SWOT poate fi unul larg sau restrâns, general sau specific.
- 2. Selectarea participanților la grupul SWOT.** La fel ca și în cazul metodei participative, este important ca din grup să facă parte reprezentanți ai reprezentanților principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă. În această fază ar putea fi utilă o analiză preliminară a clienților. Regulile pentru discuțiile SWOT sunt aceleași ca pentru sesiunile de brainstorming.
- 3. Pregătirea informațiilor esențiale.** Pregătirea informațiilor esențiale este o etapă vitală pentru asigurarea eficienței analizei ulterioare. Informațiile trebuie pregătite de către ministerul sau instituțiile responsabile și distribuite participanților la analiza

¹⁷ Pentru detalii suplimentare cu privire la analiza SWOT a se vedea situl web: http://www.tutor2u.net/business/strategy/SWOT_analysis.htm

SWOT înainte de ședință. La începutul sesiunii pot fi sintetizate informațiile legate de situația curentă sau de politica publică.

4. Crearea unui mediu favorabil pentru seminar

Conducătorul discuției/ facilitatorul deține un rol esențial și trebuie să aloce timp pentru discuții libere. Prezența unui panou alb sau a unui flipchart, precum și a unor planșe de hârtie în patru culori pentru fiecare dintre secțiunile SWOT se poate dovedi foarte utilă. Pentru discuții nu este nevoie de foarte mult timp. Pentru fiecare dintre secțiuni este suficientă o jumătate de oră. Pot fi formate grupuri separate pentru fiecare secțiune sau același grup poate realiza întreaga analiză SWOT în sesiuni diferite. Participanților li se poate cere să scrie pe bucăți de hârtie colorată sugestiile pe care le au pentru evaluări. De obicei se folosesc culori diferite pentru fiecare dintre secțiunile SWOT. Folosirea culorilor permite o sintetizare mai ușoară a informațiilor. O altă modalitate este ca toate propunerile să fie discutate în timpul unei mese rotunde și transcrise pe flipchart.

5. Enumerarea punctelor forte („Strengths”)

Punctele forte pot avea legătură cu domeniul politicii publice, reformele precedente, resursele umane, etc.

Iată câteva exemple de întrebări cheie¹⁸:

- Ce merge bine în domeniul dumneavoastră?
- Care este succesul activităților precedente?
- După părerea clienților, care sunt punctele dumneavoastră forte?

6. Enumerarea punctele slabe („Weaknesses”)

Această sesiune nu trebuie să reprezinte o ocazie pentru participanți de a se axa pe aspectele negative, ci trebuie să fie o evaluare onestă a situației așa cum se prezintă ea.

Iată câteva exemple de întrebări cheie:

- Ce ați putea ameliora?
- Ce ați putea evita?
- După părerea clienților, care sunt punctele dumneavoastră slabe?
- Ce obstacole ar putea sta în calea progresului?
- Care sunt elementele care ar trebui consolidate?
- Există cu adevărat o verigă slabă în lanț?

7. Enumerarea oportunităților („Opportunities”)

În această secțiune sunt analizați factorii externi care influențează problema, politica sau organizația care fac obiectul analizei – este vorba de factorii socio-economici, de mediu, demografici, politici și alții. Sarcina este enumerarea factorilor externi pozitivi care pot facilita identificarea unei soluții la problema existentă.

8. Enumerarea amenințărilor („Threats”)

La polul opus față de oportunități se află acele elemente care pot deplasa accentul sau percepția sau care pot avea un impact negativ. În această secțiune sunt enumerați factorii externi negativi.

¹⁸ Toate întrebările sunt menționate numai ca exemple, acestea pot fi schimbate în funcție de obiectivele stabilite pentru SWOT.

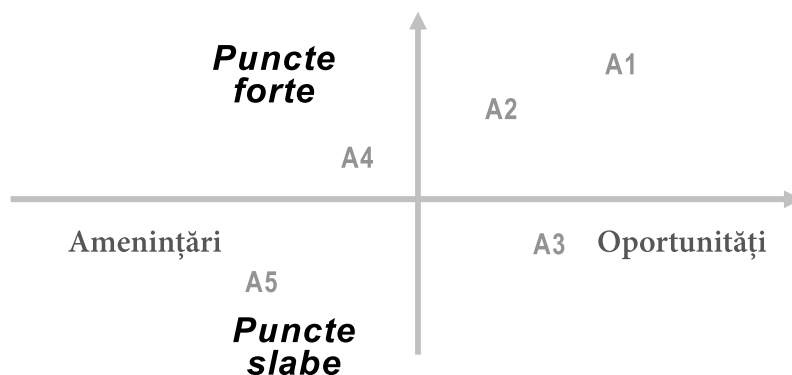
9. Analiza rezultatelor

Pe baza listelor compilate pentru toate secțiunile, situațiile și ideile propuse trebuie grupate în funcție de obiectivele analizei. S-ar putea să fie nevoie ca participanții să aleagă cele mai importante cinci idei incluse pe listă pentru a obține o imagine de ansamblu clară. Analiza SWOT urmărește să identifice posibilele măsuri ce ar putea reduce sau elimina problemele și punctele slabe, reducând la minim amenințările și maximizând oportunitățile.

Alternativele posibile sunt plasate pe cele două axe (vezi figura 4):

1. fezabilitate internă, puncte forte, puncte slabe;
2. mediul extern, oportunități și amenințări.

Figura 4. **Prezentarea soluțiilor alternative după analiza SWOT**



Alternativele trecute în rubrica dintre Puncte forte și Oportunități sunt considerate a fi cele mai fezabile. Această parte a analizei SWOT face deja referire la celelalte etape ale analizei politicii publice – identificarea și evaluarea alternativelor.

În sfârșit, analiza trebuie prezentată tuturor participanților la discuția finală pe marginea rezultatelor. Pentru exemple de analize SWOT folosite la analiza politicilor publice, vezi Anexa 2.

Matricea strategiilor SWOT

Analiza SWOT poate fi folosită pentru stabilirea direcțiilor generale ale politicilor publice și pentru definirea alternativelor. În acest scop, se elaborează așa-numitele „strategii SWOT” pe baza matricei de analiză SWOT. Această abordare permite transpunerea informațiilor colectate prin analiza SWOT în formularea posibilelor acțiuni viitoare.

Principalele etape ale definirii strategiilor SWOT sunt următoarele:

1. Toate enunțurile incluse în cele patru rubrici ale SWOT sunt sintetizate și prezentate spre a fi votate de către participanții la sesiunea de brainstorming.
2. Supunerea la vot a unei anumite formulări are loc în cadrul activității grupului. Scopul acestei abordări este acela de a alege corect organizațiile și instituțiile implicate și interesate de politica publică și de a stabili câteva reguli pentru procedura de votare.
3. Fiecărui participant i se alocă un număr fix de voturi (de exemplu, nu mai mult de 3 voturi pentru fiecare rubrică a SWOT). Voturile pot fi acordate participanților sub forma unor bețișoare colorate, corelate cu votarea anumitor afirmații din fiecare rubrică a SWOT.
4. Punctele forte, punctele slabe, oportunitățile și amenințările definite sunt ordonate în funcție de rezultatele votului, începând de la cele care au primit cele mai multe voturi până la cele care au primit cele mai puține voturi.
5. Punctele forte, punctele slabe, oportunitățile și amenințările sunt introduse în matricea SWOT, unde rândurile conțin evaluări externe (oportunități și amenințări), iar coloanele conțin evaluări interne (puncte forte și puncte slabe). (Vezi figura 5 mai jos.)
6. Expresiile din coloane și rânduri sunt apoi grupate pe perechi și se formulează strategii în funcție de afirmațiile strategiei SWOT (vezi figura 6):
 - Strategiile S-O vizează oportunitățile care corespund cel mai bine punctelor forte alese.
 - Strategiile W-O permit depășirea punctelor slabe, pentru a urmări oportunitățile.
 - Strategiile S-T identifică modalități de exploatare a punctelor forte pentru a reduce vulnerabilitatea față de amenințările externe.
 - Strategiile W-T stabilesc un plan de defensivă pentru a aborda amenințările externe, luând în considerare punctele forte interne.
7. Enunțurile incluse în strategiile SWOT sunt analizate, fără a se folosi metode și tehnici speciale și vor fi propuse doar ca „strategii SWOT”. Scopul enunțurilor este acela de a facilita analiza și de a identifica noi aspecte ale posibilelor acțiuni ce vor fi întreprinse în cadrul procesului politicilor publice.

Figura 5. Matricea strategiilor SWOT

Matrice SWOT			Lista oportunităților votate					Lista amenințărilor votate									
			1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
			Oportunitatea cu cele mai multe voturi				Oportunitatea cu cele mai puține voturi	Amenințarea cu cele mai multe voturi				Amenințarea cu cele mai puține voturi					
Lista punctelor forte votate	1	Punctele forte cu cele mai multe voturi	Strategii A S-O sau O-S														
	2																
	3		Strategii B S-O sau OS														
	4																
	5	Punctele forte cu cele mai puține voturi															
Lista punctelor slabe votate	1	Punctele slabe cu cele mai multe voturi															
	2																
	3																
	4																
	5	Punctele slabe cu cele mai puține voturi															

Figura 6. Schema de formulare a „strategiilor SWOT”.

Matrice SWOT/ TOWS

	Puncte forte	Puncte slabe
Oportunități	Strategiile S – O	Strategiile W – O
Amenințări	Strategiile S – T	Strategiile W – T

și afișate la un loc vizibil pentru toată lumea (pe un perete sau pe podea). După ce participanții sunt de acord că a fost identificată majoritatea problemelor importante, trebuie grupate enunțurile negative care prezintă asemănări sau legături comune. Identificarea asemănărilor și a legăturilor dintre afirmații trebuie să permită identificarea unei probleme centrale (sau a mai multora). Odată ce participanții s-au pus de acord cu privire la problema centrală, problema trebuie scrisă clar pe o planșă expusă într-un loc vizibil pentru toți participanții.

3. **Încurajarea participanților să participe la sesiunea de brainstorming asupra cauzelor problemei centrale.** Participanții trebuie îndemnați să prezinte principalele motive care stau la baza problemei centrale. Pentru a se evita situația în care unii dintre participanți domină discuția, trebuie distribuite trei până la cinci cartonașe nescrise fiecărei persoane și toți participanții trebuie rugați să noteze câte o idee pe fiecare cartonaș. Cartonașele sunt apoi arătate și folosite ca bază de discuție pentru stabilirea ordinii priorităților. Celelalte enunțuri negative care au fost afișate de către membrii grupului trebuie de asemenea analizate. În ce mod au acestea legătură cu problema centrală? Unele pot fi cauze care generează problema centrală, iar altele efecte generate de problemă. Aceste cartonașe ce reprezintă cauzele trebuie așezate sub problema centrală.
4. **Identificarea relațiilor cauzale.** Unele dintre problemele identificate pot fi probleme cu caracter general, care ar putea fi clasificate ca și constrângeri de natură generală – de exemplu slaba guvernare sau lipsa siguranței publice. Există șansele foarte mari ca politica publică propusă să nu poată aborda direct toate aceste probleme, deși acestea afectează comunitatea. Aceste cartonașe trebuie puse deoparte. Trebuie lămurite sau eliminate orice enunțuri neclare. Cauzele și efectele trebuie aranjate și notate relațiile dintre ele. Nu trebuie uitat că elementele sunt legate între ele printr-o relație de cauzalitate. Scopul urmărit este acela de a crea un parcurs al modului în care problemele se corelează și modul în care aceste probleme identificate se leagă de problema centrală. De cele mai multe ori, membrii grupului vor observa că în realitate lucrurile sunt foarte complicate. Relațiile dintre cauze și efecte sunt de multe ori bidirecționale. Majoritatea problemelor nu au o progresie simplă, lineară. Este important ca aceste interacțiuni să fie identificate, însă este important ca discuțiile să se axeze pe legăturile cele mai importante. Dacă diagrama devine prea complicată, nu se va dovedi un instrument util. Trebuie atins un echilibru: suficiente detalii pentru a asigura informații utile, însă informații suficient de simple pentru a putea identifica clar principalele legături dintre probleme.
5. Odată ce cartonașele au fost aranjate astfel încât să indice cel mai bine legăturile dintre probleme, participanții trebuie întrebați dacă lipsesc cauze importante. În egală măsură, trebuie întrebați dacă lipsesc efecte importante ale problemei centrale; ele trebuie de asemenea adăugate.
6. **Diagrama trebuie apoi transcrisă pe o planșă,** folosind liniuțe și săgeți pentru a arăta legăturile dintre cauze și efecte. Este de remarcat faptul că numărul problemelor centrale ar putea fi mai mare și că acest lucru depinde de anvergura politicii publice.

Diagrama os de pește („fishbone”)

Diagrama os de pește („fishbone”) este o metodă de analiză de tip cauză-efect, care conține următoarele etape:

- **Identificarea problemei:** Scrieți în detaliu care este problema cu care vă confrunțați. Acolo unde este cazul, identificați persoanele implicate, problema, timpul și locul unde se produce aceasta. Trasați o linie orizontală pe hârtie. Acest lucru vă va permite să dezvoltați ideile.
- **Identificarea principalelor elemente:** Identificați apoi toate elementele care ar putea avea o contribuție la această problemă. Trasați linii pornind dinspre linia orizontală, pentru fiecare element, și denumiți acest element. Poate fi vorba despre persoane implicate în această problemă, sisteme, organizare instituțională, proceduri, echipamente, materiale, etc. Încercați să detașați 3 – 4 elemente principale care influențează problema. Aceste elemente pot fi analizate și sub formă de categorii de cauze care generează problema. În cazul multor politici publice, principalele cauze sunt bine cunoscute: acestea pot fi de natură instituțională (funcțiile instituțiilor publice, numărul și amplasamentul instituțiilor, suprapunerea funcțiilor, etc.), pot avea legătură cu resursele umane (cunoștințe, competențe, număr de angajați), procedurale (lacune în legislație, reglementări contradictorii), financiare (insuficiente, rău administrate). În cazul în care încercați să rezolvați această problemă în cadrul unui grup, atunci ar fi bine să recurgeți la brainstorming. Pe baza analogiei cu metoda os de pește, elementele identificate pot fi reprezentate sub forma oaselor unui pește.
- **Identificarea posibilelor cauze:** Pentru fiecare dintre elementele luate în calcul, faceți brainstorming pentru a identifica cauzele. Reprezentați aceste cauze sub formă de linii așezate în formă de os de pește. În cazul în care este vorba de o cauză mai largă și mai complexă, cel mai bine este aceasta să fie împărțită în mai multe sub-cauze. Reprezentați aceste elemente sub forma unor linii care pornesc din fiecare cauză.
- **Analiza diagramei:** în această etapă ar trebui să aveți reprezentată o diagramă care să indice toate cauzele posibile ale problemei în discuție. În funcție de complexitatea și importanța problemei, puteți investiga în detaliu cauzele cele mai probabile. Acest lucru ar putea necesita demararea unor investigații, efectuarea unor studii, etc. Acestea trebuie să concepute astfel încât să permită verificarea acuratețea evaluărilor făcute.

Exemplu: Diagrama os de pește

Un exemplu de utilizare a acestei abordări – diagrama os de pește – poate fi analiza problemei timpului de reacție la un oficiu de înmatriculare a autovehiculelor. În cadrul analizei problemei, au fost identificați trei factori principali: personalul, echipamentul, comunicarea și reglementările existente. Pentru fiecare dintre acești factori sunt identificate principalele cauze. De exemplu, în ceea ce privește personalul, s-a constatat că timpul de reacție foarte slab de la biroul de înmatriculare a autovehiculelor este cauzat de numărul insuficient de angajați și lipsa pregătirii adecvate a celor existenți.

Figura 8. Structura diagramei os de pește

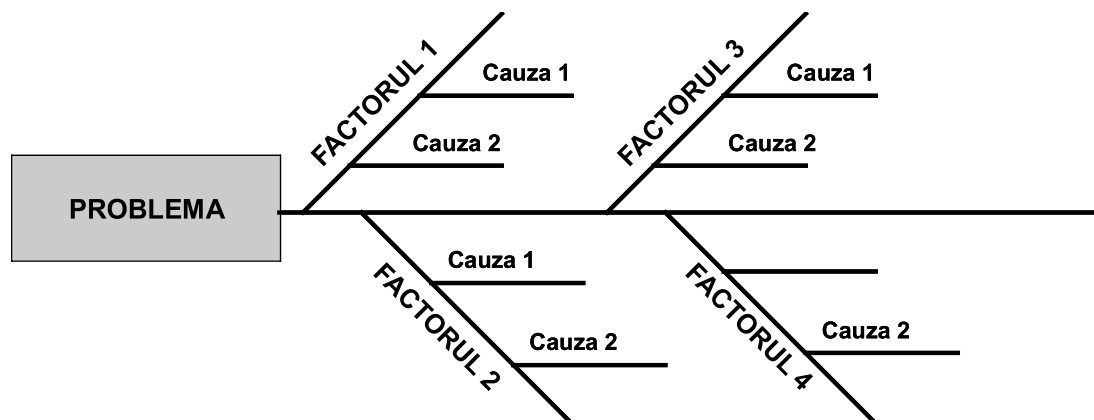
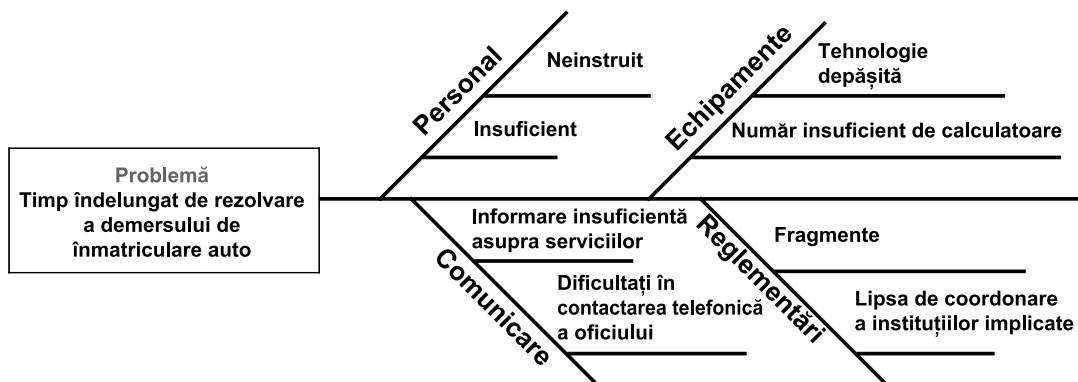


Figura 9. Exemplu de diagramă os de pește



Acest exemplu demonstrează că *analiza diagramă os de pește* asigură o modalitate structurată care permită identificarea tuturor cauzelor posibile ale unei probleme. Acest lucru va permite realizarea unei analize detaliate a situației.

- **Identificarea măsurilor necesare:** Diagrama os de pește este un instrument demonstrativ foarte bun care permite structurarea problemei. După finalizarea diagrama puteți să vă concentrați pe posibilele soluții care ar putea elimina cauzele problemei. Puteți nota măsuri necesare pentru fiecare cauză. Măsurile pot fi trecute pe liste, pe hârtie și adăugate pe fiecare os al peștelui. Ca urmare a acestui fapt, veți avea un plan de acțiune aproximativ, structurat pe principalele direcții de activitate (factorii problemei).

3. Definirea obiectivelor, rezultatelor politicii și rezultatelor acțiunilor politicii publice

Două abordări diferite în formularea obiectivelor

Există două abordări generale din punct de vedere al definirii obiectivelor în materie de planificare de politici – o abordare *axată pe scopuri* și o abordare *axată pe probleme*. Se consideră că abordarea *axată pe scopuri* are o mai mare valoare strategică, în vreme ce abordarea *axată pe probleme* este considerată a fi mai practică și mai limitată. În ceea ce privește *abordarea axată pe scopuri* obiectivele sunt stabilite pe baza unor scopuri strategice ale organizației sau ale politicii la nivel înalt. Procesul general de analiză a politicilor ar putea începe de la definirea scopurilor generale. Totuși, abordarea adoptată cel mai des în practică constă în a începe procesul de analiză a politicilor cu definirea problemelor – aceasta este logica în baza căreia este prezentat în mod deosebit procesul de politici în acest manual.

Această abordare cu un nivel strategic ridicat (e vorba de abordarea *axată pe scopuri*) presupune un proces de gândire pentru a stabili niște scopuri pentru un domeniu abstract, cu un grad de libertate nedeterminat – ceea ce implică posibilitatea de a avea în vedere schimbări cât se poate de radicale. Evident, nu este cazul. Politicile publice guvernamentale sunt concepute într-un cadru diferit, iar competențele și funcțiile instituțiile sunt clar definite, în vreme ce administrația publică funcționează prin menținerea și continuitatea direcțiilor de politici. Din acest motiv, în practică, sarcinile formulării politicii publice sunt de cele mai multe ori legate de soluțiile la problemele adresate de politicile publice deja existente, analizând doar corecțiile și îmbunătățirile necesare, fără a modifica scopurile generale de nivel superior. Din acest motiv, abordarea *axată pe probleme* are un caracter practic mai pregnant.

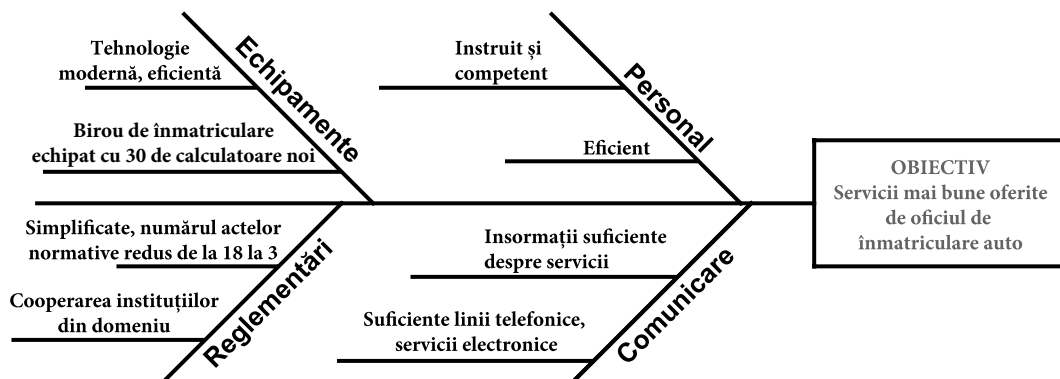
În general, abordările sunt selecționate în funcție de problema pe care o abordează respectiva politică. Pentru a explica modul în care se face selecția abordărilor, trebuie să aducem din nou în discuție dimensiunea politicii. În general, în cazul politicilor de mari dimensiuni care afectează dezvoltarea unui întreg sector, se optează pentru abordarea *axată pe scopuri*. Acest lucru nu înseamnă că în cazul politicilor de mari dimensiuni trebuie eliminată analiza problemei. Însă procesul cunoaște mai multe faze – începând cu viziunea, stabilirea scopurilor cu caracter general, așa că revenim la scopuri.

În cazul unor politici mai limitate, este mai practic să se opteze pentru abordarea *axată pe probleme* pentru stabilirea obiectivelor. Această abordare este prezentată și în acest manual pentru a demonstra care sunt etapele logice pentru soluționarea problemelor și stabilirea alternativelor, acestea fiind niște instrumente practice în materie de planificare a politicilor. În cadrul unei astfel de abordări, sarcina de stabilire a obiectivelor urmează în mod logic etapei în care are loc definirea problemei și analiza acesteia.

De multe ori, analiza obiectivelor se transformă în analiza problemelor. În cazurile

simple, stabilirea obiectivelor se face sub forma unor probleme pentru care s-au găsit soluții pozitive. De exemplu, dacă luăm cazul diagramei os de pește folosită în exemplul referitor la înmatricularea auto, din figura 9, aceasta poate fi transformată într-o diagramă simplă de obiective (figura 10 prezentată mai jos). Ulterior, toate afirmațiile și soluțiile trebuie să fie testate prin analizarea datelor și prin utilizarea altor metode de analiză.

Figura 10. Diagrama os de pește pentru prezentarea obiectivelor



Pentru desemnarea scopurilor, obiectivelor, țințelor, finalităților, obiectivelor sau obiectivelor specifice ale politicii publice se pot folosi termeni diferiți. Există multe definiții, acestea se suprapun și nu sunt întotdeauna clare. Obiectivele pot fi clasificate în funcție de nivel, anvergură și timp.

Clasificarea în funcție de nivel va permite stabilirea unei ierarhii a obiectivelor pe baza unor criterii simple: Obiectiv de rangul întâi, Obiectiv de rangul doi, Obiectiv de rangul trei, etc. O altă abordare constă în clasificarea acestora în funcție de durata lor în timp: obiective pe termen lung, pe termen mediu, pe termen scurt.

Nevoia de a dezvolta structura ierarhică a scopurilor și a obiectivelor depinde și ea de anvergura și dimensiunile politicii publice. În cazul în care politica este concepută pentru a soluționa o problemă concretă, nu va exista o ierarhie structurată a obiectivelor. În cazurile politicilor cu o valoare strategică și anvergură mai mari, obiectivele politicii pot fi prezentate folosind ierarhia obiectivelor¹⁹ - clasificarea în funcție de anvergura obiectivelor:

Obiectivele generale reprezintă o serie de enunțuri cu privire la o situație preferată, pe care guvernul le stabilește prin îmbunătățirea politicilor realizate. Scopul este acela de îmbunătăți parțial situația sau de soluționa complet problema.

Obiectivele specifice sunt enunțuri cu privire la situația preferată, în funcție de structura problemelor pe care le abordează politica. Obiectivele specifice sunt definite pentru direcțiile de activitate în cadrul unor strategii și politici de mari dimensiuni.

Obiectivele operaționale sunt niște afirmații definite la nivelul de acțiune al politicii. O anumită măsură poate fi formată din mai multe activități care duc la atingerea unuia

¹⁹ Pentru a evita neclaritățile, vom folosi în continuare în acest manual termenul "obiectiv" urmat de adjective, pentru a stabili nivelul obiectivelor.

și aceluiași obiectiv operațional.

Pentru a putea planifica implementarea, monitorizarea și evaluarea este nevoie de o abordare structurată a definițiilor date obiectivelor. Monitorizarea procesului de implementare a politicilor necesită anumite instrumente de măsurare care permit evaluarea succesului unei politici publice, precum și măsura în care aceasta permite atingerea obiectivelor stabilite. Din acest motiv, principalul instrument de monitorizare și evaluare este măsurarea performanțelor.

Înainte de a folosi măsurarea performanțelor, trebuie stabilit obiectul măsurării. Din acest motiv este absolut esențial să se poată defini rezultatele politicii („outcomes”) și rezultatele acțiunilor politicii („outputs”), precum și indicatorii de performanță pentru fiecare nivel de rezultate. Rezultatele politicii publice și rezultatele acțiunilor politicii au legătură cu obiectivele (vezi figura 11).

Obiectivele trebuie stabilite anticipând posibilitatea ca fondurile să fie insuficiente și însoțite de o proiecție preliminară a activităților pentru atingerea obiectivelor. Rezultatele politicilor și ale acțiunilor pot fi definite cu precizie abia la finalul procesului de planificare a politicilor în momentul în care este concepută faza de implementare. Totuși, primul pas de analizare a rezultatelor este definirea obiectivelor și direcțiilor de activitate. Următorul pas este definirea rezultatelor pentru fiecare obiectiv, care formează ulterior baza de evaluare a succesului implementării politicii publice (evaluarea ex-post). Rezultatele trebuie să fie definite într-o formă măsurabilă, iar indicatorii de performanță măsurați arată evoluția implementării politicii în timp.

Măsurarea performanțelor poate fi definită ca un sistem de evaluare a furnizării unui serviciu pe baza unui set de standarde clare referitoare la cost și calitate. Scopul este acela de a identifica *valoarea maximă* a serviciului sau a produsului furnizat. Acest lucru se poate realiza numai dacă structura rezultatelor și posibilitățile de definire sunt clar stabilite. La baza măsurării performanțelor se află planificarea obiectivelor politicii publice, rezultatele impactului macro, rezultatele politicii, rezultatele acțiunilor politicii și indicatorii de performanță. Acest sistem este ilustrat de următoarea diagramă:

Rezultatele acțiunilor politicii publice („outputs” în lb. engleză) sunt **produsele finale** (sub formă de bunuri și servicii) ale ministerelor și agențiilor, realizate prin utilizarea resurselor (resurse umane, echipamente, etc.) și oferite **clienților externi** – companii, organizații publice și populație, precum și guvernului, altor ministere și instituții publice. Rezultatele acțiunilor și măsurilor luate depind de rezultatele diferitelor ministere sau agenții; în practică, aceștia nu sunt influențați de factorii externi ai ministerelor sau agențiilor.

Figura 11. Exemplu de structurare a obiectivelor

Obiectiv general:

Furnizarea de alimente sigure și de bună calitate către consumatori

Notă: Este luată ca exemplu politica de siguranță alimentară a Ministerului Agriculturii din Letonia. Obiectivul general reprezintă unul din cele două obiective incluse în bugetul pe programe al Ministerului.

Impactul macroeconomic: Îmbunătățirea sănătății publice

Volumul exporturilor de produse alimentare

Obiectiv specific:

Asigurarea supravegherii și controlului unitar și profesionist de către stat a companiilor din sectorul alimentar în scopul furnizării de produse alimentare sigure și lipsite de riscuri către populație.

Rezultatele politicii:

- Reducerea incidenței afecțiunilor cauzate de produsele alimentare
- Companiile din industria alimentară respectă condițiile de igienă

Infuența factorilor externi:

- Boli “importate” printre animale
- Eficiența controlului asupra rețelei de distribuție alimentară
- Resurse de credit financiar pentru modernizarea companiilor

Obiectiv operațional:

Certificarea oficială a firmelor producătoare de alimente (control și certificare).

Rezultatul acțiunilor politicii: Îmbunătățirea capacității de inspecție și controlul în domeniul alimentar.

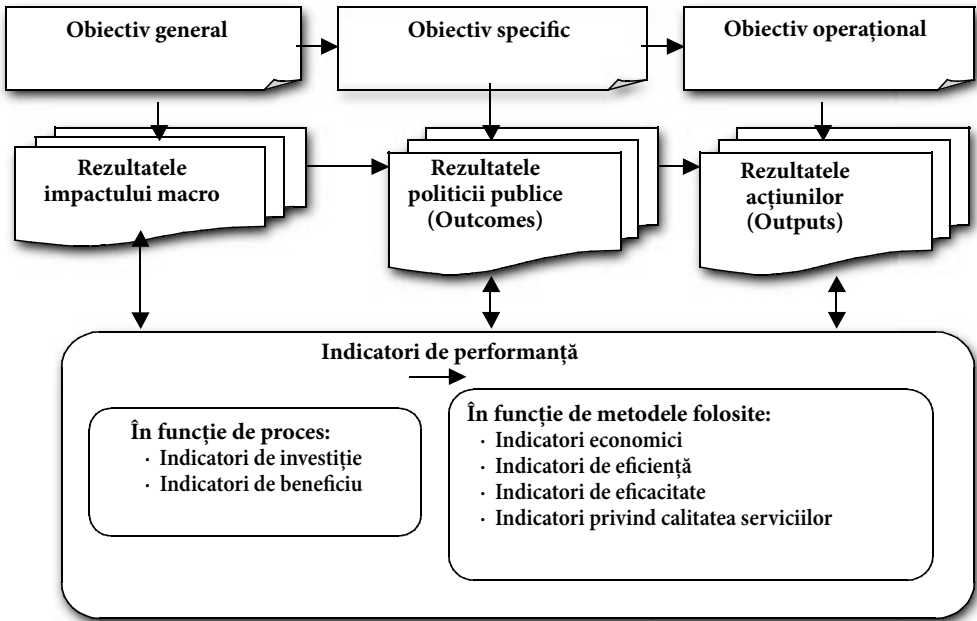
Activități:

- Instruirea specialiștilor
- Participarea la proiecte internaționale care au ca scop optimizarea activităților de inspecție.
- Pregătirea de materiale metodologice

Notă: Acest exemplu ilustrează numai câte un exemplu de obiectiv specific și operațional pentru această politică publică.

Rezultatele acțiunilor trebuie evaluate *periodic* după încheierea anumitor activități. Pentru ca o astfel de evaluare să fie posibilă, este necesar să fie definit un **indicator** corespunzător (**măsura performanței**), care să prezinte o **valoare numerică** care să cuantifice câștigurile prin comparație cu resursele alocate. Indicatorii sunt instrumente de analiză elementare utilizate pentru analizarea unei anumite politici publice sau pentru a compara activități similare de la nivelul diferitelor agenții.

Figura 12. Model de planificare



De exemplu, în sectorul public sunt posibile următoarele categorii de indicatori:

- o Hotărâri de guvern - o Legi - o Regulamente - o Granturi - o Licențe - o Consiliere și sprijin sub formă de expertiză - o Cercetare, analize, documente de lucru și publicații	- o Servicii digitale și informații - o Cursanți instruiți - o Pacienți îngrijiți - o Construcția de drumuri și infrastructură - o Anchete penale - o Supravegherea traficului, etc
--	---

Aceste categorii de indicatori trebuie exprimate printr-o valoare numerică (cifre) în timpul procesului de măsurare. De exemplu, numărul orelor de lucru prestate de agenții de circulație, numărul studenților participanți la un curs, numărul pacienților îngrijiți, etc.

Rezultatele politicilor („outcomes” în lb. engleză) sunt schimbările care au loc la nivelul societății (în domeniul politicilor publice, economic, social, cultural, al protecției mediului, etc.) care derivă direct din una sau mai multe rezultate ale măsurilor luate și sunt influențate de factori externi.

Spre deosebire de rezultatele acțiunilor, ministerele și agențiile nu pot avea decât o influență parțială asupra rezultatelor politicilor. Rezultatele politicilor pot fi evaluate

pentru o anumită perioadă de timp. Există două tipuri de rezultate ale politicilor: rezultatele politicilor pe termen mediu și rezultatele politicilor pe termen lung. De exemplu, rezultatele politicilor pe termen lung sunt descrise prin utilizarea unor indicatori cum ar fi nivelul șomajului și creșterea economică. În cazul folosirii altor tehnici, rezultatele politicilor mai sunt numite și **impact** sau **efecte**. În sectorul public impactul macroeconomic poate fi măsurat prin creșteri sau descreșteri ale:

- o Creșterii economice - o Ocupării forței de muncă - o Veniturilor întreprinderilor - o Nivelului prețurilor și dobânzilor - o Nivelului de sănătate al populației - o Nivelului educației - o Veniturilor familiale	- o Inovațiilor - o Siguranței cetățenilor - o Încrederii în guvern și administrație - o Siguranței produselor alimentare și a apei potabile - o Volumului energiei electrice - o Nivelului poluării - o Volumului patrimoniului cultural etc.
--	--

În sectorul public rezultatele acțiunilor politicii publice sunt măsurate prin creșteri sau descreșteri ale:

- o Numărului întreprinderilor noi - o Numărului de infracțiuni și violențe - o Accidentelor de circulație - o Nivelului pensiilor	- o Numărului inovațiilor dintr-un domeniu concret - o Satisfacției populației față de serviciile publice - o Îmbolnăvirilor cauzate de produse alimentare (sau alte cauze)
---	---

Măsurarea rezultatelor politicii publice și rezultatelor acțiunilor politicii publice

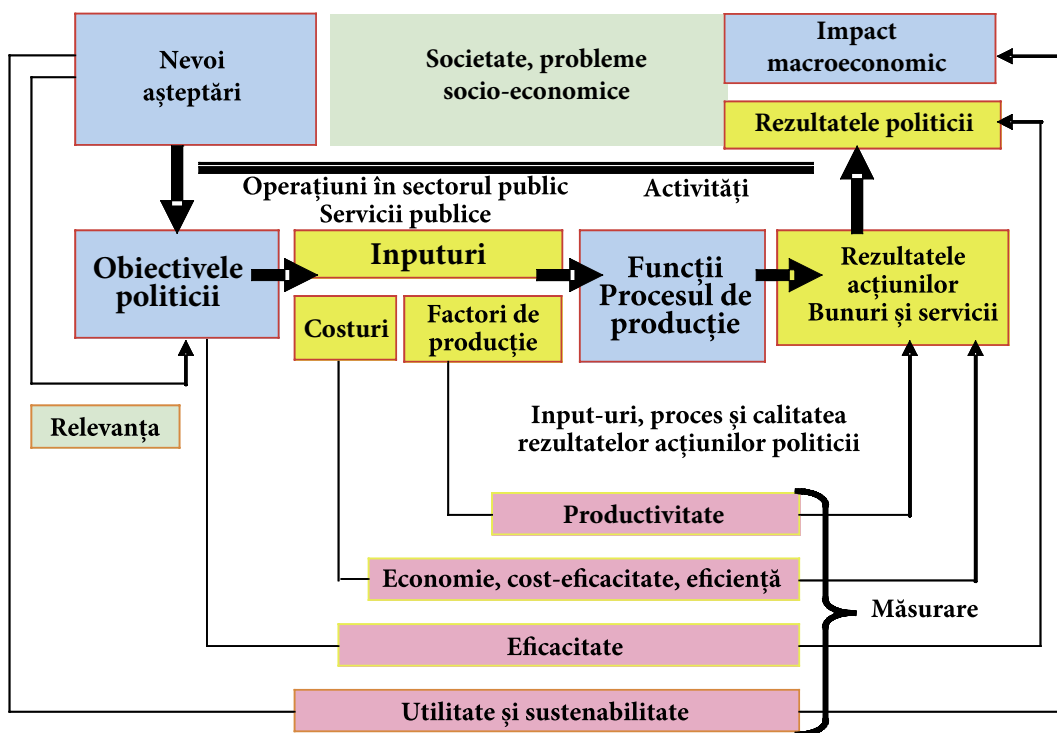
Una dintre principalele distincții care se fac la nivelul managementului rezultatelor îl reprezintă eficiența externă (**eficacitate**) și eficiența internă (**cost – eficacitate**) (vezi figura 13).

Eficacitatea se referă la impactul pe care o instituție publică îl produce asupra societății precum și la consecințele activităților acestei instituții. Pe de altă parte, cost-eficacitatea se referă și la aspecte cum ar fi modul în care o instituție reușește să își îndeplinească obligațiile și sarcinile. Pe baza acestei distincții, conceptele de bază folosite pentru stabilirea obiectivelor, coordonarea și gestionarea politicilor publice, precum și pentru evaluarea și monitorizarea instituțiilor sunt:

- Eficiența la nivelul ansamblului societății
- Eficiența operațională:
 - o Rezultatele acțiunilor politicii publice

- o Calitatea și
- o Managementul resurselor umane

Figura 13. Cadrul de management al performanței



Eficacitatea descrie modul în care instituțiile au reușit să își atingă obiectivele prin descrierea principalelor provocări ale societății și a nevoilor populației. Cu alte cuvinte, este vorba despre eficacitatea relațiilor dintre **rezultatele politicilor publice (outcomes)**, rezultatele și obiectivele politicilor și nevoile populației (vezi figura 13). Aceasta este măsura esențială a succesului oricărui guvern.

Eficacitatea descrie efectele politicilor publice, ale acțiunilor și programelor care privesc diferite aspecte ale vieții sociale, precum nivelul veniturilor, al ocupării forței de muncă, siguranței sociale, sănătății populației, nivelul educațional, competențele forței de muncă, inovații, antreprenoriat etc.

Măsurile obișnuite folosite la evaluarea rezultatelor sunt nivelul de ocupare a forței de muncă și rata șomajului în cadrul grupului țintă, anii petrecuți în sistemul educațional, competențele studenților, numărul accidentelor de circulație, etc. Atunci când se încearcă analiza relației dintre rezultatele politicii publice și rezultatele acțiunilor acestei politici, sunt folosite de obicei metodele de tip cost-beneficiu și cost-eficacitate.

Alte concepte vizează activitățile propriu-zise, procesele și rezultatele operațiunilor publice.

Productivitatea descrie relația dintre **rezultatele acțiunilor** politici publice și inputul (forța de muncă, capitalul și materialele) folosit pentru obținerea rezultatelor acțiunilor politicii. De cele mai multe ori productivitatea este folosită pentru a determina de ce forța de muncă este nevoie pentru a genera un anumit nivel de rezultate ale acțiunilor politicii. O măsură clară a productivității muncii o reprezintă numărul de produse realizate de un lucrător. Dacă numărul produselor crește, iar numărul lucrătorilor rămâne același, avem de-a face cu o creștere a productivității. Pe de altă parte, dacă nivelul de producție actual poate fi realizat cu o forță de muncă mai mică, avem de-a face din nou cu o creștere a productivității.

Productivitatea este în esență măsura reală a procesului și nu ține cont de modificările care intervin, cum ar fi costurile deferitelor mijloace de producție. Pe de altă parte, **cost-eficacitatea** măsoară relația dintre rezultate și costurile mijloacelor de producție. De exemplu, dacă prețul forței de muncă crește brusc, această modificare nu se reflectă în productivitatea muncii. Din acest motiv, trebuie calculat spre exemplu și costul unitar al muncii pentru fiecare produs (costul unitar cu munca pe produs realizat). Măsurile de cost-eficacitate pot fi folosite de exemplu pentru a determina structura eficientă a mijloacelor de producție.

4. Colectarea și analiza datelor

Clasificarea datelor

Fiabilitatea datelor este un aspect important în vederea asigurării calității analizei de impact a politicii publice. Deseori, în etapa de definire a problemei sau de identificare a alternativelor, cei care formulează politicile publice au nevoie de informații suplimentare pentru a analiza cauzalitatea evenimentelor. Dacă informațiile sunt insuficiente, soluția propusă pentru problemă se poate dovedi a fi greșită.

Chiar și mai târziu, în perioada de evaluare a alternativelor, se pot colecta date suplimentare dacă se stabilește că lipsesc date referitoare la un aspect specific. De multe ori, ministerele colaborează cu cercetători și comandă studii de cercetare. Unul dintre rolurile studiilor de cercetare în analiza politicii publice este acela de a colecta date, de preferință cantitative, privind procesele sociale și economice din cadrul societății. Orice studiu de cercetare, dacă este conceput și derulat corect, duce la îmbunătățirea calității generale a analizei politicii publice și a procesului de luare a deciziilor deoarece reprezintă o explorare obiectivă a faptelor referitoare la un anumit subiect sau domeniu de politică publică.

Date primare și secundare

În general, datele se pot împărți în date primare și date secundare.

Datele primare sunt datele colectate de cercetător special pentru proiectul de cercetare.

Datele secundare sunt datele care existau înainte de începerea studiului.

Datele primare pot fi colectate prin realizarea de sondaje în gospodăriile și/sau în industriile și instituțiile selectate.

Sursele datelor secundare sunt:

- Rapoarte tehnice și financiare ale instituțiilor internaționale (Banca Mondială, UNDP etc.);
- Sisteme comparative de indicatori ale organizațiilor internaționale (OECD, Banca Mondială);
- Date EUROSTAT;
- Rapoarte anuale ale ministerelor și principalelor instituții de administrație publică și autorități locale privind implementarea programelor de buget de stat;
- Rapoarte ale Trezoreriei privind implementarea bugetului de stat,
- Date interne și rapoarte interne ale ministerelor, planuri strategice ale ministerelor și agențiilor, planuri de dezvoltare regională;
- Rapoarte socio-economice și statistice, date demografice;
- Rapoarte și publicații privind studiile realizate de organizații neguvernamentale;
- Publicații în domeniul cercetării, lucrări științifice din universități;
- Informații de la clienți;
- Informații comparative ale ministerelor privind diferite servicii cu plată furnizate altor organisme și agenții;
- Rapoarte ale consultanților, rapoarte și studii operaționale;
- Informații privind prețurile pieței, obținute din reclamele comerciale sau din analize de preț ale furnizorilor;
- Oferte în cadrul licitațiilor din domeniul privat;
- Studii ale pieței muncii.

Cele două principii de bază ale procesului de colectare a datelor sunt:

- identificarea anumitor nevoi, a obiectului și dimensiunii, precum și a motivului pentru care este necesară colectarea datelor;
- evaluarea disponibilității datelor respective, a calității și costului lor.

Pe durata formulării noilor politici publice sau a propunerilor legislative, cei care formulează politicile publice pot colecta și analiza date ei înșiși, evitând astfel folosirea unor metode statistice complicate. Întotdeauna trebuie să se deruleze o examinare a datelor secundare, în timp ce colectarea datelor primare este necesară numai atunci când datele secundare sunt fie insuficiente, fie nefiabile.

Date cantitative și calitative

Sursele de date primare și secundare pot conține date calitative și date cantitative. Pentru identificarea problemei și evaluarea alternativelor sunt utile atât datele calitative, cât și datele cantitative. Acestea pot fi combinate și analizate cu ajutorul metodelor corespunzătoare pentru formatul specific al datelor, astfel încât să se poată interpreta realizările dorite.

Datele calitative reprezintă informații care nu pot fi prezentate sub formă numerică și care se bazează pe evaluări competente subiective (de exemplu, evaluarea obținută prin metode folosite de experți). Datele calitative obținute prin metode de analiză calitativă (de exemplu, interviuri detaliate și focus grupuri) oferă informații detaliate privind tipul comportamentului social și organizațional, analizând atât procesele care le generează, cât și motivele pentru care apar.

Datele cantitative sunt informațiile care pot fi prezentate sub formă numerică și pot fi măsurate în mod continuu sau conform unei anumite clasificări (de exemplu, date din sondaje, calcule efectuate cu ajutorul metodelor statistice). Datele cantitative diferă de cele calitative prin următoarele:

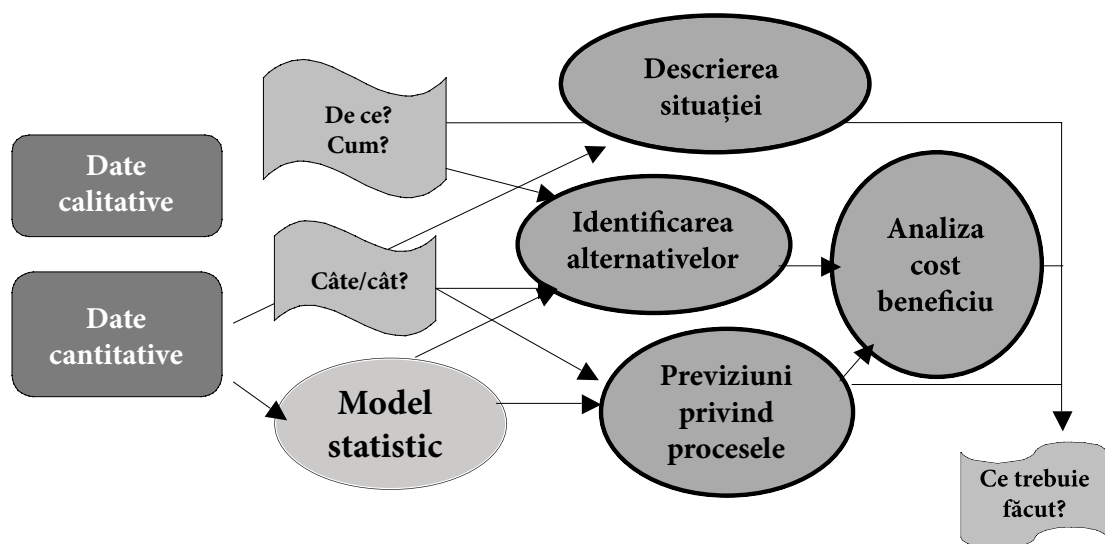
- De regulă, datele sunt colectate cu ajutorul unor instrumente de cercetare mai structurate;
- Rezultatele furnizează mai puține detalii privind comportamentele, atitudinile și motivațiile;
- Rezultatele se bazează pe eșantioane mai mari ca dimensiune, reprezentând principalele grupuri structurale ale populației;
- De regulă, studiile de cercetare pot fi repetate sau reluate, asigurând astfel un grad ridicat de fiabilitate;
- Analiza rezultatelor se bazează pe date măsurabile;
- Rezultatele reflectă valorile medii și tendințele generale.

Tehnica sondajului este metoda cantitativă de cercetare cel mai des întâlnită. Presupune colectarea de date primare privind subiecții, de regulă prin selectarea unui eșantion reprezentativ pentru populație și prin folosirea unui chestionar. Sondajele pot fi folosite pentru colectarea diferitelor tipuri de informații referitoare la atitudini, motivație, valori și comportament. Dacă sunt concepute și derulate corespunzător, sondajele pot reprezenta instrumente eficiente și de precizie pentru colectarea informațiilor privind procesele care au loc în societate. Rezultatele sunt disponibile relativ rapid, iar în funcție de dimensiunea eșantionului și de metodologia aleasă, sunt relativ necostisitoare. Cu toate acestea, sondajele prezintă anumite dezavantaje, care trebuie luate în calcul de către cercetător atunci când stabilește tehnica adecvată de colectare a datelor.

Datele calitative permit o mai bună examinare a cauzelor problemei, în timp ce datele cantitative permit o descriere măsurabilă a situației. Cu toate că se poate realiza un model statistic dacă există date cantitative suficiente și fiabile, interpretarea datelor calitative asigură formularea unor ipoteze mai exacte care permit realizarea unui model statistic cu cea mai mică eroare statistică.

După cum se arată în imagine, modelul statistic formează baza pentru previziunile care, în cele din urmă, vor folosi ca instrument de identificare a viitoarelor acțiuni.

Figura 14. Aplicarea diverselor date în procesul de luare a deciziilor



Rolul statisticii în analiza datelor

Rolul principal al statisticii este acela de a furniza celor care formulează politici publice metodele necesare obținerii și analizei informațiilor. Statistica se folosește pentru a răspunde întrebărilor legate de planificarea pe termen lung, precum și pentru analiza problemei.

Statistica este o parte a matematicii care se ocupă de colectarea, analiza și formularea concluziilor pe baza datelor preluate din toate domeniile științei. Principalele domenii ale statisticii sunt statistica descriptivă și statistica inferențială.

Statistica **descriptivă** folosește măsurarea tendinței centrale (media, mediana și modul) sau măsurarea dispersiei (abaterea standard și variația) pentru a sintetiza sau descrie un set de date. De exemplu, analiza descriptivă a sexului, vârstei, rasei, clasei sociale etc.

Statistica **inferențială** se folosește pentru a testa ipotezele. Este diferită de statistica descriptivă care furnizează un rezumat al datelor, deoarece statistica inferențială descrie concluziile, mult mai ample decât datele. Acest lucru înseamnă că, pornind de la un

eșantion, se fac ipoteze cu privire la populația din care provine eșantionul respectiv. De exemplu, venitul mediu al tuturor familiilor (populația) dintr-o anumită țară poate fi estimat din cifrele obținute de la aproximativ 1.000 de familii (eșantionul).

Testul t este metoda cel mai des folosită în statistica inferențială pentru a evalua diferențele dintre medii în cadrul a două grupuri. De exemplu, testul t poate fi folosit pentru a testa diferența de punctaj dintre un grup de pacienți cărora li s-a administrat un medicament și a unui grup de control care a primit placebo.

Corelarea și regresia folosesc proceduri matematice similare pentru a furniza o măsură a *relației* – măsura în care două variabile continue variază împreună. Ambele metode permit măsurarea relației în două moduri diferite, dar care au puncte comune. Corelarea se folosește atunci când ambele variabile sunt *variabile aleatorii*, iar scopul este acela de a găsi un număr care să exprime relația dintre variabile. Nu se face o diferențiere între variabila dependentă și variabila independentă în analiza pentru corelare. Cauzalitatea nu se ia în considerare. Regresia se folosește atunci când una dintre variabile este o *variabilă fixă*, iar scopul este acela de a măsura relația dintre două moduri pentru a estima valori ale variabilei aleatorii pe baza valorilor variabilei fixe. Regresia urmărește stabilirea relației de cauzalitate.

Măsurarea tendinței centrale

Măsurarea tendinței centrale permite descrierea locului în care se situează centrul unei distribuții de frecvență a rezultatelor obținute.

Unitatea de măsură cel mai des folosită pentru tendința centrală este **media**. Media este cunoscută și sub numele de „medie aritmetică”. Pentru a calcula media, se adună toate răspunsurile primite și apoi se împart la numărul total de observații.

Mediana este valoarea care se situează în mijlocul unui interval de valori. Nu este o medie, ci punctul din mijloc. Atât deasupra, cât și sub valoarea mediană se vor afla întotdeauna un număr egal de valori. În cazurile în care există un set de valori în număr par, se face media aritmetică dintre cele două valori situate la mijloc. Identificarea medianei se aplică în cazul în care valorile sunt ordinale sau aranjate în ordine crescătoare sau descrescătoare. Dat fiind că mediana nu este afectată de valorile extreme la fel de mult ca media, se dovedește a fi foarte utilă atunci când este vorba despre date ordinale și când se urmărește identificarea unei valori tipice.

Modul este valoarea care apare cel mai des într-o listă de valori. Este utilă atunci când trebuie să se scoată în evidență caracteristica sau calitatea predominantă. Modul reprezintă un număr în cazul datelor cantitative și o categorie în cazul datelor calitative. Modul este util atunci când setul de valori este foarte distorsionat, cu o majoritate de valori scăzute sau cu o majoritate de valori ridicate.

Măsurarea dispersiei

În cazul analizei datelor, scopul calculelor statistice efectuate pentru a măsura dispersia este acela de a descoperi măsura în care valorile diferă, se grupează sau se răspândesc față de valoarea tendinței centrale.

Unitatea de măsură folosită de regulă pentru calcularea dispersiei este **abaterea standard**, care reprezintă rădăcina pătrată a **variației**. Variația se calculează prin scăderea mediei din fiecare valoare, ridicarea la pătrat și împărțirea sumei pătratelor la numărul observațiilor.

Abaterea standard este importantă din mai multe motive. Unul dintre ele este acela că, odată ce cunoști abaterea standard, poți standardiza valorile. Standardizarea este procesul de transformare a valorilor brute în punctaje standard, care permit o mai bună comparare între grupuri de dimensiuni diferite. Este utilă atunci când se dorește compararea diferitelor subgrupuri dintr-un eșantion supus studiului sau când doriți să faceți o comparație între grupuri incluse în studii diferite.

Corelarea

Metoda folosită cel mai des pentru identificarea relației dintre variabile este **corelarea**. Aceasta reprezintă o modalitate de a măsura intensitatea unei relații, nu cauzalitatea. Cu cât lucrurile au mai multe în comun, cu atât sunt mai puternic corelate. Pot exista și relații negative, dar calitatea importantă a coeficienților corelării nu este dată de semnul lor, ci de valoarea lor absolută. **Un coeficient de corelare pozitiv** indică faptul că punctajele mai mari/mai mici pentru o variabilă tind să se asocieze cu punctajele mai mari/mai mici pentru cealaltă. **Un coeficient de corelare negativ** indică o relație opusă. O corelarea de $-0,58$ este mai puternică decât o corelare de $0,43$, chiar dacă relația este una negativă.

În cazul în care coeficientul de corelare este $0,2 - 0,4$, relația este slabă. $0,4 - 0,6$ indică o legătură moderată, $0,6 - 0,8$ reprezintă o relație puternică, iar o valoare a coeficientului de corelare de $0,8 - 1,0$ indică o corelare foarte puternică.

Regresia

Regresia se folosește la estimarea cauzalității între variabile.

Scopul general al regresiei multiple este de a afla mai multe despre relația dintre câteva variabile independente sau predictive și o variabilă dependentă sau de criterii. De exemplu²⁰, un agent de tranzacții imobiliare poate înregistra pentru fiecare casă suprafața acesteia (în metri pătrați), numărul de dormitoare, venitul mediu din cartierul respectiv conform datelor din recensământ, precum și o clasificare subiectivă a gradului de atractivitate al casei. După compilarea acestor informații pentru mai multe case, ar fi interesant de văzut dacă și cum pot aceste măsuri să fie corelate cu prețul de vânzare al unei

case. De exemplu, putem afla astfel că numărul de dormitoare este un factor predictiv al prețului de vânzare mai bun decât gradul de „atractivitate” al casei (evaluare subiectivă).

În cazul științelor sociale și ale naturii, procedurile de regresie multiplă sunt foarte des folosite în domeniul cercetării. În general, regresia multiplă permite cercetătorilor să găsească un răspuns la întrebarea generală „care este cel mai bun factor predictiv pentru ...?”. De exemplu, cercetătorii din domeniul educației vor dori să știe care sunt cei mai buni factori predictivi ai succesului în liceu. Psihologii pot dori să determine ce variabilă privind personalitatea poate prezice cel mai bine gradul de adaptare socială. Sociologii pot dori să afle care dintre numeroșii indicatori sociali prezic cel mai exact dacă un grup de noi imigranți se va adapta și va fi sau nu asimilat în societate. Cu toate acestea, datorită complexității metodei de regresie multiplă, cel mai des întâlnită formă a regresiei este **regresia liniară** (vezi secțiunea despre modelare).

Analizele prin regresie și corelare au foarte multe elemente în comun, dar sunt foarte diferite din punct de vedere al conceptului. Ca o concluzie a celor menționate anterior se poate spune: corelarea indică forța unei relații, în timp ce regresia indică tipul relației.

Este de preferat ca cei care formulează politicile publice să cunoască principiile generale ale statisticii și terminologia de bază din acest domeniu. Aceste cunoștințe specifice permit consolidarea rolului cercetărilor efectuate în domeniul formulării politicilor publice, deoarece datele pot fi folosite și interpretate în toate etapele de planificare a politicilor publice.

5. Identificarea alternativelor

După analiza problemei și conturarea unei imagini generale structurate a problemelor existente și a cauzelor acestora, după definirea problemei (problemelor) centrale ale politicii publice, următorul pas, în mod logic, este identificarea soluțiilor pentru problema în cauză. Există mai multe nume care pot fi folosite pentru a denumi diferite soluții pentru problema abordată de politica publică – alternative, variante de soluții, opțiuni. Toate acestea marchează același lucru esențial – acțiuni posibile identificate care, după derularea lor, duc la rezolvarea problemei și la atingerea obiectivului politicii publice.

Alternativa reprezintă un set de intervenții și acțiuni posibile care pot fi realizate în scopul rezolvării problemei și atingerii obiectivului politicii publice.

Întregul proces de formulare a politicilor publice se concentrează în jurul alegerii. Definirea opțiunilor pentru alegerea de ordin politic reprezintă centrul și esența politicii

²⁰ Exemplul este preluat de pe pagina web <http://www.statsoft.com/textbook/stathome.html>

publice. Din acest motiv, identificarea alternativelor este considerată ca fiind cea mai importantă etapă a procesului de formulare a politicilor publice. Acest lucru înseamnă că dacă alternativele nu sunt definite corect, dacă nu răspund problemelor identificate și obiectivelor politicii publice, toate etapele ulterioare de evaluare, cuantificare și aplicare a metodelor sofisticate folosite pentru analiza politicii publice nu vor fi de ajutor și vor genera o risipă de resurse sau alte greșeli.

Identificarea alternativelor este un proces creativ, cu toate acestea este derulat doar de cel care formulează politica publică sau de echipa de analiști. Întreaga literatură disponibilă cu privire la gândirea și metodele creative poate fi de folos, dar în același timp se poate dovedi inutilă. Deseori, gândirea logică, experiența și bunul simț sunt cele mai potrivite instrumente disponibile.

Tipuri de alternative:

- 1) Nici o schimbare a situației actuale, adică menținerea unui *status quo* – opțiunea de a nu face nimic;
- 2) Îmbunătățirea situației actuale prin dezvoltarea elementelor deja existente ale sistemului;
- 3) Formarea unor noi componente ale sistemului și integrarea acestora în sistemul curent;
- 4) Crearea unui nou sistem.

Principii generale de identificare a alternativelor

Se recomandă respectarea anumitor principii generale în momentul identificării alternativelor pentru a putea evita eventualele greșeli în această etapă a analizei politicii publice. Unele dintre aceste principii se aplică în etapa inițială în care se elaborează o listă cu posibile alternative. Altele sunt importante în următoarea etapă, atunci când alternativele sunt sintetizate, clasificate și selectate pentru o analiză și evaluare mai detaliate.

Principiile generale de identificare a alternativelor sunt:

1. **Trebuie să se definească și să se analizeze mai multe soluții pentru o problemă.** Uneori se întâmplă ca soluția să pară a fi pregătită de la bun început, toată analiza politicii publice realizându-se în vederea fundamentării soluției respective. O astfel de abordare este de cele mai multe ori greșită. Se recomandă găsirea mai multor soluții pentru a putea avea convingerea că soluția, stabilită în funcție de experiențele anterioare, este cu adevărat cea mai bună pentru a rezolva problema existentă. Decizia de a continua analiza și de a dezvolta una dintre soluții se poate lua abia după testarea mai multor posibile soluții. În cazul în care există o singură opțiune pentru rezolvarea problemei în cauză, această alegerea trebuie să fie fundamentată.
2. **Trebuie să se ia în considerare opțiunea de a nu face nimic.** Posibila intervenție cu ajutorul unor instrumente concrete de politici publice se va evalua

în comparație cu opțiunea de a nu interveni atunci când evoluția problemei poate permite rezolvare acesteia prin alți factori, iar intervenția ar putea să fie inefficientă din punct de vedere al costurilor implicate. Luarea în considerare a opțiunii de a nu face nimic poate reprezenta un criteriu care asigură calitatea analizei. Dacă după evaluarea alternativelor opțiunea de a nu face nimic pare a fi cea bună, acest lucru poate reprezenta un indiciu al existenței unor lipsuri sau neînțelegeri în etapa de definire a problemei. Se recomandă testarea opțiunii de a nu face nimic și în cazurile în care, pe durata perioadei de implementare a reformelor la scară mare, apar presiuni care vizează schimbarea imediată a direcției de acțiune a reformei, deoarece se dovedește că problemele reformei nu sunt rezolvate în primul sau al doilea an. În acest caz, politicile publice deja acceptate, având toate acțiunile planificate, pot fi considerate ca reprezentând opțiunea de a nu face nimic (fără a schimba evoluția reformei stabilite). În acest caz, cursul reformei stabilite deja nu trebuie modificat deoarece schimbările necesare sunt planificate pentru următoarea perioadă de timp, iar ajustările se pot face după implementare și evaluare.

Alternativa de *a nu face nimic* este punctul de referință pentru compararea tuturor celorlalte alternative, fiind denumită și **scenariul de inerție**, deoarece situația se poate schimba pe termen lung chiar dacă nu se identifică nicio soluție pentru problemă. În astfel de cazuri, cei care formulează politicile publice tind uneori să prezinte estimările cele mai pesimiste privind evoluțiile viitoare pentru a-i determina pe factorii de decizie să se preocupe de acest aspect.

3. **Soluțiile trebuie să corespundă problemelor și obiectivelor.** Una dintre cele mai frecvente greșeli în domeniul politicilor publice constă în elaborarea de soluții care nu pot rezolva în mod direct problema. Toate cele trei etape – definirea problemei, definirea obiectivelor și identificarea alternativelor sunt la fel de importante. În toate etapele trebuie să se evalueze gradul de adecvare al noțiunilor definite pentru a se asigura că sunt cu adevărat corelate. Una dintre greșelile tipice făcute de începătorii în domeniul analizei politicilor publice este „eludarea problemei”. De exemplu, sarcina alocată ministerului este de a rezolva problemele legate de supravegherea transportului încărcăturilor care prezintă un risc ridicat.

Opțiunile prezentate factorilor de decizie au fost:

1. elaborarea unei strategii pentru transportul încărcăturilor care prezintă un risc ridicat;
2. crearea unui organism consultativ pentru coordonarea aspectelor privind înregistrarea și supravegherea încărcăturilor care prezintă un risc ridicat.

Nici una dintre aceste soluții nu poate rezolva cu adevărat problemele legate de transportul încărcăturilor care prezintă un risc ridicat. Nu îndeplinesc criteriile de formulare corectă a alternativelor. Opțiunile propuse au fost folosite pur și simplu pentru a amâna activitatea de analiză a politicii publice pentru o dată ulterioară nespecificată. Exemplul este unul banal, dar arată că uneori lipsa de implicare a celor responsabili de formularea politicii publice ar putea duce la o

risipă inutilă a timpului și a resurselor.

4. **Corelarea obiectului politicii publice și a dimensiunii acesteia.** Problema obiectului și dimensiunii politicii publice este din nou prezentă în etapa de definire și testare a alternativelor. Se poate întâmpla ca în procesul de căutare a soluțiilor să existe tendința de a depăși limitele politicii publice și de a defini soluții pentru probleme care nu au fost definite de la început. Într-un astfel de caz, cei care formulează politicile publice vor reveni la analiza problemei și vor verifica dacă nu s-au găsit noi aspecte ale problemei care ar putea avea o legătură cu problema centrală. Dacă noile probleme care sunt identificate în etapa de definire a alternativelor au o oarecare legătură cu anumiți factori generali care influențează problema centrală, dar nu au nicio legătură directă cu cauzele problemei centrale, acestea trebuie lăsate la o parte și abordate eventual într-o altă politică publică. O astfel de „delimitare” a obiectului soluțiilor în cadrul politicii publice este necesară pentru a păstra o abordare realistă, deoarece niciodată nu este posibil să abordezi toate problemele în același timp.

Exemplu: Alegerea anvergurii politicii publice

În cazul politicii publice pilot a schemei pentru tinerii specialiști (vezi Anexa 2), analiza problemei și definirea alternativelor au indicat prezența unor deficiențe în modul general de funcționare a serviciilor publice și în special lipsa flexibilității în sistemul de salarizare a funcționarilor publici și a sectorului public în general. Acesta a fost considerat unul dintre factorii cheie care influențează posibilitățile de rezolvare a problemelor de introducere a schemei de promovare rapidă a managerilor publici. Cu toate acestea, s-a hotărât că reforma sectorului de servicii publice nu este un aspect care poate fi abordat în cadrul politicii publice pilot. Decizia luată a vizat reflectare acestei precondiții în recomandări, fără a aborda o aborda în elaborarea alternativelor.

5. **Alternativele trebuie să fie cuprinzătoare.** Alternativele definite pentru o analiză ulterioară sunt exprimate în formulări scurte și clare în care se specifică direct diferențele dintre soluțiile propuse. Se recomandă eliminarea descrierilor lungi și repetitive deoarece vor îngreuna analiza ulterioară. Dificultatea de a defini clar diferența dintre alternative indică probabilitatea ca alternativele propuse să reprezinte doar o fragmentare a uneia și aceleiași soluții, fiind necesară combinarea lor.

Tipuri de instrumente de politici publice

Procesul de gândire pentru identificarea alternativelor presupune și luarea în considerare a posibilelor instrumente de politici publice care ar putea fi folosite pentru a rezolva problema. În această etapă, noțiunea de posibile instrumente de politici publice este prezentă în special sub formă de concept, idee privind eventualele acțiuni de întreprins. Cu toate acestea tipurile de instrumente reprezintă unul dintre criteriile importante de diferențiere între mai multe alternative.

Tipurile de instrumente de politici publice folosite cel mai des de către guverne sunt:

- *Instrumente de reglementare* care stabilesc drepturile, obligațiile și restricțiile, precum și standardele stipulate în legi și regulamente;
- *Instrumente financiare* care cuprind subvenții, deduceri de impozite, condiții preferențiale pentru tranzacții, etc;
- *Instrumente informative* care cuprind activități de diseminare a informațiilor, cursuri de formare, publicații, etc;
- *Instrumente instituționale* care cuprind crearea sau reorganizarea instituțiilor publice pentru a asigura funcțiile publice necesare sau pentru a furniza servicii publice și a îmbunătăți calitatea lor;
- *Delegarea funcțiilor către organizații ale societății civile* care presupune un mecanism alternativ de furnizarea a serviciilor publice, folosindu-se capacitatea ONG-urilor și a organizațiilor umanitare.

Unele dintre instrumentele cel mai des folosite în administrația publică sunt **instrumentele de reglementare**²¹ care presupun propunerea de noi legi sau hotărâri de guvern în vederea rezolvării problemei. Cu toate acestea, „suprareglementarea” este una dintre principalele probleme în multe țări dezvoltate. Se consideră a fi una dintre deficiențele administrațiilor publice din societatea modernă, care duce la scăderea activității economice, la presiuni administrative asupra societății și a mediului de afaceri, la birocratizarea vieții sociale. Inițiativa generală a analizei de impact a fost formulată inițial cu scopul de a reduce povara inutilă a suprareglementării în domeniul mediului de afaceri. Din acest motiv, cei care formulează politici publice trebuie să depună toate eforturile pentru a testa propunerile de introducere a unor regulamente suplimentare în vederea rezolvării unei probleme. Una dintre greșelile esențiale și practicile nerecomandate care duc la regulamente normative contradictorii și la reducerea rolului statului de drept în general este tendința de a crea noi regulamente pe lângă cele existente, fără o revizuire atentă, o înlocuire sau abrogare a acestora.

Instrumentele financiare presupun intervenția statului și se referă la o serie de activități ale Guvernului desfășurate pe piața de bunuri și servicii care vizează controlarea prețului anumitor bunuri și servicii. Intervenția statului poate presupune înființarea de regii autonome, înființarea unor instituții de reglementare, subvenționarea unei industrii, de exemplu industria porumbului, care, în mod normal, reprezintă cheltuieli suplimentare pentru stat. Instrumentele de intervenție a statului cuprind și programe de ajutoare de stat, de exemplu subvenții și reduceri de impozite pentru companiile dintr-un anumit sector. Intervenția statului se folosește nu numai pentru eliminarea imperfecțiunilor pieței, ci și pentru reducerea sărăciei, protecția drepturilor omului, îmbunătățirea nivelului de trai etc. Când se analizează dacă intervenția statului este cel

²¹ Trebuie să se facă diferența între actele normative folosite de Guvern ca instrumente pentru luarea deciziilor și cele care generează îndatoriri suplimentare asupra societății din punct de vedere al reglementărilor. Evident, hotărârile de guvern privind implementarea unor instrumente de politici publice de tipul campaniilor de informare sau reorganizării instituționale sunt adoptate sub formă de acte normative, însă aceste acte normative nu au nimic în comun cu instrumentele de reglementare.

mai potrivit instrument pentru rezolvarea unei anumite probleme, cei care formulează politicile publice trebuie să fundamenteze motivul pentru care sectorul privat nu este capabil să asigure un model optim pentru producția de bunuri sau furnizarea de servicii. În cazul unei intervenții a statului este practic aproape obligatoriu să se demonstreze, prezentând dovezi în acest sens, că avantajele intervenției statului depășesc costurile implicate.

Și alte alternative, de exemplu, campaniile de informare a publicului (**măsurile informative**), pot duce la atingerea obiectivului, presupunând mai puține acțiuni de reglementare din partea guvernului. Există situații în care unele probleme pot fi rezolvate prin furnizarea de informații și consiliere pentru o mai bună implementare a regulamentelor existente sau prin asigurarea unei implementări mai eficiente a legilor și regulamentelor existente.

Instrumentele instituționale presupun înființarea de noi instituții publice sau reorganizarea instituțională și redistribuirea competențelor instituțiilor publice. Acestea pot fi considerate instrumente de politici publice deoarece sunt direct corelate cu anumite aspecte de politici publice sau probleme definite. De exemplu, existența mai multor instituții publice care îndeplinesc funcții apropiate și care se suprapun vor duce, în mod evident, la o performanță scăzută și o calitate necorespunzătoare a serviciilor. Cetățenii pierd timp mergând de la o instituție la alta și îndeplinind toate cerințele acestora (formulare de completat, termene de așteptare, etc). În acest caz, instrumentele de politici publice pentru îmbunătățirea calității serviciilor sunt reprezentate de analiza funcțională a instituțiilor și de reorganizarea ulterioară a acestora. Soluțiile instituționale ar putea fi utile pentru îmbunătățirea funcționării interne a administrației, ducând la o mai bună corelare cu nevoile societății.

Delegarea funcțiilor către organizații ale societății civile este recunoscută ca fiind un instrument de politici publice eficient pentru rezolvarea problemelor și îmbunătățirea calității serviciilor. În acest caz, capacitatea de auto-organizare a societății poate crea avantaje suplimentare. De exemplu, în loc să se organizeze toate serviciile sociale pentru persoanele în vârstă sau cu dizabilități de către instituțiile publice, alternativa ar putea fi o propunere de delegare a acestor funcții către ONG-uri sau organizații umanitare și alocarea fondurilor necesare pentru aceste servicii. Valoarea adăugată va fi reprezentată de o mai bună înțelegere a nevoilor beneficiarilor, noi locuri de muncă și economisirea costurilor administrative.

Metode de identificare a alternativelor

Identificarea alternativelor ar putea dura destul de mult, deoarece această etapă presupune consultarea tuturor instituțiilor implicate, partenerilor sociali din procesul de implementare a politicii publice.²² În ceea ce privește problemele care prezintă o importanță socială precum și timpul și resursele disponibile, se vor selecta metodele corespunzătoare. În ciuda importanței procesului de identificare a alternativelor pentru întregul exercițiu de planificare a politicilor, în practică nu există la fel de multe

instrumente tehnice pentru identificarea soluțiilor.

Metodele care se folosesc pentru identificarea alternativelor:

1. Brainstorming
2. Metodele folosite de experți
3. Analogia
4. Benchmarking
5. Investigații rapide

Se impune să menționăm că diferențele dintre metodele folosite la identificarea alternativelor au în principal legătură cu activitățile de căutare a soluțiilor și de colectare a opiniilor cu privire la posibilele soluții. Următoarele etape de analiză și selecție sunt în general aceleași, fără a ține cont de metodele folosite la formularea alternativelor. Evaluarea și selecția alternativelor se susțin prin utilizarea unor alte metode descrise secțiunile 8 și 9 ale prezentului capitol.

Brainstorming pentru definirea alternativelor

Sesiunile de brainstorming folosite la identificarea alternativelor seamănă foarte mult cu cele folosite la identificarea problemelor. Grupul care va participa la aceste sesiuni trebuie să fie creat cu mare grijă. Evident, participanții din partea tuturor instituțiilor publice vizate precum și organizațiile factorilor interesați trebuie să fie implicați. Uneori se poate dovedi extrem de util ca la aceste sesiuni să participe și reprezentanți ai ministerelor, care nu au legătură în mod direct cu respectiva problemă sau politică, dat fiind că experiențele și cunoștințele trans-sectoriale ar putea permite identificarea mai multor soluții și uneori facilitează abordările mai creative, care permit depășirea gândirii sectoriale limitate. Este nevoie ca o atenție specială să fie acordată tuturor grupurilor care au interese diferite sau opuse cu privire la problema respectivă, pentru a se evita definirea alternativelor în funcție de interesele unui anumite grup. Dacă aceste lucruri sunt ignorate se poate ajunge la invalidarea politicii încă din etapa de formulare.

În această etapă se vor respecta aceleași principii ca în cazul etapei de definire a problemei. Scopul acestei sesiuni este acela de a identifica un număr cât mai mare de soluții cu putință pentru problema identificată. Din acest motiv, graficul problemelor și al cauzelor clasificate (arborele problemelor) trebuie să fie prezentat pe un perete sau să fie distribuit tuturor participanților. Tot în cazul sesiunilor de brainstorming care vizează identificarea alternativelor, este extrem de important să fie evitate criticile – toate opiniile prezentate precum și sugestiile venite din partea participanților trebuie să fie colectate și afișate pe perete. Pentru a evita ca unii participanți mai activi să domine sesiunea, o variantă ar fi ca la început fiecare participant să exprime în scris

²² Pentru detalii suplimentare cu privire la procesul consultative vizitați pagina de internet a Guvernului Britanic. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/consultation_guidance/index.asp

soluții posibile, iar acestea să fie trecute pe o listă. Totuși, toate propunerile trebuie să fie prezentate de către participanți, deoarece discuțiile în comun sunt extrem de importante pentru dezvoltarea alternativelor.

Metodele folosite de experți („expert methods”)

Metodele folosite de experți pot fi considerate a fi unele dintre metodele cel mai des utilizate la nivelul administrației publice în etapa de identificare a alternativelor. De obicei, oficialii de la nivelul ministerelor de linie care au o experiență largă în acest domeniu, ar putea face singuri analizele preliminare pentru a identifica posibilele soluții. Dacă problemele sunt rezultatul unor reglementări normative insuficiente, de proastă calitate sau din cauza unor deficiențe existente la nivelul reglementărilor, specialiștii de la nivelul ministerelor sunt cei care cunosc destul de bine subiectul, iar aceste cunoștințe trebuie să fie folosite pentru identificarea alternativelor.

Ceea ce ar putea împiedica utilizarea expertizei de care dispun specialiștii de la nivelul ministerelor ar fi prejudecățile existente care susțin că legislația este un dat și trebuie respectată ca atare fără a putea fi schimbată. Prejudecățile au la bază neînțelegerile cu privire la modul de funcționare a legilor – este vorba de faptul că legislația este percepută ca un set de reguli care rămân la fel pentru eternitate și ca un instrument de implementare a deciziilor de politici convenite pentru a servi nevoilor societății. Aceste prejudecăți sunt larg răspândite la nivelul administrației care nu are multă experiență în ceea ce privește procesul politicilor publice. Pentru a depăși acest obstacol se recomandă organizarea unor cursuri inițiale în materie de planificare și analiză de politici pentru toți specialiștii de la nivelul ministerelor, în special pentru cei care sunt implicați în dezvoltarea și conceperea majorității politicilor actuale.

De asemenea, în definirea alternativelor trebuie să fie implicați și specialiștii din organizații independente de cercetare, din sectorul ONG, reprezentanți ai companiilor. Experții ar putea participa la sesiuni de brainstorming, iar o sesiune specială ar putea fi organizată numai pentru specialiștii în domeniu pentru a obține idei din partea profesioniștilor cu cea mai mare experiență. O altă variantă ar fi ca experților să li se ceară să își exprime individual o părere cu privire la o anumită problemă în scris, sau în detaliu sub formă de interviu. De asemenea, s-ar putea alcătui o listă de alternative prin colectarea opiniilor exprimate de diferiți experți cu privire la soluții posibile pentru problema în cauză.

Analogia

Soluția posibilă la aceste probleme ar putea fi identificată prin utilizarea experiențelor din trecut sau a celor din diferite sectoare. Deseori se întâmplă ca în domenii diferite ale sectorului public să apară probleme similare. De exemplu, problemele care țin de disponibilitatea serviciilor, asigurarea calității serviciilor, se pot rezolva prin utilizarea unor mecanisme similare în domeniul educației, ajutorului social. De asemenea,

analogia cu soluțiile din sectorul privat se poate folosi pentru a rezolva problemele din sectorul public. De exemplu, ideea de reformare a conceptului de salariu public în Letonia a avut la bază experiența sistemelor de salarizare create de cele mai avansate companii din domeniul privat. Prin utilizarea analogiei, trebuie să se țină cont de faptul că problemele și contextul nu sunt niciodată identice pentru sectoare și situații diferite. Principala utilitate a analogiei este aceea că generează idei, că impune o direcție generală pentru soluțiile posibile, însă nu poate copia soluția din alte cazuri, cu toate detaliile tehnice aferente.

Benchmarking – cele mai bune practici

Benchmarking este un termen anglo-saxon folosit la scară largă pentru a descrie abordarea care constă în utilizarea celor mai bune practici provenite din experiența altor instituții sau a altor țări. Benchmarking-ul poate fi considerat un caz specific de analogie. O privire de ansamblu a literaturii din domeniu precum și colectarea experiențelor din țările din Uniunea Europeană și OECD cu privire la problema care face obiectul analizei, reprezintă una dintre etapele necesare ce se impun a fi parcurse ori de câte ori se încearcă găsirea unor alternative. De asemenea, în anumite cazuri ar putea fi utilă experiența din practica organizațiilor internaționale. De exemplu, soluțiile propuse în studiul privind Proiectul Tinerilor Profesioniști (vezi Anexa 2) au rezultat parțial din modele similare folosite în sistemele de management bazat pe promovarea rapidă utilizate de către Marea Britanie și Banca Mondială. Internetul în general, paginile de web ale instituțiilor publice și a celor de cercetare în special reprezintă tot atâtea surse inepuizabile de informații. Totuși, trebuie menționat încă o dată faptul că în ceea ce privește identificarea celor mai bune practici din alte țări nu se recomandă copierea ca atare a soluțiilor. Reproducerea soluțiilor folosite în alte țări fără o analiză prealabilă și fără verificarea contextului local și a tuturor detaliilor legate de acesta, poate duce cu ușurință la eșecul politicii publice. Soluții care se dovedesc a fi eficiente în mediul cultural și legislativ al unei țări se pot dovedi total ineficiente în alt context cultural.

Benchmarking-ul este folosit la scară largă și pentru monitorizarea și evaluarea politicilor publice pentru a face comparații cu alte țări sau instituții dintr-un anumit domeniu.

Investigația rapidă

De multe ori, problemele care fac obiectul politicilor publice ajung pe biroul celor ca inițiază politicile sub forma unei cereri de a rezolva imediat acea problemă – fie că este vorba despre tulburări sociale, o cerere venită din partea factorilor politici de decizie, presiune din partea unor grupuri de interese. În aceste situații nu este timp pentru sondaje de opinie sau cercetări amănunțite. Se sugerează, de aceea, folosirea relațiilor personale și a cunoștințelor din mediul profesional pentru identificarea soluțiilor optime. “Din punct de vedere practic, este bine ca analiștii și prietenii să știe că vă

ocupați de o nouă problemă, deoarece aceștia pot veni cu idei cu privire la alternative sau vor fi preocupați să vă transmită diferite idei. Analistii își formează o rețea de prieteni la care apelează și cu care fac schimb de idei.”²³ Colegii de clasă și de la cursuri, profesorii de la școală și de la facultate, precum și colegii din alte ministere, pot forma baza acestei rețele. Acest tip de colectare de idei poate permite crearea unei liste de soluții alternative.

Uneori, ideile pot fi colectate și din scrisori și reclamații venite la minister din partea cetățenilor, din întâlniri și audieri publice pe marginea domeniului care vă interesează pe dumneavoastră sau din publicații pe tema respectivă. Toate aceste aspecte țin de comunicare. Existența unei rețele și a unor relații este extrem de importantă și de utilă în cadrul procesului de identificare și testare a soluțiilor.

Dat fiind că în această fază interesul se concentrează pe colectarea ideilor în formă brută, reprezentativitatea și proporționalitatea opiniilor nu sunt relevante. Singurul criteriu cu adevărat important pentru ca soluția să fie adăugată pe listă este ca aceasta să poată rezolva problema, să fie ușor de înțeles și să fie diferită de alte soluții discutate deja.

Analizarea și evaluarea completă a tuturor alternativelor incluse pe listă în această etapă sunt imposibile și inutile. Acest lucru ar însemna să se irosească timp și resurse. După ce au fost identificate toate posibilele alternative, următoarea etapă este aceea de a selecta și verifica alternativele care vor fi extinse și care vor fi supuse unei evaluări prin metode mai tehnice de analiză. Prin contrast cu identificarea alternativelor, există o gamă largă de metode pentru selecția celor mai importante dintre ele.

6. Selectarea alternativelor în vederea evaluării

Colectarea inițială a alternativelor presupune existența unor liste mai lungi sau mai scurte de posibile soluții, pornind de la cele mai fanteziste și până la cele mai realiste. Unele pot fi formulări diferite ale aceleași idei, unele dintre ele pur și simplu adaugă anumite trăsături unor soluții deja stabilite. Astfel de soluții trebuie să fie combinate. Nu toate alternativele sunt la fel de puternice, iar unele dintre ele pot să nu fie de niciun folos, propunând numai o soluție pe termen scurt. Astfel, următoarea etapă a procesului constă într-o analiză a fiabilității, care trebuie realizată pentru a selecționa toate alternativele care propun o soluționare cât mai eficientă a problemei abordate. În consecință, vor rămâne 1 – 3 alternative principale care vor fi evaluate mai departe, prin metode calitative, sau dacă este posibil, prin metode cantitative, iar acestea vor fi incluse în documentul de politică și prezentat Guvernului.

Această evaluare are la bază în principal experiența și expertiza existente într-un anumit domeniu. În practică, mai multe soluții posibile sunt respinse înainte de evaluarea în

²³ Carl V. Patton. David S. Savicky. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall, 1993, p. 237

profunzime a impactului care trebuie realizată pentru alternativele viabile. Alternativele care sunt reținute trebuie să fie identificate în documentul de politică publică, notându-se și motivele pentru care acestea au fost selecționate pentru a fi analizate pe mai departe. În cazul în care există dubii cu privire la nevoia de analizare în detaliu a unei alternative, se impune efectuarea unor analize mai profunde. Dacă este identificată o singură alternativă ca variantă de soluționare a unei probleme, această opțiune trebuie să fie motivată, iar alternativa trebuie să fie comparată cu situația actuală.

Procesul de gândire în selectarea alternativelor

Se impune să subliniem faptul că în procesul de selectare a alternativelor nu există o anumită metodă care să poată fi aplicată pentru a obține cele mai bune alternative, ci se va selecta dintre metodele menționate mai jos metoda cea mai adecvată politicii care urmează a fi dezvoltată (în funcție de complexitatea problemei, de timpul disponibil pentru analiza alternativelor etc). Într-o serie de cărți care tratează analiza politicilor, se atrage atenția asupra posibilelor eșecuri din această etapă. Evident, primul aspect critic l-a reprezentat identificarea alternativelor – în cazul în care cea mai bună soluție posibilă nu a fost identificată, aceasta nu se va afla pe lista dumneavoastră, iar dumneavoastră nu o veți selecționa. Însă este la fel de adevărat că sunt posibile anumite disfuncționalități și în procesul de selecție – putem decide să lăsăm deoparte anumite soluții fără să le evaluăm mai departe deoarece par nerealiste, fanteziste, prea radicale, de modă veche etc.

Evident, cei care se ocupă de formularea de politici au anumite preferințe profesionale obținute în urma experienței lor cum ar fi descentralizare versus centralizare, piață liberă versus intervenția statului, reglementare versus alte instrumente de politică (campanii media, intervenția ONG-urilor) etc. Aceste considerații provin din valorile și prejudecățile pe care le avem și la care trebuie să reflectăm, înainte de a urma sfaturile date pe baza experienței acumulate.

Un alt aspect important în ceea ce privește selecționarea alternativelor este acela că trebuie să avem o anumită idee cu privire la măsurile pe care le implică fiecare alternativă. Dacă numărul alternativelor pe care le avem este prea mare, este imposibil să elaborăm un scenariu detaliat pentru fiecare dintre acestea. Soluția ar fi o grupare a alternativelor în funcție de anumite trăsături sau abordări comune și să încercăm identificarea anumitor etape care ar putea fi parcurse în vederea implementării alternativei. Acest lucru se poate face chiar și în scris. Se va elabora, astfel, un plan de acțiune general preliminar care va conține numai 3 până la 5 etape principale, dar care va fi foarte util în conturarea mai precisă a soluțiilor. Procesul de selectare a principalelor soluții este un proces mobil – se trece de la probleme la obiective și la posibilele măsuri, se revine asupra problemelor sau obiectivelor, în funcție de măsurile identificate, etc, asigurându-se, astfel, baza pentru o formulare concisă a alternativelor. Dacă nu există această analiză detaliată a alternativelor, este imposibilă realizarea unei selecții a acestora.

Criteriile de selecție a alternativelor

Totuși, pentru a stabili cea mai potrivită soluție care să conducă la obținerea de rezultate specifice în materie de politici publice, se impune folosirea unor proceduri comune de selecție. Este necesar să se stabilească **criteriile de selecție** ca punct de referință pentru compararea alternativelor. Criteriile de selecție pot fi similare celor folosite în studiul preliminar privind alternativele (aspecte de ordin politic, financiar, viabilitatea tehnică) și pot fi completate de criterii suplimentare (cum ar fi eficiența funcțională, viabilitatea sau eficiența) care sunt legate în mod direct de măsurarea nivelului de eficiență al alternativei care permite atingerea rezultatului politicii.

Compararea eficienței funcționale a alternativelor demonstrează în ce măsură o anumită alternativă permite soluționarea problemei.

Exemple de criterii:

- Gradul de adecvare al soluției pentru problemele stabilite;
- Gradul de adecvare pentru rezultatul scontat al politicii;
- Satisfacția grupurilor țintă și a factorilor implicați;
- Sensibilitatea la factorii externi;
- Impactul indirect al alternativelor asupra altor politici.

Criteriile care privesc viabilitatea alternativei demonstrează în ce măsură alternativa este afectată / influențată de factori externi.

Exemple de criterii:

- Durata impactului pozitiv și/sau negativ;
- Stabilitatea instituțională a organizațiilor;
- Echilibrul între beneficii și avantaje, luând în calcul factorii de risc.

Criteriile trebuie să asigure posibilitatea de a compara eficiența alternativelor prin demonstrarea utilității investiției în vederea realizării rezultatelor estimate. În această etapă, aceste criterii pot fi evaluate cu aproximație, pe baza evaluării experților. Se vor face calcule precise numai pentru alternativele alese. Totuși, se impune să menționăm că în anumite cazuri, aceste criterii pot fi importante și se recomandă, de aceea, realizarea unei analize de tip cost-beneficiu sau cost-eficacitate pentru alternativele selecționate.

Exemple de criterii:

- Valoarea rezultatelor obținute de o unitate de investiții;
- Costul unei unități de rezultat;
- Raportul investiție-profit.

După ce au fost reținute unele dintre alternativele considerate a fi cele mai potrivite, următoarea etapă a procesului de analiză este aceea de a crea un model mai elaborat pentru aceste alternative și de a identifica o serie de ipoteze pentru a descrie posibilele consecințe ale implementării alternativei. Este vorba de ipoteze care stabilesc posibilele consecințe și care vor reprezenta baza de evaluare a impactului alternativelor în etapele ulterioare ale analizei.

7. Modelarea alternativelor–Metode de prognoză

După cum ne amintim probabil, încă din faza de selecție a alternativelor s-a realizat o analiză preliminară a măsurilor posibile aferente fiecărei alternative. Aceste scurte descrieri ale măsurilor trebuie să facă acum obiectul unor analize detaliate în vederea simulării de modele de alternative. Exercițiul de modelare a alternativelor are legătură directă cu evaluarea ex-ante, deoarece putem evalua numai impactul sau consecințele factorilor definiți în prealabil. Această etapă presupune un exercițiu de anticipare a evenimentelor viitoare – prognozarea efectelor acțiunii propuse.

Prognozele reprezintă o anticipare a evenimentelor sau a rezultatelor cu scopul de a reduce incertitudinea cu privire la evoluția ulterioară a procesului; de multe ori acest lucru presupune utilizarea unor metode matematice complexe. De multe ori terminologia prognozelor diferă, deoarece din punct de vedere istoric aceasta a evoluat simultan în mai multe domenii - statistică, economie, psihologie, marketing etc.

O **prognoză** reprezintă o judecată cu bază științifică și practică despre posibilele tendințe ale obiectului studiat atât din punct de vedere al timpului cât și al diferitelor categorii.

Atunci când se fac prognoze, este esențial să înțelegem ce relație și între ce aspecte trebuie să fie analizate și incluse în model în momentul în care este studiată o anumită problemă. O serie de factori importanți care influențează alternativa precum și efectele acesteia sunt concepuți sub formă de ipoteze.

Ipotezele reprezintă convingeri sau construcții logice care formează baza unei soluții sau a unei acțiuni. De cele mai multe ori, ipotezele sunt indirecte, derivate din anumite concluzii.

Ipotezele generale sunt acele ipoteze considerate a fi constante pe durata prognozei. La capitolul ipoteze generale putem menționa inflația, care se menține constantă în timp ce se estimează costurile schimbării de politici pe termen mediu (cel puțin trei ani), precum și indicatorii demografici.

Ipotezele speciale sunt acele ipoteze care se iau în considerare cu scopul de a adapta evaluarea respectivă la situația reală. Astfel, de exemplu, valorile indicatorilor demografici se schimbă pornind de la presupunerea că rata maternității va crește grație facilităților oferite.

Aspectul cheie pentru evaluarea ex-ante îl reprezintă definirea a ceea ce trebuie să fie evaluat, sau în alte cuvinte, estimat. Depinde de model, de acțiunile sugerate în vederea implementării alternativelor, precum și posibilele efecte pe care le pot genera aceste acțiuni. Există mai multe metode folosite pentru analiza politicilor, pornind de la cele calitative, simple și mergând până la analiza statistică. Cele mai simple prognoze și modelări pot fi realizate de către specialiștii din cadrul ministerelor, în vreme ce în cazul unor metode mai sofisticate, este nevoie de contribuția cercetătorilor profesioniști.

Metodele de prognoză folosite sunt:

1. Modelarea
2. Planificarea scenariului (Scenario planning)
3. Metodele experților („expert methods”)
4. Metode factografice
 - Regresie
 - Simulare
 - Extrapolare
 - Metoda Monte-Carlo.

În funcție de ceea ce se folosește ca bază pentru concluzii – date statistice sau o evaluare făcută de un expert, metodele de prognoză se pot împărți în metode obiective (factografice) și subiective (metodele folosite de experți). O împărțire mai detaliată a metodelor poate fi văzută în figura 15. Trebuie menționat că metoda experților folosită la prognoză include aceleași tehnici (interviuri, brainstorming, Delphi) ca cele descrise în în secțiunea 2 a prezentului capitol, cu deosebirea că sunt realizate cu scopul prognozării tendințelor viitoare.

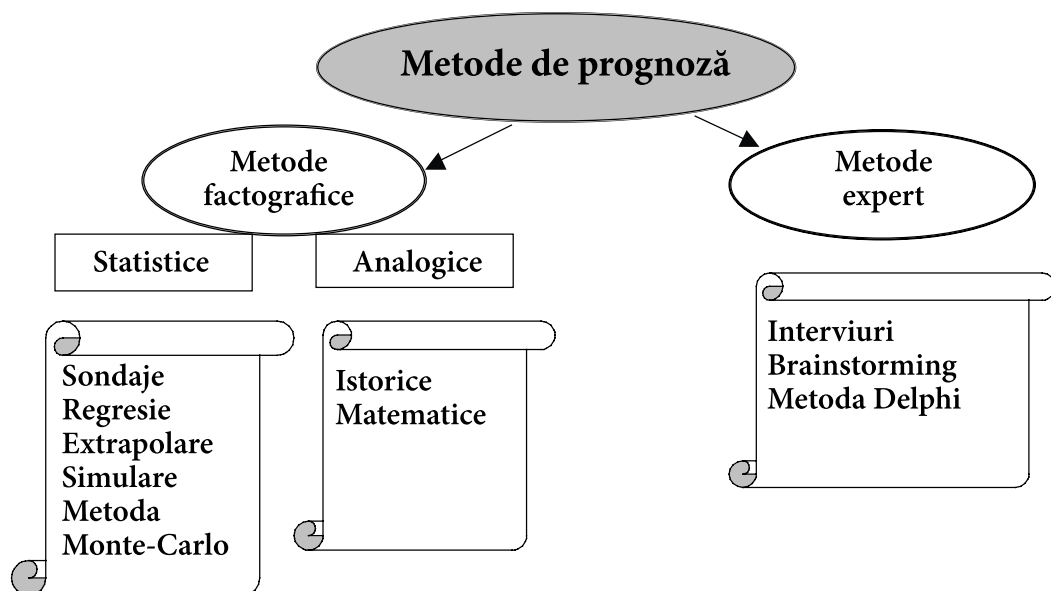
Modelarea

Modelarea în sens larg trebuie să fie considerată ca o metodă generală de prognoză și nu ca o metodă specifică dat fiind că toate metodele sunt folosite cu scopul de dezvolta un model viitor de evenimente și efecte posibile care au legătură cu problema sau alternativa de politică publică. Modelarea reprezintă elaborarea descrierilor unui sistem, indicând numai acele aspecte care sunt importante dintr-un anume punct de vedere și filtrarea celor neimportante. Modele explicative sau conceptuale pot fi dezvoltate cu scopul de a explica și prezenta alternativa într-un mod simplu și demonstrativ.

Modelele empirice ar putea fi dezvoltate cu scopul de a identifica factorii cuantificabili ai alternativei pentru a pregăti baza analizei cost-beneficiu sau aplicarea altor metode cantitative de evaluare. Chiar și în cazul în care nu este timp suficient pentru calcule amănunțite pentru toate efectele posibile, sau în cazul în care acestea sunt prea nesigure și greu de anticipat, un exercițiu de modelare s-ar putea dovedi util pentru a putea înțelege evoluțiile viitoare ale situației precum și efectele intervenției la nivel conceptual.

De obicei, modelele sunt împărțite în trei grupuri principale: modele reprezentative, analogice și matematice. Modelele reprezentative diferă de situația reală sau de obiectele reale din punct de vedere al scării la care sunt prezentate; în cazul modelelor analogice, se folosește un set de caracteristici pentru a exprima alte caracteristici; în cazul modelelor matematice este vorba despre un sistem de inter-relații în cadrul cărora indicatorii care privesc obiectul în sine și relațiile de reciprocitate sunt exprimate cu ajutorul unor simboluri și expresii matematice.

Figura 15. Tipologia metodelor de prognoză



Modelele analogice pot fi menționate ca un caz special de modele. Așa cum în faza de identificare a alternativelor se folosește analogia ca metodă, și în etapa de modelare a alternativelor se pot dezvolta modele analogice. În cazul modelelor analogice se folosește un set de caracteristici pentru a exprima alte caracteristici. Un model folosit pe scară mai largă este modelul istoric, în cazul căruia prognozarea activităților viitoare se face pe baza experiențelor trecute. Așadar, de exemplu, după ce au fost analizate erorile făcute în cazul unei probleme delicate cum este reforma educației, putem anticipa reacția societății la implementarea unor decizii ne-populare, cum ar fi de exemplu politica de pensii, deoarece ambele domenii sunt la fel de sensibile, deși vizează grupuri diferite.

Structura modelului și în consecință aceea a metodei de prognoză depinde de factorii care afectează rezultatul pe care dorim să îl subliniem. Niciun model nu reflectă situația în proporție de 100%, din acest motiv un model poate fi considerat a fi de succes dacă reflectă dependența rezultatelor de anumiți factori care influențează semnificativ schimbările intervenite la nivelul acestei situații.

Deși un model de prognoză nu include decât cele mai importante caracteristici și relații pe care le presupune un anumit obiect, fără a mai lua în calcul caracteristicile neesențiale, dezvoltarea acestora presupune competențe de statistică și expertiză în domeniul politicilor. Totuși, specialiștii din domeniul administrației publice care lucrează în planificarea politicilor, trebuie să înțeleagă cele mai simple modele și principalele metode de prognoză, pentru ca – dacă este nevoie – să poată formula termenii de referință pentru a-i implica pe specialiști în elaborarea prognozelor.

Metoda scenariului

Prognozele sunt folosite mai departe pentru **planificarea scenariilor** (de exemplu, dezvoltarea de scenarii macroeconomice). Scenariul poate fi considerat un caz special de model care ia în considerare posibila evoluție viitoare a situației sub impactul unor factori sau variabile de natură ipotetică.

Scenariul este descrierea unei situații posibile pe baza mai multor ipoteze, nu doar a unei prognoze, ci și a unei reflecții asupra mediului. Scenariile trebuie să fie dezvoltate de așa manieră încât să acorde o atenție deosebită riscurilor care ar putea avea cel mai puternic impact asupra cursului evenimentelor pe viitor.

Scenariile studiază impactul potențial asupra procesului în urma modificării simultane a valorii mai multor variabile. Concluziile sunt degajate pe baza unei analize obiective și a unei interpretări subiective. Abordarea cel mai des folosită constă în utilizarea a două sau trei scenarii (pesimist, optimist, scenariu de bază) fără a alege unul dintre aceste scenarii ca fiind cel cu cea mai mare probabilitate. Pentru a dezvolta scenarii optimiste și pesimiste, valorile extreme pentru variabile sensibile trebuie să fie alese dintr-un interval de valori. În Anexa 6 sunt prezentate exemple practice, precum și principalele etape ale metodei scenariilor.

Descrierea generală a metodelor factografice

În momentul folosirii **metodelor factografice**, prognoza este elaborată pe baza informațiilor cu privire la evoluția *trecută* a procesului sau obiectului respectiv și pe baza unei ipoteze, conform căreia ipotezele nu se vor schimba în viitorul apropiat. De obicei aceste metode sunt folosite dacă există informații complete și fiabile cu privire la procesul și la factorii care influențează modificarea situației. De multe ori, prognozele se realizează cu ajutorul unui soft corespunzător.

Metodele factografice pot asigura niște prognoze mai exacte prin comparație cu metodele experților, respectiv colectarea opiniilor subiective ale experților cu privire la condițiile *viitoare* pe care le presupune un proces sau un obiect. Din experiență știm că, cu cât problema este mai delicată din punct de vedere public, cu atât este mai mare probabilitatea de a se folosi metodele experților. Totuși, metodele din ambele grupuri pot fi combinate și astfel se ajunge la o opinie fiabilă²⁴ și se reduce marja de eroare a prognozei. În procesul de prognozare se recomandă să se înceapă cu metode mai simple și să se treacă progresiv la cele mai complexe. Alegerea metodei de prognoză este influențată de factori cum ar fi claritatea modelului, simplitatea implementării, costurile modelului, etc.

De obicei, modificările care intervin la nivelul procesului sau obiectului studiat sunt influențate de mai mulți factori. Atunci când se folosesc metode statistice, inter-relațiile mai simple dintre două sau mai multe valori arbitrare sunt studiate cu ajutorul **analizei de regresie** și **analizei de corelație**. Cele două abordări sunt interconectate și din acest motiv se folosesc împreună. Analiza de regresie studiază tipul de inter-relaționare, în

vreme ce analiza de corelație - studiază cât de strânsă este relația dintre variabilele X și Y. Regresia este *simplă* dacă demonstrează relația dintre două variabile (cum ar fi salariile și fluctuația personalului). Regresia este o *regresie multiplă* dacă demonstrează existența unei relații între o variabilă dependentă și mai mulți factori care influențează modificările acesteia (cum ar fi scăderea natalității ca urmare a unui nivel de instruire mai bun, precum și nivelul veniturilor populației).

Inter-relația se reflectă cu ajutorul unei **ecuații de regresie**. Ecuația de regresie este o expresie matematică folosită pentru a determina valoarea unei variabile dependente în cazul în care valoarea uneia sau mai multor variabile independente este cunoscută. Mai întâi este ales tipul funcției de regresie în funcție de analiza economică a procesului care face obiectul studiului și de rezultatele diagramei de dispersie (linear, hiperbolic, ecuație de gradul doi sau alta); apoi, pe baza datelor obținute se calculează valoarea acestei funcții.

Termenul de regresie a fost introdus de către Francis Galton²⁵ în studiile sale despre ereditate, în care compara modul în care înălțimea tatălui influențează modificările de înălțime ale fiilor pe durata mai multor generații. S-a demonstrat că înălțimea fiilor care au avut tați înalți *regresează*, adică se reduce, până ajunge să fie egală cu înălțimea medie, în vreme ce fiii care au tați mai mici de înălțime sunt de obicei mai înalți decât tații lor.

Termenul de regresie folosit în contextul prognozelor are un sens mai larg, nu doar studierea tendințelor evolutive la nivelul populației umane. Tipul de regresie cel mai des folosit este regresia lineară. **Regresia lineară** este o metodă care studiază influența unei variabile independente asupra variabilei dependente, în cazul în care valoarea variabilei independente se modifică direct proporțional în funcție de valorile variabilei cunoscute. Graficul pentru o regresie lineară se prezintă sub formă de linie dreaptă. Regresia lineară nu reflectă tendințele sezoniere și ciclice ale seriilor dinamice. Astfel, de exemplu, regresia liniară se poate folosi pentru a studia relația de dependență dintre greutatea oamenilor și înălțimea lor, fără a ține cont de abaterile de la valoarea medie a greutății, pentru că în general aceste valori sunt legate între ele printr-o relație de proporționalitate directă.

Ecuația **regresiei lineare** se exprimă pe baza formulei următoare:

$$Y = a + bX + e$$

Y – variabila dependentă prognozată,

a – constantă, egală cu Y, dacă X = 0,

b – **coeficientul de regresie**, adică înclinarea liniei de regresie prin care se poate vedea cât de mult se modifică Y în cazul în care se modifică X cu o unitate, demonstrând astfel amploarea impactului pe care X îl are asupra lui Y.

X – variabila independentă

²⁴ Principiile elementare ale estimărilor sunt discutate mai în detaliu în cartea scrisă de, J. Scott Long- Range Forecasting: from Crystal Ball to Computer (New York: John Wiley and Sons, 1985)

²⁵ http://cne.gmu.edu/modules/dau/stat/regression/linregsn/nreg_1_frm.html

ϵ – valoarea arbitrară care reflectă influența factorilor care nu se iau în calcul (de obicei acest lucru nu se reflectă în ecuațiile de regresie).

Inițiatorii politicilor sunt mai interesați de prognozele cu privire la valorile care se schimbă în timp: creșterea producției într-o anumite lună a anului următor, productivitatea muncii într-o anumite zi a săptămânii, etc. Pentru a studia astfel de valori care nu variază în timp, se impune folosirea metodei seriilor temporale. Această metodă presupune o serie de măsurători ale unei valori studiate, iar măsurătorile sunt făcute pe o anumite perioadă de timp (cronologic).

Atunci când se folosesc seriile temporale la prognoze, se impune alegerea unei durate optime a seriilor temporale. Acest lucru este influențat de durata termenului (scurt sau mediu) de prognoză, precum și de metoda de prognoză. De obicei, la începutul procesului de prognoză, durata seriei temporale este stabilită cu aproximație și este modificată pe parcurs. Nu întotdeauna o serie lungă reduce erorile de prognoză, deoarece tema care face obiectul studiului se modifică și evoluează în timp.

Evoluția economiei naționale în general, precum și evoluția proceselor individuale sunt influențate de mai mulți factori, de natură diferită. Unii acționează permanent, alții – periodic, iar alții – arbitrar. Astfel, **modelul** unui anumite proces în cazul seriilor temporale poate fi exprimat cu ajutorul următoarei formule:

$$Y = f(T) + S(T) + \epsilon(T),$$

unde

$f(T)$ – **tendințele**,

$S(T)$ – componenta fluctuațiilor periodice,

$\epsilon(T)$ – componenta fluctuațiilor arbitrare,

T – variabilă independentă (referință în timp)

Deși valoarea acestor serii fluctuează în timp, de multe ori este posibilă identificarea unei anumite tendințe la nivelul acestor modificări ale valorilor. Pentru a reflecta această tendință, trebuie să fie calculată o serie de valori medii numită **tendință**. Aceasta reflectă influența factorilor care acționează pe termen lung. O tendință poate fi lineară sau nelineară. Calcularea unei tendințe se numește și netezirea seriilor temporale. Acest lucru se realizează cu ajutorul diferitelor metode statistice, de exemplu metoda „lesser squares”.

Fluctuațiile periodice în raport cu nivelul mediu al tendințelor se pot datora mai multor factori. Durata perioadei poate să varieze și ea. De cele mai multe ori, sunt analizate fluctuațiile sezoniere (pe durata unui an), și fluctuațiile ciclice (pe durata mai multor ani).

Componenta arbitrară este specifică fluctuațiilor arbitrare influențate de factorii neregulați.

Nu toate seriile necesită deosebirea tuturor componentelor. Atunci când se fac prognozele socio-economice, sunt folosite de cele mai multe ori **trend models**.

În cazul **metodei extrapolării** modelele statistice sunt create pe baza tendințelor istorice care sunt proiectate pe o anumită perioadă de timp. Această metodă este utilă atunci când nu se așteaptă producerea unor schimbări semnificative la nivelul procesului sau al stării obiectului care este studiat, precum și în acele cazuri unde factorii cauzali rămân aceiași sau sunt necunoscuți. Extrapolarea este o metodă destul de simplă și de ieftină, și totuși nu este o metodă tocmai fiabilă, utilă în cazul prognozelor inițiale, iar mai târziu are nevoie să fie susținută de metodele experților.

Metoda Monte-Carlo oferă soluții aproximative care se obțin prin realizarea unor experimente de selecție statistică arbitrară folosind computerul (i.e. simulare). **Simularea** constă în descrierea unui model real în acele cazuri în care crearea unui model matematic este prea greu sau imposibil de creat pentru o anumită situație. Numele acestei metode provine de la legătura dintre procesul de simulare statistică cu jocul de ruletă de la Monte-Carlo, care stabilește niște cifre în mod arbitrar.

Metoda Monte-Carlo este folosită atunci când este cunoscut intervalul de valori potențiale ale parametrilor necunoscuți, totuși este imposibil ca aceste valori să fie anticipate exact într-un anumit moment (de exemplu, numărul de apeluri telefonice pe minut, rata dobânzii). După ce a fost stabilit intervalul de valori potențiale, se stabilește distribuția probabilităților cu care trebuie să apară aceste valori. Fiecare distribuție a probabilităților are o funcție specifică, iar aceasta se calculează cu ajutorul unui software special pe baza datelor obținute anterior. Valoarea variabilei dependente se poate prognoza prin introducerea valorilor generate în intervalul determinat arbitrar. Se impune realizarea unui număr suficient de simulări, astfel încât marja de eroare la valorile obținute să fie mai mică.

Metoda Monte-Carlo poate fi folosită în ultima etapă a analizei de sensibilitate – analiza probabilității riscurilor, pentru a determina probabilitățile pentru valorile IRR și NPV²⁶ în cazul unor modificări speciale la nivelul parametrilor.

Metodele matematice folosesc un model matematic, care este un sistem cu anumite relații matematice. De cele mai multe ori acestea se folosesc în *programarea lineară*, care se folosește pentru optimizarea diferitelor procese, în logistică și teoria jocurilor – ramură a analizei matematice care studiază procesul decizional în situațiile conflictuale – din acest motiv nu vor fi studiate mai în detaliu în cadrul acestui manual.

În general, metodele factografice pot fi numite și cantitative, deoarece viziunea de viitor se creează pe baza datelor disponibile. Părerea subiectivă a experților cu privire la aspectele calitative ale sistemelor joacă un rol nesemnificativ. Metodele obiective sau factografice sunt larg folosite în calculele statistice, dezvoltând scenarii macroeconomice, etc.

Pentru a face față unor situații în care este greu să fie anticipată reacția societății sau acolo unde nu există informații cu privire la reacția posibilă a unui model în funcție de

²⁶ Descrierea valorilor IRR and NPV este prezentată la Secțiunea 9 a acestui manual în cadrul capitolului dedicat metodei de analiză cost-beneficiu.

factorii din mediul extern se folosesc metodele experților.

Descrierea generală a metodelor folosite de experți („expert methods”)

Metodele experților presupun metode de colectare a informațiilor cum ar fi sondajele, interviurile, ierarhizarea, metoda Delphi, meta-analiza, etc. Prin folosirea acestor metode, specialiștii își formează o părere cu privire la viitoare situație a obiectului despre care se fac prognoze.

Metodele experților se folosesc și pentru a realiza diferite prognoze, atunci când informațiile despre obiectul studiat sunt insuficiente sau atunci când procesul de strângere a informațiilor durează mult și este scump. Aceste metode se utilizează și când se studiază un singur subiect.

Principala sarcină care trebuie îndeplinită atunci când se realizează un studiu al experților este aceea de a crea un grup de organizatori format din reprezentanți ai ministerului responsabil. Organizatorii formulează problema care trebuie să fie studiată, specifică scopul și obiectivele studiului și le menționează într-un chestionar pe care experții trebuie să îl completeze. Următoarea etapă este aceea de a forma un *grup de experți* și de a le oferi acestora datele și materialele necesare. Opiniile experților se obțin cu ajutorul *chestionarelor pentru experți*, prin care aceștia își exprimă opinia sub îndrumarea organizatorilor și a unui grup de analiști. Chestionarele pentru experți pot avea și caracter individual și pot fi realizate fie față în față, fie la distanță. Ultima etapă este aceea de *procesare a rezultatelor* pe baza metodelor statistice.

Metoda Delphi este o metodă populară atât în procesul de prognozare cât și în cel decizional. Principalul său scop este acela de a facilita ajungerea la un acord între experții grupului, care au opinii diferite. În cazul prognozelor, metoda Delphi se folosește atunci când metodele bazate pe modele statistice se dovedesc inefficiente din cauza lipsei de date istorice, economice sau tehnice relevante. Această metodă a fost creată în SUA în 1964 și se folosește pentru a determina părerile subiective cu privire la modul de distribuire a probabilităților pentru fiecare presupunere. Această metodă se dovedește a fi extrem de utilă în cazul în care cei care creează politicile au informații incomplete sau pregătiri diferite. Totuși, trebuie să se acorde o atenție importantă evitării dezacordurilor, precum și contradicțiilor științifice identificate pe durata discuțiilor, deoarece acestea trebuie să fie analizate în detaliu mai târziu. Rezultatul metodei Delphi îl reprezintă o masă informațională care conține opinii individuale exprimate de experți.

Principiile metodei Delphi sunt următoarele:

- Se folosesc mai multe runde de chestionare, iar cu fiecare rundă întrebările devin mai precise,
- După fiecare rundă se face procesare statistică a opiniilor experților,
- Rezumatul statistic al opiniilor experților este prezentat tuturor experților,
- În cazul în care părerea unui expert este semnificativ diferită de opinia colectivă, expertul în cauză trebuie să își justifice opinia,

- De obicei chestionarele completate de experți sunt anonime.

În consecință, metoda Delphi permite obținerea unei păreri comune. Mai mult decât atât, acest lucru se realizează fără a exista discuții între experți.

Metoda Delfi are proceduri bine stabilite și presupune un control strict al metodelor de intervievare și sintetizare a rezultatelor. De multe ori, metoda Delphi simplificată se folosește pentru a face față restricțiilor în materie de timp și resurse. Principalii poli ai acestei metode sunt: selectarea experților cu experiență corespunzătoare și asigurarea anonimatului cel puțin în prima fază a interviurilor, reintervievarea după prima rundă, sintetizarea rezultatelor și elaborarea unei prognoze pe bază de consens.

8. Metode calitative de evaluare a alternativelor

În momentul în care un anumit număr de alternative sunt definite și elaborate sub forma modelelor sau scenariilor, următoarea etapă a procesului de analiză este acela de a elabora o analiză de impact ex-ante pentru alternativele selecționate. Așa cum s-a spus și înainte, nivelul evaluării de impact depinde de anvergura și dimensiunea politicii, precum și de timpul și resursele existente. O analiză în profunzime nu este tocmai ușor de realizat și presupune și destul timp. O astfel de analiză necesită cunoștințe de specialitate, însă acele analize de impact care se fac pentru soluțiile mai puțin complicate ar putea fi realizate și de specialiștii de la nivelul ministerelor, care ar putea folosi metode de evaluare calitative simple și ar putea testa rezultatele în urma consultării cu factorii implicați și cu reprezentanții grupurilor vizate de la nivelul societății.

Trebuie precizat faptul că pentru toate deciziile în materie de politici trebuie să se facă o analiză de impact mai mult sau mai puțin amplă. De cele mai multe ori, evaluările de impact nu trebuie să fie foarte ample și nici nu presupun cercetări foarte sofisticate sau o cantitate mare de informații.²⁷ În aceste cazuri, pentru evaluarea de impact se pot folosi metode de evaluare calitative.

De multe ori se întâmplă ca selecția alternativelor, să se facă pe baza mai multor criterii care prezintă un grad de importanță diferit pentru fiecare factor implicat. Cei care răspund de realizarea politicilor trebuie să aleagă o alternativă ținând cont de mai multe criterii sau de o situație în care nu este posibilă o evaluare precisă în termeni financiari a costurilor și beneficiilor politicii. În astfel de cazuri, se folosesc diferite metode de comparare a alternativelor pentru a face selecția.²⁸ Cele mai des folosite metode sunt:

- Analiza SWOT
- Analiza multicriterială;
- Sistematizarea lexicografică;
- Metoda alternativelor ne-dominante;
- Metoda matriceală.

Analiza SWOT

Analiza SWOT, folosită la evaluarea alternativelor, respectă aceleași etape menționate și în descrierea generală a metodei prezentate la secțiunea 2 a prezentului capitol. În cazul evaluării alternativelor, sunt evaluate punctele forte și cele slabe pentru fiecare alternativă, precum și factorii externi (oportunități și amenințări) care influențează alternativa definită. Această analiză poate fi folosită pentru a defini cei mai importanți factori care trebuie să fie evaluați prin metode cantitative de analiză de risc și de sensibilitate. În Anexa 2 este prezentat un exemplu de analiză SWOT a alternativelor.

Analiza multicriterială

Analiza multicriterială reprezintă o metodă de evaluare folosită la evaluarea eficienței alternativelor ținând cont de diferite aspecte, fiecare având propria pondere.

Această metodă este folosită pentru a determina, de exemplu, prioritățile în materie de politici publice în fiecare domeniu în combinație cu alte metode precum analiza cost-beneficiu sau cost-eficacitate. Un exemplu în acest sens poate fi echitatea socială cu privire la modificările de tarife pentru un serviciu concret. Obiectivul ce se dorește atins este prezentat sub forma unei componente măsurabile sau a unor criterii care stabilesc atingerea obiectivului.

Analiza multicriterială cuprinde următoarele etape:

1. Fiecare componentă trebuie să fie ponderată în funcție de importanța sa. Valoarea ponderată totală este 1.
2. Măsura în care proiectul sau alternativa respectă criteriile valabile la un anumit nivel trebuie să fie și ea evaluată.
3. Calcularea valorii ponderate totale a alternativelor.

Exemplu: Exemplu de analiză multicriterială a alternativelor

În Anexa 2 este prezentat un exemplu de aplicare a analizei multicriteriale în vederea selecției alternativelor. Exemplul oferit indică o schemă simplificată de prezentare a analizei. Sarcina este aceea de a alege cea mai potrivită alternativă de politici pentru crearea de noi locuri de muncă în regiunea respectivă. Criteriile de evaluare: egalitatea de șanse pentru obținerea unui loc de muncă indiferent de grupa de vârstă, protecția mediului și asigurarea unor facilități. Ponderea fiecărui criteriu se stabilește înainte de evaluare în cadrul grupului de lucru. Grupul are sarcina de a puncta fiecare alternativă în funcție de toate criteriile. Rezultatele sunt prezentate pe scurt în tabelul de mai jos:

Figura 16. Exemplu de analiză multicriterială a alternativelor

²⁷ Îmbunătățirea instrumentelor de politici prin folosirea evaluării de impact. Sigma paper: 3117 Mai 2001.

²⁸ Pentru detalii cu privire la metodele de comparare a alternativelor, vezi manualele de analiză de politici. De exemplu: Carl V. Patton. David S. Savicky. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall, 1993, p. 245.

Alternativa 1	Puncte*	Pondere	Impact
Egalitatea de șanse pentru obținerea unui loc de muncă	2	0.6	1.2
Asigurarea unor facilități	1	0.2	0.2
Protecția mediului	4	0.2	0.8
Total	2.2 – impact mediu		

Alternativa 2	Puncte*	Pondere	Impact
Egalitatea de șanse pentru obținerea unui loc de muncă	4	0.6	2.4
Asigurarea unor facilități	1	0.2	0.2
Protecția mediului	2	0.2	0.2
Total	2.8 – impact semnificativ		

* - 0- niciun impact; 1- impact redus; 2- impact mediu; 3- impact semnificativ; 4- impact mare

Din evaluare se vede că Alternativa 2 este mai eficientă în funcție de criteriile convenite și trebuie să fie selecționată pentru a fi implementată.

Există și versiuni mai simple ale analizei multicriteriale, folosite pentru a simplifica procedura de evaluare. Câteva dintre acestea sunt prezentate în cele ce urmează.

Sistematizarea lexicografică

În cazul sistematizării lexicografice se procedează la enumerarea alternativelor (în funcție de punctajul lor) în ordinea priorităților, în funcție de măsura în care acestea respectă aceste criterii, începând cu cel mai important criteriu. Dacă se consideră că una sau mai multe alternative sunt acceptabile în funcție de cel mai important criteriu, acestea sunt comparate în funcție de următorul criteriu în ordinea importanței și așa mai departe. Este o metodă foarte simplă, deși presupune existența unui consens cu privire la ponderea fiecărui criteriu.

Figura 17. Sistematizarea lexicografică

	Criteriul 1	Criteriul 2	Criteriul 3	Criteriul 4	Criteriul 5
Alternativa 1	X	X	X	X	X
Alternativa 2	X				
Alternativa 3	X	X	X	X	
Alternativa 4		X	X		
Alternativa 5	X	X			

Această prezentare schematică a abordării lexicografice este folosită pentru evaluarea alternativelor. Tabelul prezintă modalitatea în care alternativele sunt descalificate de către criterii ierarhice. Alternativa 1 răspunde tuturor criteriilor și trebuie de aceea

selectată ca favorită. Sistematizarea lexicografică extinsă este una dintre metodele econometrice care folosește evaluarea cantitativă. Pot fi introduse și valori procentuale care să sintetizeze gradul în care fiecare alternativă răspunde fiecărui criteriu stabilit, evaluarea devenind astfel mai sofisticată și mai precisă.

Alternative nedominante

Metoda alternativelor nedominante presupune evaluarea fiecărei alternative și ordonarea acestora în funcție de fiecare criteriu. O alternativă este considerată dominantă în momentul în care are un punctaj mai mare în funcție de cel puțin un criteriu și nu are un punctaj mai mic decât al altor alternative în funcție de toate celelalte criterii. În consecință, sunt evidențiate una sau mai multe alternative care au cel mai bun punctaj în funcție de toate criteriile. În cazul unor alternative egale, acestea sunt comparate mai departe prin utilizarea unor criterii suplimentare sau a altor metode. Această metodă se poate dovedi a fi una foarte bună în momentul în care se iau în calcul și se evaluează un număr mare de alternative, fără a fi posibilă evaluarea cantitativă a acestora, precum și în cazul în care persoana care face evaluarea nu are timp suficient.

Metoda matriceală

Metoda matriceală se poate folosi pentru a analiza argumentele pro și contra în cazul fiecăreia dintre alternative. Pe prima coloană se văd criteriile de evaluare a alternativelor, pe primul rând sunt enumerate toate alternativele. Fiecare casetă a matricei arată în ce măsură este respectat criteriul în cauză de fiecare alternativă. Această evaluare se exprimă pe o scară (de exemplu, de la 1 la 10) și are la bază o serie de ipoteze subiective și profesionale. (vezi figura 18 de mai jos).

Figura 18. Exemplu de metodă matriceală.

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4
Viabilitatea politică	3	5	7	2
Controlabilitate	8	7	3	6
Viabilitate financiară	10	8	9	1
Viabilitate tehnică	3	5	5	6
	24	25	23	15

Se calculează punctajul pentru fiecare alternativă, iar rezultatul cel mai bun este reținut ca cea mai bună alternativă, astfel încât Alternativa 2 se impune a fi selecționată pentru a fi implementată.

Pilotarea ca metodă de evaluare a alternativelor

Pilotarea unora dintre alternativele propuse sau de cele mai multe ori pilotarea întregii politici publice nu poate fi considerată o metodă de evaluare specială. Pilotarea se folosește în mod frecvent ca fază specială de debut a implementării politicii publice. Trebuie însă menționat faptul că acest instrument este folosit pentru testarea și îmbunătățirea soluțiilor propuse. 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. În cazul în care cei care realizează politica nu au încredere în soluțiile propuse sau în eficiența acestora, se recomandă cu insistență realizarea unui experiment practic – un proiect pilot.
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. De exemplu – noile sisteme de salarizare sau de motivare, sistemele de evaluare a performanțelor etc.
3. Pilotarea se recomandă cu insistență în acele cazuri în care rezultatele politicilor depind de înțelegerea și percepția umană. De exemplu, noile programe de training, noile manuale și verificări trebuie să fie pilotate înainte de a fi introduse în sistemul general de educație.

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.

Prezentarea evaluării alternativelor

Informațiile cu privire la toate alternativele evaluate trebuie să fie incluse în documentul de politică. De asemenea, și criteriile de evaluare trebuie să fie incluse și fundamentate. Alternativele pot fi prezentate sub formă grafică sau de narațiune, însă întotdeauna pe scurt, în formă laconică și fără informații tehnice detaliate.

În cazul în care se folosește analiza SWOT pentru a evalua alternativele, trebuie să fie prezentate pe scurt informații despre punctele forte și punctele slabe ale fiecărei alternative. În cazul în care există un impact asupra bugetului (de regulă în cazul politicilor publice acesta este necesar), el trebuie să fie inclus pentru fiecare alternativă.

În cazul în care proiectul pilot este implementat pentru politica publică, concluziile și recomandările din proiectul pilot trebuie să se reflecte și ele în documentele de politici publice. De obicei, proiectele pilot pot fi planificate în mod special pentru a fi una dintre etapele procesului de implementare. În acest caz, sunt reflectate parțial acțiunile necesare (etapele următoare) pentru documentele de politici sau ca parte a planului de implementare a politicii.

Inițiatorul (evident – ministerul) politicii trebuie să specifice alternativa care se recomandă ca fiind acceptabilă pentru majoritatea decidenților. În această recomandare trebuie să fie incluse argumente clare. În același timp situația ar putea fi evitată numai atunci când sunt evidențiate punctele forte ale altor alternative recomandate de minister, în vreme ce pentru alte alternative accentul este pus pe punctele slabe.

Trebuie evidențiat faptul că inițiatorii politicilor au responsabilitatea de a furniza factorilor de decizie informații corespunzătoare și imparțiale, fără a lua decizia în locul acestora.

9. Metode cantitative de evaluare a alternativelor

Identificarea costurilor

Există o gamă largă de clasificări ale costurilor și metodelor de calcul folosite. Ele nu vor fi descrise în mod detaliat în acest manual. Scopul acestui capitol este acela de a face o prezentare generală a principalelor tipuri și metode care ar putea fi folosite la analiza de impact preliminară, precum și la analiza cost-beneficiu.

În general, costurile sunt definite ca valoare a resurselor care au fost folosite pentru implementarea unei anumite politici publice. Identificarea costurilor politicii publice sau ale proiectului reprezintă o etapă esențială a unui proces eficient de evaluare a alternativelor, precum și primul pas în realizarea analizei cost-beneficiu.

Costurile sunt clasificate în două categorii principale: costuri financiare (istorice, contabile) și costuri economice. Categoria aleasă de cei care formulează politicile publice depinde de perspectiva analizei. Pentru politici publice și propuneri legislative care afectează anumite grupuri ale societății, de exemplu comunitățile de afaceri, pensionarii, mamele etc., calculele costurilor financiare vor reprezenta doar primul pas. Următorul pas va consta în calcularea costurilor economice. Costurile economice sunt acele costuri financiare sau de altă natură pe care o propunere de politică publică sau legislativă le generează pentru anumite grupuri ale societății. În cazurile în care propunerea legislativă nu afectează grupuri ale societății sau dacă impacturile sunt nesemnificative, cei care formulează politicile publice calculează numai impactul asupra bugetului de stat, adică doar costurile financiare.

Deoarece costurile pot fi structurate luând în considerare diferite perspective, cei care formulează politicile publice trebuie să fie conștienți de posibilele greșeli în cazul în care aceleași costuri sunt incluse de mai multe ori, folosind clasificări diferite. Se poate ajunge la contabilizarea dublă a costurilor și la rezultate incorecte.

Costuri financiare

Costurile financiare din perspectiva analizei de impact a politicii publice și a aspectelor legate de reglementare sunt de fapt resursele financiare de la bugetul de stat care sunt necesare pentru implementarea unei anumite politici publice sau propuneri legislative.

Costurile financiare ale politicii publice trebuie să fie calculate și să se regăsească în proiectul de strategie sau propunerea de politici publice. Deseori, costurile financiare ale acestor documente de politici publice reprezintă calcule aproximative care au fost elaborate în mod detaliat în timpul fazei de implementare, când anumite activități de politici publice sunt incluse în propunerile pentru bugetul anual ale autorităților publice.

Clasificarea costurilor în evaluarea de impact bugetar

Pe parcursul elaborării proiectului de act normativ, cei care formulează politicile publice vor lua în considerare costurile financiare, conform capitolului 3 „Impactul fiscal asupra bugetului de stat și al autorităților locale”, aferente notei de fundamentare și le vor calcula conform clasificării economice a bugetului de stat. Cu ajutorul acestei clasificări, veniturile și cheltuielile sunt împărțite în funcție de *scopul economic* specific. Principalele categorii ale bugetului de stat sunt:

- Costuri curente
 - o Salarii (salariu brut)²⁹
 - o Bunuri și servicii
 - o Rata dobânzii
 - o Subvenții
 - o Alte transferuri

- o Cheltuieli sociale
- o Alte cheltuieli
- Cheltuieli de capital
 - o Costuri de capital
 - o Investiții (în cazul folosirii unui cod separat)
 - o Rambursarea creditelor

Exemplu: Clasificarea costurilor bugetare

Crearea unor locuri de muncă suplimentare în cadrul biroului de emitere pașapoarte poate presupune folosirea următoarelor resurse financiare:

- Costuri curente
 - o Salarii
 - Salariul inspectorului
 - o Bunuri și servicii
 - Cheltuieli cu comunicarea (telefon, fax)
 - Reparații ale clădirii biroului
 - Servicii informatice
 - Consumabile de birou
- Cheltuieli de capital
 - Calculator
 - Mobilier
 - Dispozitive pentru laminarea pașapoartelor.

Calcularea costurilor financiare conform clasificării economice este o abordare potrivită pentru evaluarea impactului fiscal al propunerilor legislative sau de politici publice. Cu toate acestea, cei care formulează politicile publice trebuie să explice uneori modul în care finanțele vor fi *distribuite în timp* atunci când, de exemplu, se implementează un nou serviciu, cum ar fi sarcina de inspecție sau aplicare asociată unei anumite politici publice. În acest caz, cel care formulează politicile publice mai poate folosi și clasificarea costurilor de implementare și întreținere. Este foarte utilă la alocarea anuală a resurselor de buget pentru întreaga perioadă de implementare.

Costurile de implementare sunt costuri necesare începerii activității planificate. Pot cuprinde investiții în clădiri și infrastructură, echipamente, taxe legale și pentru consultanță, cursuri de formare etc. Pot exista și costuri curente pentru consumabilele suplimentare, cum ar fi hârtie, curent electric, telecomunicații etc.

Costurile de întreținere în contextul analizei politicii publice sunt costuri care asigură funcționarea pe termen lung a alternativei alese. În majoritatea cazurilor, costurile de întreținere sunt formate din câteva categorii ale costurilor curente.

Uneori, cei care formulează politicile publice au sarcina de a optimiza funcționarea

²⁹ Când se calculează salariile brute pentru anumite propuneri legislative sau de politici publice, veniturile în cazul aceleiași propuneri legislative sau de politici publice vor fi reprezentate de deduceri din plățile sociale și impozitul pe venit al rezidenților. Ar trebui incluse în capitolul 3 „Impactul fiscal asupra bugetului de stat și al autorităților locale”.

unei anumite instituții. Pentru realizarea acestei sarcini sunt analizate costurile administrative. Deseori se ajunge la decizia de a reduce numărul personalului angajat într-un anumit departament. Deși o astfel de decizie va duce la economii privind salariile, poate duce la crearea de costuri suplimentare în primul an, iar economiile anuale pot fi parțial compensate de o creștere a transferurilor pentru asigurările sociale. **Costurile administrative** sunt reprezentate de salarii, servicii și consumabile care nu pot fi identificate drept costuri pentru activități directe ale politicii publice. Cu toate acestea, uneori este important să se indice costurile administrative separat, deoarece reprezintă un criteriu eficient pentru măsurarea eficacității instituției.

Dacă se consideră că politica publică poate fi implementată cu ajutorul bugetului existent pentru instituția respectivă, acest lucru trebuie fundamentat: de exemplu, demonstrând că resursele necesare vor fi disponibile deoarece se va sista sau reduce un alt program.

Următoarele metode și clasificări ale costurilor pot fi utile pentru cei care formulează politicile publice în cazurile în care doresc să calculeze eficiența costurilor pentru o anumită activitate sau prețul unui serviciu sau produs furnizat de agenție sau de minister. Trebuie să menționăm că atunci când se folosește metoda standard de stabilire a costului sau cea a stabilirii costului în funcție de activitate, cei care formulează politicile publice trebuie să ia costurile din clasificarea economică a bugetului și să le împartă conform clasificării standard a costurilor: costuri directe sau indirecte și costuri fixe sau variabile.

Clasificarea costurilor în cazul metodei standard de stabilire a costului

Politicile publice și programele au diferite resurse și acțiuni concrete. Acțiunile concrete sunt servicii sau produse furnizate de ministere sau de agenții (de exemplu, înregistrarea unei noi companii, emiterea de autorizații, pavarea străzilor, indicatoare pentru turiști etc.).

Evident, cei care formulează politicile publice calculează un cost al serviciului sau produsului furnizat, deoarece îi poate ajuta la evaluarea alternativei celei mai eficiente din punct de vedere al costurilor, precum și la măsurarea acțiunilor concrete ale politicii publice.

Metoda standard de stabilire a costului poate fi folosită și în scopul de a controla cheltuielile făcute în vederea atingerii scopului politicii publice: examinarea diferențelor semnificative dintre așteptări și rezultate efectiv obținute.

Metoda standard de stabilire a costului este un instrument de gestionare folosit la estimarea tuturor costurilor curente în condiții normale de lucru.

Calcularea costului total constă în calcularea separată a elementelor de cost: personalul, materialele și alte componente conexe. Sistemele standard de calculare a costurilor sunt introduse pentru a furniza informații privind următorii indicatori importanți:

- costul unitar mediu al bunului sau serviciului public
- justificarea costurilor în funcție de structura resurselor

- comparația între costurile din sectorul privat și public

Deseori, răspunsurile la aceste întrebări pot fi găsite folosind doar clasificarea în costuri directe și indirecte. Cu toate acestea, pentru o analiză completă a caracterului costurilor și a circumstanțelor care determină un anumit cost, clasificarea trebuie să fie mai detaliată – în costuri fixe și variabile. Metoda standard de stabilire a costului este frecvent folosită în mediul de afaceri. Sectorul public poate prelua doar principiile generale ale acestei metode și o poate folosi în scopul menționat anterior.

De exemplu, costurile pe elev nu pot fi niciodată regăsite direct în buget, deoarece costurile pentru educație sunt reflectate în diferite secțiuni și categorii ale bugetului (de exemplu, întreținerea clădirilor școlilor, salariile profesorilor, manualele, elaborarea programelor de formare, examinarea etc.). Cu toate acestea, costurile pe elev reprezintă unul dintre principalii indicatori la nivel internațional în economia educației și este extrem de important să se cunoască acest indicator pentru evaluarea eficienței costurilor implicate de sistemul educațional. Acest indicator se calculează prin însumarea tuturor costurilor menționate anterior și împărțirea sumei obținute la numărul de elevi.

Costuri directe *versus* costuri indirecte

Atunci când se urmărește în principal determinarea costurilor pentru un anumit produs sau serviciu public, cel mai ușor este să se interpreteze rezultatele cu ajutorul clasificării în costuri directe și indirecte. De exemplu, dacă instituția care emite pașapoarte dorește să știe care sunt costurile de emitere a pașapoartelor pe parcursul unui an, va clasifica cheltuielile aferente acestei funcții în cheltuieli directe, dar și în alt tip de cheltuieli, cum ar fi cele indirecte.

Costurile directe sunt cheltuieli care pot fi identificate ca și cheltuieli specifice privind funcția principală a instituției sau o anumită activitate de politici publice. Clasificarea costurilor directe se folosește pentru a indica volumul de resurse necesare pentru a anumită activitate. Costurile directe sunt:

- **Costurile directe de personal sau costurile directe cu salariile** constau în salarii și alte modalități de remunerare pentru timpul alocat furnizării unui anumit produs sau serviciu. Salariile conducerii sunt costuri indirecte. De exemplu, salariile persoanelor care controlează o companie producătoare de alimente sunt costuri directe, dar salariile personalului auxiliar – costuri indirecte.

$$\text{Costuri directe de personal} = \text{rata preconizată a salariilor} * \text{numărul de ore preconizat}$$

- **Costurile directe cu materialele** constau în cheltuieli cu materialele necesare furnizării unui serviciu sau produs, de exemplu, costurile echipamentelor necesare pentru realizarea pașapoartelor. Costurile cu

materialele constau în prețul de achiziție plus costurile cu transportul și alte cheltuieli aferente achiziției.

Costuri directe cu materialele =

Costul unitar preconizat pentru materiale și echipamente * Numărul preconizat de unități de materiale sau echipamente.

- **Alte costuri directe** constau în cheltuielile excluse din categoriile menționate anterior, dar direct legate de o anumită activitate, de exemplu, elaborarea proiectului, cheltuieli cu instrumente închiriate, costuri aferente lucrărilor de întreținere a instrumentelor și aparatelor electrice.

Costurile indirecte sunt cheltuieli implicate de obiective comune și care nu pot fi corelate în mod specific cu principala funcție a unei instituții sau cu o anumită activitate de politică publică.

Costurile indirecte sunt grupate la rândul lor în **costuri indirecte de personal** (salariile personalului administrativ de conducere), **costuri indirecte cu materialele** (chiria pentru clădire, cheltuieli privind consumul de apă etc.) și **alte costuri indirecte** (activitate de cercetare, costuri de dezvoltare ale ministerului sau agenției, costuri pentru campanii de informare, costuri de publicitate). Costurile indirecte aferente asistenței pentru funcții care produc anumite realizări se numesc **costuri generale**.

Cost total = costuri directe totale + costuri indirecte totale (costuri generale),

De multe ori, cei care formulează politicile publice doresc să cunoască nu doar costul total al unui anumit serviciu pe an, ci și costul unitar mediu. Acesta este util ca referință, precum și pentru monitorizare și evaluare. Calcularea costului unitar mediu este, de asemenea, primul pas în analiza cost-eficacitate. Dacă organizația îndeplinește o singură funcție, acesta se poate calcula cu ajutorul următoarei formule:

Cost unitar mediu = cost total : numărul de unități

Dacă instituția îndeplinește mai multe funcții, o astfel de abordare simplificată poate duce la rezultate subiective, prin urmare se impune folosirea unei metode mai avansate de stabilire a costului în funcție de activitate (vezi mai jos secțiunea despre metoda de stabilire a costului în funcție de activități).

Costuri fixe versus costuri variabile

Clasificarea în costuri fixe și variabile se aplică în cazurile în care cei care formulează politicile publice doresc să analizeze *dinamica* tuturor componentelor prețului. În condițiile unor resurse bugetare limitate, este bine să se cunoască partea costului care

poate fi modificată sau îmbunătățită (costuri variabile) și partea costului care rămâne constantă chiar și atunci când instituția nu furnizează niciun serviciu sau când asigură un minim de servicii. Toate costurile directe și indirecte pot fi formate din costuri fixe și variabile, prin urmare putem considera că această clasificare permite o analiză mai detaliată a cauzelor care determină toate costurile.

Costurile fixe sunt costuri constante care, în anumite limite, nu variază în funcție de volumul de activități (de exemplu, costurile de amortizare, impozitul pe clădire, cheltuieli de bază pentru telefon și utilități, chiria biroului etc.). Costurile fixe au un rol mai puțin important în procesul de luare a deciziilor, deoarece ele sunt prezente, indiferent ce s-ar întâmpla. O excepția ar fi situația în care o parte considerabilă a **costurilor fixe unice** poate influența procesul de luare a deciziilor (o nouă investiție de capital, achiziționarea de echipamente, costuri cu seminarii de formare etc.). De regulă, sunt aceleași elemente pe care le includeți la costurile de implementare.

Costurile variabile sunt acele costuri a căror valoare variază proporțional cu volumul de servicii sau produse furnizate.

Practic, fiecare cost poate fi exprimat cu ajutorul următoarei formule:

$$\text{Cost total} = \text{costuri fixe} + \text{costuri variabile} \times \text{numărul de unități}$$

Uneori, clasificarea în costuri fixe și costuri variabile poate fi folosită atunci când factorii de decizie trebuie să compare două proiecte și să ia în considerare condițiile în care ar trebui folosit unul sau celălalt, iar dacă au o listă a costurilor fixe și variabile, proiectele pot fi comparate cu ajutorul următoarei ecuații:

$CF_1 + (CV_1 \times Q) = CF_2 + (CV_2 \times Q)$, unde Q este o valoare necunoscută.

Exemplu: Calcularea costurilor fixe și a costurilor variabile

Un râu se află într-o situație critică și trebuie curățat. Are o lungime (N) de 35 km. Consiliul local a primit 2 propuneri de proiecte pentru îndeplinirea acestei sarcini. Care este cea mai bună soluție:

- dacă există un buget limitat,
- dacă bugetul dispune de întreaga sumă necesară.

Propunerile de proiect sunt:

Proiectul 1. Curățare manuală

Cost fix CF = 1.000 USD

Cost unitar variabil CV = 1.000 USD/km

Proiectul 2. Curățare mecanică

CF = 20.000 USD, CV = 50 USD/km

Care este valoare N dacă cele două proiecte au o valoare egală a cheltuielilor?

Soluția

$$1.000 \text{ USD} + 1.000 \text{ USD} * N = 20.000 \text{ USD} + 50 \text{ USD} * N;$$

$$1.000 * N - 50 * N = 20.000 - 1.000;$$

$$950 * N = 19.000;$$

$$N = 20 \text{ km}$$

Soluția poate fi identificată analizând graficul din **Figura 19**:

Răspunsurile la întrebările ridicate anterior sunt:

- dacă bugetul este limitat și autoritățile locale nu își permit să curețe mai mult de 20 km din râu, ar trebui să aprobe proiectul de curățare manuală (proiectul 1).
- dacă bugetul dispune de toate fondurile necesare și autoritățile locale pot curăța întregul râu, ar trebui să aprobe proiectul de curățare mecanică (proiectul 2)

În concluzia capitolului privind abordarea standard de stabilire a costului, trebuie să menționăm că se poate aplica analiza simplificată a politicii publice cu ajutorul tuturor tipurilor de costuri descrise anterior, presupunând că în majoritatea cazurilor:

Costurile indirecte = costurile fixe * costurile de implementare și

Costurile directe = costurile variabile * costurile de întreținere

Exemplu: costuri fixe și costuri variabile

Costul total al unui anumit serviciu de asistență medicală în spitalele din Letonia este format din următoarele elemente:

$$CT = CV_{(P+S+M+C)} + CF_{(I+A+P+W)}, \text{ unde}$$

CV – costuri variabile (costuri directe)

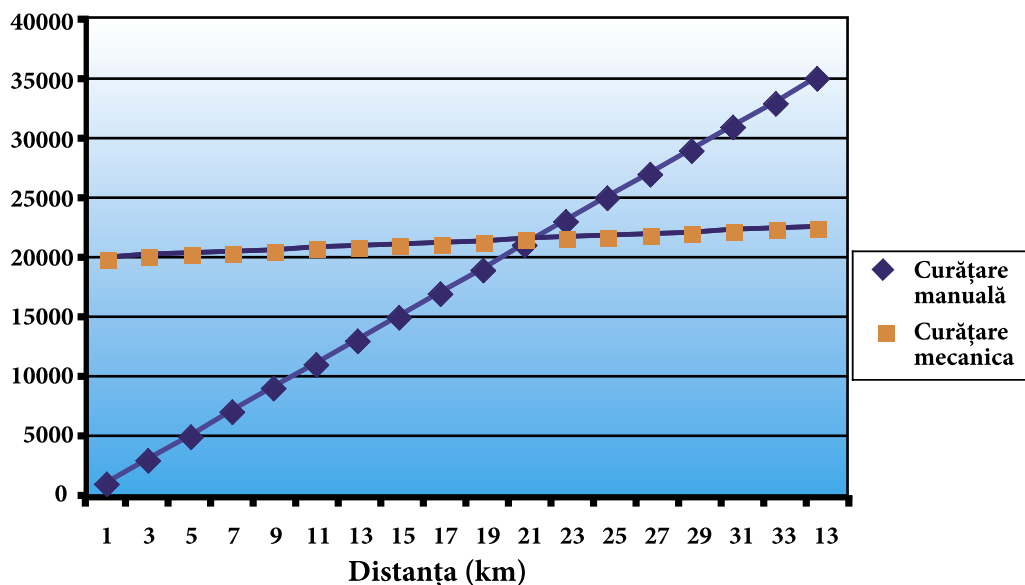
P – costuri de personal (salarii)

S – asigurarea socială de stat obligatorie

M – costurile medicamentelor necesare pentru un anumit serviciu

C – costuri de catering (cazare și masă)

Figura 19. Comparația costurilor variabile



CF – costuri fixe (costuri indirecte)

I-costuri de întreținere

A-costuri administrative

P-costuri de producție indirecte (în acest caz – achiziția de mobilier de spital și alte obiecte de inventar, renovarea periodică a clădirilor și construcțiilor)

W-amortizarea echipamentelor folosite pentru furnizarea serviciului

Analiza pragului de rentabilitate

Uneori, cei care formulează politicile publice se află în situații în care trebuie să calculeze volumul de servicii/produse necesare asigurate: de exemplu, care este numărul de paturi care poate asigura acoperirea cheltuielilor spitalului (presupunând că plățile sunt acoperite de companiile de asigurări de sănătate sau de pacienți) sau câți pasageri ar trebui să folosească trenul pentru deplasare astfel încât să se acopere cheltuielile de întreținere a trenului respectiv. În acest caz, pot folosi **analiza pragului de rentabilitate**. Această metodă analizează interacțiunea dintre costurile fixe, costurile variabile, prețuri și volumul unitar pentru a determina acea combinație de elemente în care veniturile totale și costurile totale sunt egale. Pragul de rentabilitate este atins atunci când veniturile totale sunt egale cu costurile totale sau încasările totale sunt egale cu cheltuielile totale:

$$Q \cdot P = CF + (CV \cdot Q)$$

$$Q \cdot P - CV \cdot Q = CF$$

$$Q \cdot (P - CV) = CF$$

$$Q = CF : (P - CV)$$

Q - cantitatea (unitățile) produse sau vândute (necunoscută);

P – prețul de vânzare pentru fiecare unitate produsă sau vândută;

FC – costuri fixe

CV – costul unitar variabil pentru fiecare unitate de serviciu/
produs sau vânzare.

Analiza pragului de rentabilitate este un instrument care permite luarea rapidă a deciziilor în domeniul industrial, privat sau al afacerilor, precum și în administrația publică, dacă dispuneți de o listă detaliată cu defalcarea costurilor. Analiza vă indică pragul de rentabilitate pe care, dacă îl depășiți, situația se poate schimba considerabil fie în mod pozitiv, fie în mod negativ.

Exemplu: Analiza pragului de rentabilitate

Un producător local folosește compost pentru a produce un îngrășământ organic. Îngrășământul este condiționat pentru vânzarea cu amănuntul în saci de 50 de livre (25 kg). Prețul de vânzare cu amănuntul este de 5,00 USD pe sac. Costul variabil mediu pe sac este de 2,80 USD, iar costurile fixe medii anuale sunt de 60.000 USD.

Valoarea medie a prețului unitar de vânzare = 5,00 USD pe sac

Valoarea medie a costului unitar variabil = 2,80 USD pe sac

Costurile fixe medii anuale = 60.000 USD

Ipoieza de mai sus poate fi folosită pentru a calcula numărul de saci care trebuie vânduți pentru a atinge pragul de rentabilitate, precum și valoarea totală a vânzărilor, în dolari, necesare pentru a atinge pragul de rentabilitate. Cu ajutorul formulelor explicate anterior, se pot face următoarele calcule:

Unități necesare pentru atingerea pragului de rentabilitate: $60.000 \text{ USD} : (5,00 \text{ USD} - 2,80 \text{ USD}) = 27.273 \text{ saci}$

Vânzări necesare pentru atingerea pragului de rentabilitate: $27.273 \text{ saci} \cdot 5,00 \text{ USD} = 136.365 \text{ USD}$

Prin urmare, nu se va obține niciun profit dacă nu se vor vinde peste 27.273 de saci sau dacă vânzările nu vor înregistra o valoare brută mai mare de 136.365 USD.

În cazul în care se impune analiza modului în care costurile totale pentru implementarea unei politici publice sunt distribuite pe o perioadă de mai mulți ani, clasificările costurilor menționate anterior pot fi folosite în combinație cu costurile de implementare

și costurile de întreținere.

Metoda de stabilire a costului în funcție de activități

Stabilirea costului în funcție de activități (SCA) este o metodă de alocare a costurilor pentru anumite produse și servicii asigurate. Costurile directe de personal și cu materialele sunt relativ ușor de corelat direct cu produsele și serviciile, dar corelarea directă a costurilor indirecte cu produsele și serviciile în cauză este mai greu de realizat.

De exemplu, asigurarea tratamentului împotriva cancerului într-un spital presupune și costuri indirecte pentru încălzire și electricitate. În astfel de cazuri, când serviciile publice care asigură tratamentul cancerului folosesc resurse comune, este necesară ponderarea prin care se alocă fiecărui serviciu asigurat o anumită parte a costurilor fixe. Dacă tratamentul cancerului reprezintă doar o mică parte a serviciilor asigurate de către spitalul în cauză, atunci numai o parte din costurile fixe pentru încălzire și electricitate trebuie alocată costurilor aferente tratamentului împotriva cancerului.

Modalitatea de măsurare a folosirii unei activități derulate în comun pentru fiecare produs sau serviciu este cunoscută sub numele de **generator de cost**. De exemplu, costul aferent unui contabil poate fi împărțit pe fiecare serviciu/activitate măsurând timpul necesar derulării fiecărei tranzacții. Deseori, marile instituții au un sistem de evidență a timpului lucrat pentru angajați, sistem care este corelat cu activitățile. Practic, acest lucru înseamnă că angajatul nu trebuie să dovedească doar cât de mult timp a lucrat într-o anumită zi, ci și să identifice activitățile aferente produsului sau serviciului asigurat de instituția în cauză. Astfel, metoda de stabilire a costului în funcție de activități permite identificarea clară a costului serviciului sau produsului furnizat.

Cu toate acestea, chiar dacă metoda de stabilire a costului în funcție de activități încearcă să aloce toate costurile aferente unui anumit produs sau serviciu (realizare), unele costuri generale sunt greu de alocat unui anumit produs sau serviciu. De exemplu, costurile aferente personalului de conducere sunt foarte greu de alocat unui anumit serviciu sau produs. În acest caz, costurile generale sunt distribuite în mod egal.

Costuri economice

Principalele componente ale costurilor economice

Impactul general al politicii publice sau al normelor legislative nu poate fi evidențiat doar calculând impactul fiscal asupra bugetului de stat. Impactul este mult mai amplu, depășind sfera impactului fiscal asupra bugetului de stat. Acestea influențează societatea în general, prin urmare trebuie luate în calcul și aspectele economice ale analizei politicii publice.

Costurile economice sunt toate costurile suportate de societate ca rezultat al unei



activități derulate în cadrul unei anumite politici publice. Din perspectiva societății, costurile economice constau în costuri financiare (buget de stat) și alte costuri impuse asupra membrilor societății.

Costuri economice = costuri financiare + costuri pe grupuri din societate (costuri externe)

Costurile externe sunt create de **externalitățile negative**, adică efecte negative și/sau presiuni generate de implementarea politicii publice sau a normei legislative. Trebuie menționat că și beneficiarii pot avea de suportat anumite costuri din cauza externalităților negative pe care le creează.

Exemplu: Externalități

De exemplu, statul acordă subvenții unei fabrici de zahăr. Dat fiind că subvențiile sunt plătite din bugetul de stat, se creează externalități pentru acei membri ai societății care nu sunt implicați în industria zahărului. În același timp, fabrica, adică beneficiarul direct, plătește taxe pe resursele naturale deoarece creează externalități negative – poluare. Taxele pe resursele naturale compensează parțial costurile externe pentru membrii societății, reprezentând consecințe ale poluării.

Externalitățile nu sunt întotdeauna negative și nu creează întotdeauna costuri pentru societate. Uneori, anumite alternative ale politicii publice pot produce externalități pozitive – beneficii indirecte pentru anumite grupuri sociale.

Costurile economice ale alternativei sunt strâns legate de conceptul **costului de oportunitate**, un concept foarte des folosit în economie. Costul de oportunitate reprezintă a doua cea mai bună alternativă din perspectiva beneficiului asigurat, care ar putea fi implementată folosindu-se aceleași resurse bugetare. În cazul politicilor publice, costul de oportunitate va fi exprimat nu în termeni monetari, ci sub forma *altor* beneficii care pot fi obținute din utilizarea alternativă a fondurilor. De exemplu, costul de oportunitate pentru construirea unei noi biblioteci naționale este cea de-a doua cea mai bună alternativă, și anume creșterea numărului de burse universitare. Această transpunere permite exprimarea beneficiilor construirii bibliotecii naționale sub forma beneficiilor celei de-a doua celei mai bune alternative (burse universitare) folosind aceleași resurse bugetare necesare construirii bibliotecii.

Presiunea economică impusă de legislație

Activitatea legislativă a autorităților publice creează atât impacturi pozitive, cât și impacturi negative asupra diferitelor grupuri ale societății. Prin urmare, pentru a evidenția costul economic al unei activități legislative, cei care formulează politicile publice trebuie să ia în considerare nu doar impactul fiscal asupra bugetului de stat, ei trebuie să calculeze și costurile suplimentare aferente legislației care intervin pentru alte grupuri ale societății, inclusiv pentru comunitățile de afaceri. Aceste informații sunt utile pentru analiza impactului social și economic al unei anumite propuneri legislative.

Următoarea imagine ilustrează distribuția costurilor impuse de legislație asupra diferitelor grupuri ale societății. Costurile administrative de respectare a reglementărilor sunt costuri pentru activități pe care companiile trebuie să le deruleze pentru a se conforma obligațiilor de informare impuse de legislația de la nivelul administrației centrale. Obligațiile de informare sunt obligații care decurg din legislație, privind furnizarea de informații și date către sectorul public. Primele țări care au început să măsoare povara administrativă sunt SUA și Marea Britanie. Mai târziu, Olanda a elaborat metodologia privind modelul costului standard care, treptat, a devenit popular în țările UE. Metodologia lor se bazează pe Manualul Internațional privind Costul Standard, elaborat de țările OECD. Puteți găsi informații suplimentare privind această metodă pe pagina web: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf#search=%22Standard%20Cost%20model%22>

Așa cum se poate vedea în imagine, deseori companiile nu au doar costuri administrative de respectare a reglementărilor, ci și costuri de capital considerabile, de exemplu, case de marcat, instalații de epurare. Acestea sunt generate de o cerere în creștere din partea statului de a asigura un mediu înconjurător și condiții de trai mai sigure pentru societate.

În cazul în care propunerea legislativă creează presiuni legate de costuri asupra gospodăriilor, trebuie să se evalueze modul în care aceste costuri afectează diferite grupuri ale societății. În astfel de cazuri, cei care formulează politicile publice colaborează adesea cu cercetătorii deoarece sondajele pe gospodării conțin numeroase date care trebuie analizate.

Așa cum s-a menționat anterior, realizarea unei analize de impact în sfera de reglementare și redactarea notei de fundamentare pentru proiectele de acte normative, precum și costurile financiare trebuie incluse în capitolul 3 „Impactul fiscal asupra bugetului de stat și al autorităților locale”. Costurile economice vor fi descrise în detaliu în capitolul 2 „Impactul socio-economic”. Secțiunea 2.2. „Impactul asupra mediului de afaceri” va conține costurile economice pentru companii. Secțiunea 2.3. „Implicații sociale” va fi completată în cazul în care propunerea legislativă include și costuri de conformare pentru gospodării private. Costurile economice totale vor fi descrise în secțiunea 2.8. „Alte informații”.

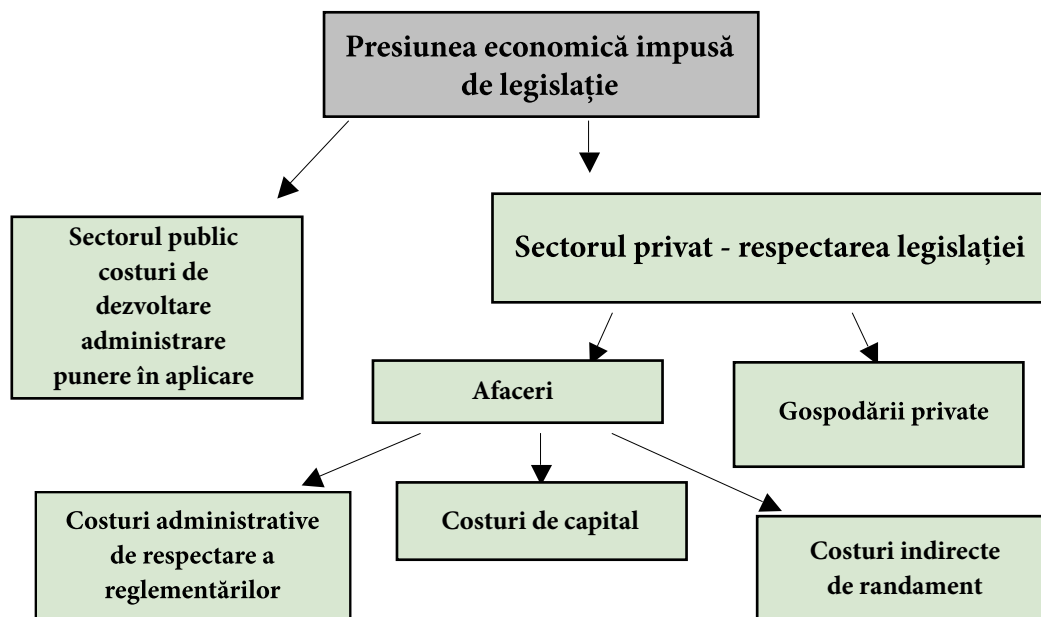
Exemplu: Calcularea costurilor de respectare a reglementărilor

Intrarea în zona Euro creează presiuni administrative atât pentru instituțiile publice, cât și pentru companiile private. Totuși, acest exemplu este simplificat, presupunându-se că există o cerință de ordin legislativ, numai pentru companii, de a trece de la sistemul contabil în moneda locală la sistemul contabil în euro. După instalarea noului sistem, Trezoreria Statului va recunoaște conformitatea cu noile cerințe.

Deși Trezoreria Statului are suficiente spații de birouri pentru un număr suplimentar de angajați, nu deține echipamentele, mobilierul și consumabilele necesare pentru ca

aceștia să își poată desfășura activitatea. Trezoreria are deja un administrator de sistem în cadrul personalului permanent care va întreține baza de date a antreprenorilor care au obligația de a respecta cerințele legislative. Cu toate acestea, o astfel de bază de date ar trebui realizată pe baza unui contract de externalizare.

Figura 20. Distribuția costurilor economice impuse de legislație



Astfel, **impactul fiscal** asupra bugetului de stat pentru Trezorerie este următorul:

- Costuri curente:
 - *Salarii*
 - total salarii pentru inspectori = salariu lunar * numărul de inspectori;
 - *Bunuri și servicii*
 - contract cu firma IT care creează noul registru = tariful pe oră * numărul de specialiști * numărul de ore
 - software special pentru verificarea cerințelor;
 - programe anti-virus și versiuni pentru upgrade
 - consumabile de birou
- Costuri de capital
 - mobilier pentru birouri;
 - calculatoare.

Costuri administrative de respectare a reglementărilor pentru o întreprindere:

Presupunând că întreprinderea trebuie să angajeze un contabil și un specialist IT care să creeze sistemul contabil și să formeze angajații întreprinderii astfel încât aceștia să poată folosi noul software, costurile administrative de respectare a reglementărilor sunt următoarele:

- *Costuri directe de personal (costuri variabile):*
 - contract cu contabilii angajați = tariful pe oră * ore lucrate pentru crearea bazei de date * numărul de contabili + tariful pe oră * ore lucrate pentru cursuri de formare * numărul de contabili
 - salariul specialiștilor IT angajați = tariful pe oră * ore lucrate pentru crearea bazei de date
- Costuri directe cu materialele (costuri fixe):
 - calculatoare suplimentare pentru introducerea datelor din registrele existente;
 - software pentru noul sistem contabil;
 - programe anti-virus și versiuni upgrade
- Alte costuri directe
 - cheltuieli cu deplasări
 - valoarea timpului pierdut pe durata deplasărilor și întâlnirilor cu funcționarii Guvernului.

Uneori, pentru a calcula costurile administrative totale de respectare a reglementărilor trebuie să se calculeze separat cheltuielile pentru întreprinderile mici, mijlocii și mari. Următoarea etapă constă în evaluarea distribuției întreprinderilor. Atunci când cei care formulează politici publice cunosc procentul pe care îl reprezintă fiecare tip de întreprindere, cheltuielile sunt înmulțite cu acest procent. Costurile administrative totale de respectare a reglementărilor pentru toate întreprinderile vor fi suma acestor factori de multiplicare.

Costurile impactului asupra mediului

Un alt domeniu în care pot fi identificate și măsurate externalitățile negative este mediul.

Cei care formulează politicile publice trebuie să știe dacă politica publică sau propunerea legislativă îmbunătățesc sau înrăutățesc starea naturii. La nivel de politici publice care nu sunt direct corelate cu aspecte de protecția mediului, evaluarea impactului asupra mediului va fi mai mult de ordin calitativ, pe baza analizei documentelor și a experienței experților.

Politicile publice cu un impact semnificativ asupra mediului implică, de regulă, costuri considerabile pentru toți membrii societății. De exemplu, politicile publice care abordează aspecte privind gestionarea deșeurilor, în special gestionarea deșeurilor

periculoase, implică în mod evident costuri extrem de ridicate, fiind asociate și cu investiții în tehnologii complicate. Într-un astfel de caz, costurile trebuie să fie distribuite între toți cei care produc deșeuri. De asemenea, politicile publice privind dezvoltarea regională care presupune dezvoltarea din diferite perspective economice, pot crea anumite externalități negative pentru mediu.

Principalii factori de mediu care trebuie monitorizați din perspectiva externalităților negative sunt: **calitatea aerului, calitatea și cantitatea surselor de apă de suprafață și ape subterane, gestionarea deșeurilor, poluarea prin zgomot, zona costieră și resursele marine, resursele de sol și teren, resursele pentru activități recreative, resursele forestiere, biodiversitatea/ariile protejate, climatul global.** Monitorizarea principalilor indicatori ai mediului natural este asigurată de agenții speciale, dotate cu tehnologiile necesare și specialiști în domeniu. Cu toate acestea, calculul costurilor și beneficiilor în cazul impactului asupra mediului nu diferă de calculul costurilor și beneficiilor în alte sectoare.

Totuși, majoritatea politicilor publice și a normelor legislative nu au un impact semnificativ asupra mediului deoarece impacturile asupra mediului sunt generate la nivel de proiect în special atunci când se implementează proiecte majore de infrastructură sau proiecte industriale.

De regulă, există agenții speciale la nivel național care se ocupă de aspecte privind protecția mediului și evaluează proiectele cu impact asupra mediului. Prin urmare, atunci când cei care formulează politicile publice evaluează alternativele, pot descoperi că acestea au un impact semnificativ asupra resurselor naturale menționate anterior, prin urmare trebuie să coopereze cu agenția în cauză și să realizeze o analiză detaliată a impactului asupra mediului.

Identificarea beneficiilor

Clasificarea beneficiilor

În general, beneficiile unei politici publice pot fi împărțite în două grupuri: beneficii directe și indirecte. Beneficiile directe sunt cele care provin direct din politica publică sau din program, în timp ce beneficiile indirecte sunt cele care nu au o legătură directă cu politica publică, ci sunt produse secundare ale acesteia. Urmărirea distribuției beneficiilor directe și indirecte este importantă în special pentru evaluarea politicilor publice care au implicații sociale pentru diferite grupuri ale societății. În cazul acestor politici publice, tipul distribuției beneficiilor implică aspecte importante privind echitatea. De exemplu, politicile publice în cazul cărora beneficiile publice nu sunt

împărțite în mod egal între diferite grupuri sociale pot duce la o creștere a tensiunii sociale sau la excluderea socială a anumitor grupuri ale societății.

Beneficiile directe și indirecte sunt apoi clasificate în beneficii tangibile și intangibile (uneori beneficiile tangibile sunt denumite comerciale, iar cele intangibile, beneficii ne-comerciale). Beneficiile care pot fi evaluate în termeni monetari se numesc *tangibile*, în timp ce beneficiile care nu pot fi evaluate astfel se numesc *intangibile*. De exemplu, majoritatea beneficiilor sociale, cum ar fi îmbunătățirea accesului la parcurile de rezervații naturale este un beneficiu intangibil.

Măsurarea beneficiilor

Măsurarea beneficiilor depinde de caracterul beneficiului, dacă acesta este tangibil sau intangibil. Principala problemă în cazul evaluării constă în faptul că, dacă beneficiile tangibile pot fi evaluate luându-se în calcul prețul lor pe piață, beneficiile intangibile nu pot fi identificate pe baza prețului pieței.

- **beneficiile tangibile** în cazul unei politici publice pot fi exprimate în termeni monetari;
- **beneficiile intangibile** ale unei politici publice pot fi cu greu exprimate în termeni monetari, dar pot fi deseori cuantificate folosind alte unități de măsură care să reflecte factori privind timpul, sănătatea, confortul, mediul sau cultura. De exemplu, implementarea cu succes a unei măsuri informative are un efect pozitiv asupra grupurilor țintă și a societății în general.
- **beneficiile instituționale** apar atunci când performanța funcțiilor de stat este asigurată sau îmbunătățită. De exemplu, introducerea unei politici publice care presupune creșterea capacității profesionale a angajaților Secretariatului General al Guvernului duce la obținerea mai multor beneficii instituționale caracterizate printr-o mai bună funcționare a sistemului administrației publice, o mai bună calitate a serviciilor furnizate de Secretariatul General al Guvernului.

Atunci când se determină potențialele beneficii ale implementării unei politici publice sau ale unei activități economice, acestea trebuie identificate luând în considerare toți factorii implicați. Exprimarea tuturor beneficiilor posibile în cantități măsurabile este un proces îndelungat și costisitor. În funcție de obiectivul și tipul politicii publice trebuie să se stabilească exact care sunt beneficiile care vor fi exprimate în termeni monetari sau cuantificate într-un alt mod, apoi incluse în calcule, și care dintre ele vor fi doar descrise.

Să analizăm un caz de instituire a unui sistem de biblioteci publice în întreaga țară. Beneficiile directe constau practic în valoarea serviciilor realizate de utilizatorii bibliotecilor publice. Beneficiile indirecte sunt cele generate de existența bibliotecii asupra celor care nu vizitează biblioteca sau asupra comunității în general. Aici se poate regăsi și faptul că societatea primește, în general, beneficii indirecte datorate prezenței

bibliotecii, dat fiind că se află în centrul activităților culturale și permite diversificarea activităților sociale în regiunea în care se află biblioteca.

Metode de calculare a valorii beneficiilor

Principalele etape în calcularea valorii monetare a beneficiilor sunt următoarele:

- identificarea destinatarilor beneficiilor – aceștia pot fi grupuri sociale individuale (persoane defavorizate, copii, pensionari) sau societatea în general,
- pentru fiecare alternativă, evaluarea numărului de beneficii pentru fiecare grup țintă,
- determinarea valorii beneficiilor pe termen scurt, mediu și lung,
- actualizarea beneficiilor cu ajutorul ratei de actualizare adoptate la nivel național și aplicabile unei anumite politici publice (subiectul legat de actualizare va fi abordat în detaliu în secțiunea cost – beneficiu).

Cei care formulează politici publice se întreabă deseori, atunci când se confruntă cu nevoia de a introduce reglementări privind sănătatea și protecția, cum să evalueze beneficiile acestor reglementări. Foarte des trebuie să se realizeze o cantitate semnificativă de analize tehnice pentru a determina valoarea beneficiilor intangibile.

O metodă importantă de evaluare a beneficiilor intangibile constă în analiza implicațiilor economice generate de beneficiile obținute. De exemplu, o politică publică privind îmbunătățirea serviciilor medicale va duce la scăderea ratei incidenței deceselor cauzate de probleme de sănătate. O metodă simplă de cuantificare a acestui beneficiu constă în cuantificarea „**valorii unui an de viață**” măsurând valoarea economică a vieții prin evaluarea realizărilor care ar putea fi atinse de o persoană pe parcursul unui an (măsurate pe baza productivității persoanei respective, reflectate în nivelul salariului anual). Deoarece salariul primit diferă de la o persoană la alta, în funcție de nivelul de pregătire, vârstă, profesie și alte variabile, o astfel de abordare ar duce la obținerea unor valori diferite ale estimărilor unui an de viață pentru diferite persoane. Prin urmare, atunci când măsurăm nivelul beneficiului adus de reducerea numărului deceselor în societate, o abordare poate consta în folosirea valorilor medii pentru pregătire, vârstă, atunci când estimăm valoarea preconizată a unui an de viață pentru un anumit grup al populației (de exemplu, în cazul unei campanii împotriva fumatului, fumătorii vor fi grupul țintă pentru care se va estima valoarea unui an de viață). (vezi Anexa 4).

În aceste cazuri, atunci când beneficiile intangibile nu pot fi corelate cu consecințe măsurabile care să poată fi cuantificate, se pot folosi două metode: **disponibilitatea de a plăti (DDP)** și **metoda hedonistă**.

Metoda de stabilire a disponibilității de a plăti

Metoda de stabilire a disponibilității de a plăti poate fi folosită pentru a determina cât de pregătită este societatea să plătească o anumită sumă de bani pentru a se bucura de un anumit beneficiu. Astfel, metoda de stabilire a disponibilității de a plăti este o tehnică bazată pe efectuarea unui sondaj în care oamenilor li se cere să stabilească o

valoare monetară pentru asigurarea unui anumit beneficiu.

Metoda de stabilire a disponibilității de a plăti are câteva neajunsuri. Atunci când se aplică această metodă, sunt necesare foarte bune abilități de elaborare a chestionarului. Principalele neajunsuri ale acestei metode sunt următoarele:

- din mai multe motive (cunoștințe insuficiente, lipsa informațiilor, structură complicată a chestionarelor), respondenții nu pot estima exact valoarea serviciilor care ar trebui stabilită în urma aplicării chestionarului,
- deseori nu se respectă condiția ca întrebările din chestionar să fie neutre,
- așa-numita problemă a răspunsurilor strategice, pentru cazurile în care persoanele nu dezvăluie ceea ce cred cu adevărat, pentru a obține rezultatul dorit.

De exemplu, metoda de stabilire a disponibilității de a plăti a fost folosită pentru a evalua posibilele beneficii ale reabilitării lacului Sevan din Armenia. S-a realizat un sondaj în care subiecții au fost întrebați care ar fi nivelul maxim de disponibilitate de a plăti pentru reabilitarea lacului. Un sondaj a indicat că, în ciuda valorii culturale semnificative a lacului, oamenii nu erau dispuși să contribuie cu sume considerabile de bani care să acopere costurile de reabilitare a lacului.

Metoda hedonistă

Cu ajutorul metodei hedoniste, valoarea beneficiului intangibil este stabilită indirect prin analiza opțiunilor alese de oameni. De exemplu, valoarea aerului curat este determinată indirect prin examinarea modului în care se modifică prețurile proprietăților în diferite părți ale unui oraș. Dacă prețurile sunt mai mari în zonele mai puțin poluate (ceilalți factori fiind egali), înseamnă că oamenii sunt dispuși să plătească mai mult pentru a trăi într-un mediu curat. Totuși, există și posibilitatea ca rezultatele obținute cu ajutorul acestor metode să prezinte un anumit grad de eroare, deoarece valoarea unei proprietăți poate fi afectată de numeroși alți factori. În esență, metoda hedonistă diferă de cea privind disponibilitatea de a plăti prin-un factor important – metoda hedonistă analizează opțiunile deja alese de către oameni, în timp ce metoda privind disponibilitatea de a plăti (DDP) încearcă să evalueze care ar fi eventuala opțiune aleasă de oameni, în funcție de răspunsurile date de aceștia la chestionar.

Metoda hedonistă poate fi folosită la estimarea valorii vieții prin observarea diferențelor de salarii. Metoda de compensare a diferențelor salariale estimează prima salarială de care ar avea nevoie un lucrător pentru a accepta o mică creștere a riscului său de a deceda sau, în mod similar, cât ar fi dispus să plătească un lucrător pentru a reduce într-o mică măsură riscul de a deceda. Primele salariale pot fi estimate pe baza datelor observate pe piața muncii și transformate în valori statistice privind viața — un număr care sintetizează cât ar fi dispusă populația să plătească pentru a reduce riscul unui deces, din punct de vedere statistic. De exemplu, salariile vor fi diferite în cazul piloților care testează avioane și a piloților care pilotează avioane comerciale din cauza diferenței între nivelul de risc de a deceda.

S-a elaborat o metodologie specifică pentru a evalua oportunitățile de petrecere a

timpului liber. **Metoda costurilor de călătorie (MCC)** permite calcularea funcției de cerere pentru un proiect de petrecere a timpului liber în natură prin analiza costurilor de călătorie în funcție de frecvența vizitelor. Persoanele care locuiesc la o distanță mai mare de un anumit loc de petrecere a timpului liber îl vor vizita mai rar din cauza costurilor ridicate. Cunoscând frecvența vizitelor și costurile de călătorie, se poate determina funcția de cerere pentru un anumit loc de petrecere a timpului liber.

Nu doar evaluările cantitative, ci și cele calitative joacă un rol semnificativ, chiar dacă nu dispun de un anumit preț al pieței și chiar dacă opinia experților este subiectivă. Din acest motiv este foarte important să se prezinte celor care formulează politicile publice informații explicative care să indice de ce s-au identificat exact aceste beneficii în cadrul analizei de impact și cum poate fi evaluată utilitatea lor.

Analiza cost-beneficiu

Principiile eficienței economice

Analiza cost-beneficiu este un instrument analitic creat pentru a-i ajuta pe cei care formulează politici publice la evaluarea eventualelor rezultate concrete prin enumerarea tuturor beneficiilor și costurilor asociate politicii publice. Analiza cost-beneficiu presupune comparația costurilor și beneficiilor, evaluarea riscurilor și analiza sensibilității.

Comparația cantitativă a tuturor beneficiilor și costurilor este similară analizei investițiilor din sectorul privat, dar fiindcă se ocupă și cu aspecte de politicile publice, trebuie să ia în considerare clasele de beneficii și costuri care au impact mult mai vast decât o decizie de afaceri care vizează numai profitul net.

Astfel, analiza cost-beneficiu **se concentrează pe eficiență** în mod tradițional, prin urmare principalul obiectiv este alegerea politicilor publice care sunt cel mai puțin costisitoare și asigură un număr maxim de beneficii. Cu alte cuvinte, acestea sunt politicile publice în care beneficiul maxim se obține cu fiecare unitate monetară cheltuită. Dat fiind faptul că analiza cost-beneficiu se axează pe cuantificarea beneficiilor în termeni monetari, metoda nu poate fi aplicată în cazurile în care beneficiile unei politici publice nu pot fi măsurate în termeni monetari. De fapt, o parte semnificativă a inițiativelor de politici publice intră în categoria în care beneficiile nu pot fi măsurate în termeni monetari, de exemplu, beneficiile îmbunătățirii stării de sănătate, a nivelului educației și a patrimoniului cultural.

Analiza cost-beneficiu se poate folosi și pentru a urmări distribuția costurilor și beneficiilor între diferite grupuri ale societății. O analiză cost-beneficiu mai cuprinzătoare poate fi folosită pentru a determina modul de distribuire a beneficiilor unei anumite politici publice în funcție de vârstă, gen, naționalitate, poziție geografică

sau timp. O astfel de analiză ar indica prezența unor posibile dezechilibre între beneficii și costuri pentru anumite segmente ale populației care sunt cele mai vulnerabile.

- Piatra de temelie a analizei cost-beneficiu este conceptul de eficiență economică care reprezintă o măsură a contribuției nete a unei anumite politici publice sau activități la bunăstarea generală a societății. Eficiența economică stabilește dacă resursele și costurile necesare implementării politicii publice sau rezultatelor activității sunt compensate de beneficiile pentru societate.³⁰

Dat fiind că analiza cost-beneficiu este elaborată pe baza principiilor eficienței economice, nu poate totuși măsura aspectele multi-dimensionale ale popularității generale a politicii publice care poate include factori precum durabilitatea, altruismul, etica, participarea publică în procesul decizional, precum și alte valori sociale. Astfel, analiza cost-beneficiu nu poate fi întotdeauna folosită ca singurul instrument de luare a deciziilor prin implementarea automată doar a celor mai rentabile alternative. Mai mult, prin natura actualizării (discutată în mod detaliat în următoarea secțiune) din cadrul analizei cost-beneficiu, beneficiile pentru generația viitoare primesc o pondere mai redusă în comparație cu beneficiile pentru generația din prezent, ducând la întrebări privind echitatea inter-temporală între generația viitoare și generația din prezent. Mai exact, beneficiile care apar în viitor primesc o pondere mai mică decât beneficiile care apar imediat.

Aspecte tehnice ale analizei cost – beneficiu

Înainte de realizarea unei analize cost-beneficiu detaliate trebuie să se ia în considerare câteva aspecte tehnice. În acest manual sunt descrise numai cel mai des întâlnite aspecte tehnice ale analizei cost-beneficiu, cum ar fi actualizarea, calcularea valorii nete actuale, raportul beneficiu/cost și rentabilitatea internă. Mai mult, dat fiind că analiza cost-beneficiu este folosită în general la evaluarea proiectelor de investiții, numeroase instrumente folosite la analiza cost-beneficiu sunt specifice proiectelor și nu pot fi întotdeauna aplicate la evaluarea politicilor publice.

Analiza cost-beneficiu și timpul

În aplicațiile analizei cost-beneficiu, cel care formulează politica publică trebuie să măsoare beneficiile nete ale proiectelor, activităților sau politicilor publice care generează costuri și beneficii pe o anumită perioadă de timp, costuri și beneficii care apar în diferite intervale de timp. Acest lucru duce la o mai mare complexitate a comparației între câștiguri și pierderi, deoarece valoarea monetară a costurilor sau beneficiilor peste zece ani nu este direct comparabilă cu valoarea costurilor și beneficiilor de astăzi.

Analiza cost-beneficiu folosește un proces numit actualizare pentru a exprima toate costurile și beneficiile viitoare în echivalentul valorii lor din prezent. Acest lucru se realizează prin actualizarea costurilor și beneficiilor din fiecare interval de timp din

³⁰ Economistii s-au concentrat pe două concepte în determinarea eficienței economice:

- o *îmbunătățire Pareto* – o anumită politică publică sau activitate îmbunătățește situația unor persoane, dar nu înrăutățește situația altora;
- o *potențială îmbunătățire Pareto* – cei care beneficiază de o anumită politică publică sau activitate au câștiguri mai mari decât pierderile celor a căror situație s-a înrăutățit în urma politicii publice sau activității. Se numește potențială îmbunătățire Pareto deoarece persoanele care câștigă ar putea eventual compensa pierderile pentru pierderile suferite, rămânând în continuare într-o situație bună.

viitor și însumarea lor pentru a ajunge la o valoare din prezent.

Factorul de actualizare este o cifră care reflectă valoarea din prezent a unității monetare care va fi primită în viitor la o anumită rată de actualizare. Procesul în care valoarea din prezent se determină pe baza unei unități monetare care va fi primită în viitor se numește **actualizare**.

Valoarea actuală (VA) pentru beneficiul B_n (sau costul C_n), care apare după n ani la o rată de actualizare r :

$$VA = B_n : (1+r)^n,$$

$$VA = C_n : (1+r)^n, \text{ unde}$$

Valoarea $1:(1+r)^n$ este așa-numitul factor de de actualizare. Rata de actualizare este practic costul de oportunitate pentru resurse (de cele mai multe ori capital) care este folosit pentru generarea viitorului flux de beneficii.

Exemplu: Actualizarea costurilor și beneficiilor

Să luăm un caz în care s-a propus introducerea camerelor de luat vederi pentru detectarea vitezei, pentru a monitoriza respectarea limitei de vitezei, pe autostrăzi. Fiecare cameră presupune o investiție inițială de 1.000 £ și generează următorul ciclu de costuri și beneficii pe o perioadă de 4 ani (vezi tabelul de mai jos). S-a arătat că introducerea camerelor ar duce la un beneficiu net pozitiv în fiecare an pentru următorii patru ani. Totuși, dacă se folosește actualizarea, se poate observa că valoare actuală a beneficiilor nete de instalare a acestor camere scade în fiecare an pe parcursul următorilor patru ani.

	începutul anului I	sfârșitul anului I	sfârșitul anului II	sfârșitul anului III	sfârșitul anului IV
costul investiției (1.000 £)	-1000				
costuri curente (de ex. pentru forțele de poliție și curți de justiție)		-100	-100	-100	-100
beneficii curente (de ex. scăderea numărului accidentelor)		500	500	500	500
Beneficiu net (comparația între beneficii și costuri)	-1000	400	400	400	400
Factorul de actualizare (rată de actualizare de 6%)	1	0,94	0,89	0,84	0,79
Valoarea actuală a beneficiilor nete	-1000	377	356	336	317

Pentru a calcula valoarea ratei de actualizare se folosesc câteva metode diferite. Acestea sunt abordate în detaliu în literatura de specialitate privind matematica aplicată în domeniul finanțelor. Atunci când se realizează o analiză cost-beneficiu pentru o politică publică, trebuie să se folosească o rată de actualizare economică pentru actualizarea costurilor și beneficiilor viitoare. Observați că rata de actualizare economică diferă de multe ori de rata actualizării financiare care se folosește la realizarea analizei financiare pentru proiecte de investiții.

Pentru a ne asigura că politicile publice, activitățile sau proiectele sunt evaluate pe baza acelorași criterii, deseori rata de actualizare care se folosește la actualizarea viitoarelor fluxuri de costuri sau beneficii este stabilită de Guvern sau de instituții financiare multi-naționale³¹.

Folosirea actualizării duce la apariția unuia dintre punctele slabe ale analizei cost-beneficiu. În primul rând, în procesul de actualizare a viitoarelor beneficii sau costuri la valoarea lor de astăzi, decizia este luată prin evaluarea din perspectiva unei generații din prezent. În procesul de actualizare, costurile suportate pentru generația viitoare primesc o pondere mai mică în comparație cu costurile suportate pentru generația actuală, ceea ce determină o serie de întrebări privind echitatea inter-temporală între generația actuală și cea viitoare. În al doilea rând, procesul de actualizare poate deseori favoriza acele politici publice sau activități care duc la câștiguri pe termen scurt, nu la câștiguri durabile pe termen lung. În special beneficiile care se materializează mai târziu, pe termen mai lung, primesc valori mai mici în cadrul analizei cost-beneficiu.

Considerente-cheie privind realizarea unei analize cost-beneficiu

Dat fiind că efectuarea calculului privind valoarea actuală este o operațiune mecanică, rezultatul este afectat de alegerile și ipotezele privind valorile variabilelor inițiale care vor determina, în cele din urmă, rezultatele analizei. Pe lângă valorile costurilor și beneficiilor descrise în secțiunile anterioare, parametri menționați în continuare și folosiți la analiza cost-beneficiu pot afecta considerabil rezultatul general obținut:

- **Intervalul de timp.** Alegerea momentului pentru efectuarea analizei cost-beneficiu poate avea un efect important asupra rezultatelor, deoarece orizontul de timp afectează calcularea principalelor costuri și beneficii. Cu cât intervalul de timp ales este mai lung, cu atât costurile și beneficiile sunt evaluate pentru un moment mai îndepărtat din viitor. În cazul acelor alternative care implică proiecte de investiții, intervalul de timp ales este identic cu ciclul de viață al proiectului de investiții. Pentru politicile publice, intervalul de timp pentru analiză poate cuprinde intervalul stabilit de obiectivele politicii publice (de ex. creșterea ratei participării femeilor la piața muncii în următorii 10 ani). Deseori, intervalul de timp ales este corelat direct cu dimensiunea și obiectul politicii publice.
- **Alegerea ratei de actualizare.** Pentru a actualiza costurile și beneficiile viitoare la cele din prezent, trebuie să se definească rata de actualizare. O rată de actualizare mai ridicată va duce la o valoare actuală mai scăzută a costurilor și beneficiilor viitoare. În mod alternativ, o rată de actualizare mai scăzută va

³¹ În acest moment, în România nu există o rată de actualizare stabilită la nivel național. Această rată se stabilește pentru fiecare proiect sau politică publică în parte

duce la creșterea valorii actuale a ciclului de costuri și beneficii viitoare. Pentru a ne asigura că politicile publice, activitățile sau proiectele sunt evaluate pe baza acelorași criterii, deseori rata de actualizare care se folosește la actualizarea ciclurilor de costuri și beneficii viitoare se stabilește de către Guvern sau instituțiile financiare multi-naționale.

- **Ipoteze privind mediul extern.** Deoarece analiza cost-beneficiu presupune analiza structurii costurilor și beneficiilor viitoare, există și nevoia de a formula o ipoteză privind posibilele schimbări din mediul extern care afectează politica publică sau activitatea. Atunci când se măsoară nivelul beneficiilor, valorile viitoarelor beneficii depind de ipotezele făcute cu privire la viitor. De exemplu, beneficiile multor politici publice depind de viitorul profil al creșterii economice și al creșterii populației. Astfel, mediul socio-economic ar trebui să fie caracterizat de formularea unor ipoteze rezonabile privind viitoarele rate ale creșterii economice, rate ale posibilelor schimbări tehnologice, modificări viitoare ale ratei de înscriere la universități etc.
- **Inflația.** Efectul creșterii generale a prețurilor poate avea un impact asupra calculelor privind costurile sau beneficiile. Prin urmare, acolo unde este posibil, se recomandă folosirea prețurilor curente (prețurile nominale observate efectiv an de an) la măsurarea beneficiilor sau costurilor. Totuși, pentru o analiză cu un orizont de timp mai mare, nu se pot estima întotdeauna prețurile nominale curente pentru fiecare an. În aceste cazuri, se folosesc prețurile constante. Acestea sunt prețurile fixe (deseori numite prețuri reale în literatura de specialitate) care se stabilesc pentru un an de bază. De exemplu, când se folosesc prețurile constante, toate prețurile viitoare sunt exprimate în valoarea prețurilor curente.

Deoarece valorile alese pentru aceste variabile vor influența considerabil valorile finale calculate, funcționarii publici responsabili trebuie să se asigure că valorile alese sunt rezonabile. Aceste evaluări tehnice sunt deseori externalizate. În acest caz, cel care formulează politica publică din cadrul ministerului trebuie să se asigure că toate ipotezele sunt rezonabile.

Cuantificarea beneficiilor nete (valoarea actuală netă)

Valoarea actuală netă (VAN) este o valoare măsurată prin scăderea costurilor actualizate din valoarea actualizată a beneficiilor preconizate. VAN este indicatorul cel mai des folosit în analiza cost-beneficiu.

Se calculează folosind următoarea formulă:

$$\text{VAN totală} = (B-C)_0 : (1+r)^0 + (B-C)_1 : (1+r)^1 + \dots + (B-C)_n : (1+r)^n, \text{ unde}$$

$(B-C)_n$ – diferența dintre beneficiile și costurile dintr-un an n

Pentru fiecare alternativă propusă, VAN trebuie calculată separat și apoi comparată pentru a vedea care are cea mai mare valoare. Dacă VAN este mai mare decât 0, înseamnă că politica publică sau activitatea determină obținerea unor beneficii nete pentru societate. Înseamnă că valoarea actualizată a beneficiilor viitoare este mai mare decât valoarea actualizată a costurilor. Dacă VAN este mai mică decât 0, politicile publice sau activitățile determină obținerea unor beneficii care nu acoperă costurile asociate implementării politicii publice sau activității. În majoritatea cazurilor, politicile publice care generează beneficii nete negative nu ar trebui sprijinite. Dacă trebuie să se aleagă o alternativă, se va alege întotdeauna alternativa cu cea mai mare VAN.

Exemplu: Calcularea valorii actuale nete

Să ne reamintim exemplul cu instalarea camerelor de luat vederi pentru monitorizarea respectării limitei de viteză pe drumurile publice. Costul de instalare a camerelor de luat vederi este de 1.000 de unități monetare. Prezența acestor camere va asigura beneficii viitoare din punctul de vedere al vieților omenești salvate, prin scăderea numărului de accidente.

	începutul anului I	sfârșitul anului I	sfârșitul anului II	sfârșitul anului III	sfârșitul anului IV
Beneficiu net (comparația dintre costuri și beneficii)	-1000	400	400	400	400
Factorul de actualizare (rată de actualizare de 6%)	1	0,94	0,89	0,84	0,79
Valoarea actuală a beneficiilor nete	-1000	377	356	336	317

Astfel, dacă analizăm intervalul de timp de patru ani, VAN este

$$VAN = -1000 + 377 + 356 + 336 + 317 = 386.$$

Identificarea raportului beneficiu-cost

Coeficientul beneficiu-cost reprezintă raportul dintre beneficiile actualizate și costurile actualizate. Indică randamentul financiar total sau beneficiile generate de o unitate de investiții sau costuri.

Se exprimă cu ajutorul următoarei formule:

$$B:C = VA_{(B)} : VA_{(C)}$$

Exemplu: Calcularea raportului beneficiu-cost

Să ne reamintim exemplul cu instalarea camerelor de luat vederi pentru monitorizarea respectării limitei de viteză pe drumurile publice. Costul de instalare a camerelor de luat vederi este de 1.000 de unități monetare. Prezența acestor camere va asigura beneficii viitoare din punctul de vedere al vieților omenești salvate, prin scăderea numărului de accidente.

	începutul anului I	sfârșitul anului I	sfârșitul anului II	sfârșitul anului III	sfârșitul anului IV
Valoarea beneficiilor		500	500	500	500
Valoarea costurilor	-1000	-100	-100	-100	-100
Valoarea actuală a beneficiilor		472	445	420	396
Valoarea actuală a costurilor	-1000	-94	-89	-84	-79

Astfel, $VA \text{ a beneficiilor} = 472 + 445 + 420 + 396 = 1733$

$VA \text{ a costurilor} = 1000 + 94 + 89 + 84 + 79 = 1346$

$B/C = 1733/1346 = 1,29$

Valoarea cea mai mare a raportului B/C a proiectului nu este asociată întotdeauna cu cea mai mare valoare a VAN deoarece acestea sunt două criterii de evaluare diferite. Există analiști care consideră că o valoare mai mare a B/C înseamnă un proiect mai eficient însă, în practică, prioritatea este acordată proiectelor cu cea mai mare VAN. Indiferent de situație, VAN trebuie să aibă o valoare pozitivă, iar B/C – trebuie să fie mai mare decât 1.

Identificarea perioadei de rentabilizare

Perioada de rentabilizare este definită ca durata de timp necesară pentru recuperarea costurilor aferente implementării politicii publice sau activității.

Calculată astfel:

Perioada de rentabilizare = costuri de implementare (de ex. costuri de investiții) / beneficiu net anual.

Deși această metodă este ușor de folosit, există două neajunsuri majore în cazul metodei privind perioada de rentabilizare:

- Nu ia în calcul niciun beneficiu care apare după perioada de rentabilizare, prin urmare nu permite măsurarea profitabilității.
- Nu ia în calcul valoarea în timp a banilor.

Exemplu: Calcularea perioadei de rentabilizare

Să ne reamintim exemplul cu instalarea camerelor de luat vederi pentru monitorizarea respectării limitei de viteză pe drumurile publice. Costul de instalare a unei camere de luat vederi este de 1.000 de unități monetare, iar inițiativa de politică publică a dus la obținerea unor beneficii nete anuale de 400 de unități monetare. Prin urmare,

$\text{Perioada de rentabilizare} = 1.000/400 = 2,5 \text{ ani.}$

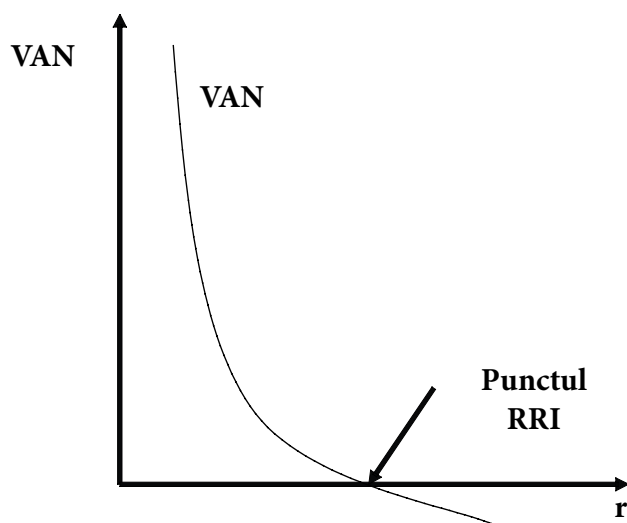
Astfel, beneficiile vor acoperi costurile investiției inițiale în doar doi ani și jumătate.

Rata rentabilității interne

În plus, la realizarea unei analize cost-beneficiu pentru proiecte de investiții, utilitatea implementării lor este caracterizată și de rata rentabilității interne (**RRI**).

Rata rentabilității interne este o rată de actualizare la care VAN a proiectului este egală cu zero, adică valoarea actuală a beneficiilor este egală cu valoarea actuală a costurilor. Pentru a evalua care dintre alternativele propuse este mai avantajoasă, este important să se determine profitabilitatea investițiilor efective ale proiectului, care este caracterizată de RRI.

Relația dintre rata de actualizare și valoarea VAN este ilustrată de următorul grafic:



și poate fi exprimată prin formula:

$$VAN(B-C) = (B-C)_0 : (1+RRI)^0 + (B-C)_1 : (1+RRI)^1 + \dots + (B-C)_n : (1+RRI)^n = 0$$

Valoarea RRI este punctul în care VAN este egală cu zero. Din punct de vedere grafic, VAN este o funcție a ratei de actualizare (vezi graficul), iar RRI este punctul în care curba VAN se intersectează cu axa orizontală. Valoarea RRI poate fi calculată cu ajutorul funcției Excel a RRI [referințe]:

Dacă valoarea RRI este mai mare decât rambursarea de capital necesar adică profitul preconizat necesar, exprimat sub forma unei rate de actualizare (rată a dobânzii), proiectul trebuie implementat. Cea mai avantajoasă opțiune se poate alege în urma comparației dintre valorile RRI a proiectelor alternative.

Stabilirea prețului de cost marginal

Conform descrierii anterioare, analiza cost-beneficiu se poate folosi pentru a stabili dacă alternativa merită să fie implementată din punctul de vedere al eficienței economice. Cu

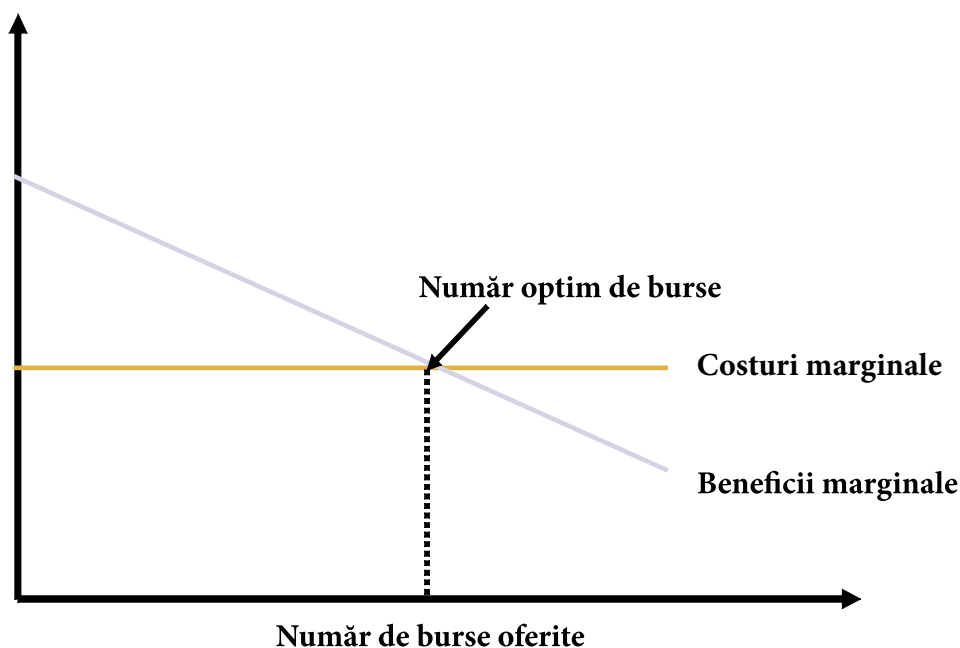
toate acestea, cei care formulează politicile publice se confruntă deseori cu problema privind stabilirea cantității optime a produsului sau serviciului public asigurat.

Comparația dintre costurile marginale și beneficiile marginale permite determinarea nivelului optim de furnizare a serviciilor publice. **Costul marginal** este un cost incremental al furnizării unei unități suplimentare a produsului realizat (serviciu sau produs). Astfel, costul marginal este definit ca modificarea costului generată de furnizarea unei unități suplimentare de produs realizat. Pe de altă parte, beneficiul marginal este un beneficiu incremental generat de furnizarea unei unități suplimentare de produs realizat (serviciu sau produs). Astfel, beneficiul marginal este definit ca modificarea intervenită la nivel de beneficii totale generată de furnizarea unei singure unități suplimentare de produs realizat.

De exemplu, să considerăm că cei care formulează politicile publice doresc să determine valoarea optimă a burselor universitare asigurate absolvenților de liceu. Costul marginal al burselor va fi constant și egal cu valoarea bursei necesare pentru un absolvent de liceu. Pe de altă parte, beneficiul optim generat de asigurarea burselor duce la scăderea fiecărei burse suplimentare asigurate, din cauza faptului că numărul absolvenților cu rezultate foarte bune nu este nelimitat. Pe măsură ce crește numărul celor care primesc bursă, în mod inevitabil unii dintre cei care beneficiază de bursă nu vor avea succese la nivel academic sau mai târziu, în cariera profesională. Astfel, beneficiile marginale directe și indirecte preconizate datorită burselor vor scădea odată cu numărul de burse oferite. Relația dintre beneficiile marginale și costurile marginale ale bursei este ilustrată într-un grafic simplu:

Atâta timp cât beneficiile sau furnizarea unei unități suplimentare (bursă) depășesc costurile marginale, decizia trebuie luată în favoare asigurării acestei unități suplimentare. Dacă beneficiile marginale depășesc costurile marginale, asigurarea unei unități suplimentare (bursă) va duce la creșterea beneficiilor nete totale.

În cazul în care costurile marginale sunt egale cu beneficiile marginale, nu poate exista niciun câștig suplimentar în urma creșterii numărului de servicii sau produse realizate. Prin urmare, atunci când costurile marginale sunt egale cu beneficiile marginale aferente asigurării burselor, beneficiile nete totale generate de burse sunt maximizate.



Analiza cost – eficacitate

Conform celor menționate anterior, metoda de analiză cost-beneficiu nu se poate aplica în cazurile în care beneficiile unei politici publice sunt greu de măsurat în termeni monetari. Practic, o mare parte a inițiativelor de politici publice intră în categoria celor pentru care beneficiile nu pot fi măsurate în termeni monetari, de exemplu, beneficiile generate de îmbunătățirea stării de sănătate, a nivelului educației sau patrimoniul cultural.

În general, analiza economică implică două metode de evaluare a propunerilor de politici publice ale căror beneficii nu pot fi măsurate în termeni monetari: *cost-eficacitate* și *cost-eficacitate ponderată*.

Metoda cost-eficacitate se folosește în cazurile în care beneficiile politicii publice pot fi măsurate cu ajutorul unei singure unități non-monetare (de ex. numărul de elevi școlarizați, numărul de vaccinuri livrate). Rezultatul aplicării metodei cost-eficacitate este reprezentat de calcularea costului unei unități de beneficiu obținut.

De exemplu, dacă vaccinarea a 1.000 de persoane în vârstă cu vaccin antigripal costă 250 de euro, atunci costurile vaccinării unei persoane în vârstă este de 25 euro-cenți (raportul cost-eficacitate). Astfel, această metodă poate fi utilă pentru evaluarea diferitelor soluții alternative de atingere a unui singur obiectiv predefinit (beneficiu). Permite alegerea celei mai avantajoase alternative care poate asigura o unitate a beneficiului specificat.

Observați că metoda de calculare a costurilor este similară cu cea de calculare a costurilor pentru analiza cost-beneficiu.

În cazurile în care beneficiile sunt caracterizate de mai multe dimensiuni (de exemplu, politica publică vizează îmbunătățirea modului de alimentare și a sănătății elevilor), înainte de aplicarea metodei cost-eficacitate, fiecărui beneficiu trebuie să i se atribuie o valoare ponderată specifică în funcție de importanța pe care o are în cadrul obiectivului general al politicii publice. Astfel, această metodă se numește **cost-eficacitate ponderată**.

Metoda de cost-eficacitate ponderată se folosește deseori la evaluarea politicilor publice de sănătate, dat fiind că acestea au adesea obiective multiple, de exemplu, reducerea mortalității și a ratei incidenței infecțiilor. Cu toate acestea, din cauza faptului că atribuirea de valori ponderată fiecărui beneficiu presupune un anumit grad de subiectivitate, se impune o mare atenție în stabilirea valorilor ponderate adecvate. Mai mult, diferiți factori implicați pot percepe anumite beneficii ca fiind mai importante decât altele.

La aplicarea metodei cost-eficacitate ponderată, fiecare indicator se înmulțește cu valorile ponderate pentru a obține o valoare compozită unică. Această valoare compozită se împarte apoi la costul diferitelor alternative pentru a obține rapoartele cost-utilitate

Exemplu: Calcularea cost-eficacității alternativelor (1)

Cei care formulează politici publice doresc să evalueze opțiunile de politici publice care duc la îmbunătățirea abilității de a citi prin creșterea vitezei de citire, a nivelului de înțelegere a textelor citite și a vocabularului. Să presupunem că se iau în considerare două politici publice:

- (i) Reducerea numărului de elevi dintr-o clasă;
- (ii) Angajarea unor profesori mai bine pregătiți;

Dat fiind că această politică publică are trei obiective, beneficiul privind obținerea unor note mai bune la teste se măsoară pentru fiecare obiectiv în parte (în termeni procentuali) și este prezentat în tabelul de mai jos.

De exemplu, reducerea numărului de elevi dintr-o clasă duce la îmbunătățirea notelor obținute la testul privind viteza de citire cu 75%. Se atribuie apoi valori ponderate pentru fiecare dintre cele trei obiective, conform opiniei experților. Valorile ponderate arată în ce măsură afectează îmbunătățirea abilităților de citire. Rezultatele pentru ambele intervenții sunt prezentate în tabelul următor:

Costul opțiunii A a politicii publice a fost de 95 de unități monetare pe elev, iar costul opțiunii B a politicii publice a fost de 105 unități monetare pe elev.

	Valori ponderate atribuite conform opiniei experților	Politica publică, opțiune A: reducerea numărului de elevi dintr-o clasă	Politica publică, opțiunea B: angajarea unor profesori mai bine pregătiți
Viteza de citire	7	75	60
Grad de înțelegere a unui text citit	9	40	65
Vocabular	6	55	65

Pentru a calcula raportul ponderat cost-eficacitate, trebuie să se calculeze nota ponderată obținută la test în cazul fiecărei alternative.

Nota ponderată pentru alternativa A = $75 \cdot 7 + 40 \cdot 9 + 55 \cdot 6 = 1215$

Nota ponderată pentru alternativa B = $60 \cdot 7 + 65 \cdot 9 + 65 \cdot 6 = 1395$

Astfel,

Raportul ponderat cost-eficacitate pentru politica publică A = $1215/95 = 12,8$

Raportul ponderat cost-eficacitate pentru politica publică B = $1385/105 = 13,3$

Prin urmare, alternativa B a politicii publice care presupune angajarea unor profesori mai bine pregătiți este mai puțin eficientă din punctul de vedere al eficienței costurilor în ceea ce privește îmbunătățirea abilității de a citi a elevilor. Totuși, este necesară o mare atenție la interpretarea acestui rezultat deoarece aceste două metode se pot folosi în mod complementar și pot fi implementate simultan.

Exemplu: Calcularea cost-eficacității alternativelor (2)

Să luăm în considerare două alternative de politici publice care vizează reducerea numărului de cazuri de hepatită, cu ajutorul următoarelor opțiuni:

- vaccinare
- epurarea apei.

Ca rezultat al vaccinării se estimează o reducere a cazurilor de hepatită cu 9.000. În cazul îmbunătățirii epurării apei, numărul cazurilor de hepatită se va reduce cu 8.000.

Costul vaccinării este de 25.000 de unități monetare, în timp ce costul îmbunătățirii epurării apei este de 40.000.

Raportul cost eficacitate pentru fiecare alternativă este:

Alternativa 1: vaccinarea: coeficientul cost-eficacitate = $25.000/9.000 = 2,70$

Alternativa 2: epurarea apei: coeficientul cost-eficacitate = $40.000/8.000 = 5,00$

Astfel, vaccinarea este cel mai puțin costisitoare alternativă pentru reducerea numărului de cazuri de hepatită.

Evaluarea riscurilor și a incertitudinilor

Risc, probabilitate și incertitudine

În procesul de formulare a politicilor publice și de evaluare a alternativelor se folosesc metode cantitative, cum ar fi analiza cost-beneficiu, sau metodele calitative descrise anterior, care presupun inevitabil formularea unor păreri privind rezultatele viitoare. Cu alte cuvinte, evaluarea alternativelor presupune luarea în considerare a unor evenimente viitoare care ar putea avea mai mult de un singur rezultat, inclusiv a costurilor, beneficiilor și impacturilor care apar în viitor.

Măsurarea beneficiilor și costurilor implică în mod inevitabil emiterea unor păreri privind probabilitatea ca anumite evenimente să se producă în viitor, probabilitate care poate fi afectată de schimbări externe sau interne ale mediului. Pe lângă incertitudinea privind nivelul beneficiilor sau costurilor care apar în viitor, o altă preocupare specială a celor care formulează politicile publice este apariția evenimentelor care pot avea eventuale efecte dăunătoare care duc fie la pierderi de ordin monetar, fie la eșecul politicii publice.

Prin analiza politicii publice se evaluează alternativele dintr-o perspectivă viitoare analizând care dintre factori ar putea fi critici și care ar putea aduce schimbări semnificative ale produselor realizate de o politică publică sau ale rezultatelor sale preconizate. De fiecare dată când este posibil trebuie să se depună eforturi pentru minimizarea tuturor factorilor posibili care pot fi asociați unor riscuri sau pentru realizarea de mecanisme de reducere a riscurilor atunci când apar.

Posibilele riscuri și incertitudini sunt foarte numeroase și pot fi grupate, de exemplu, în funcție de tipul lor sau de principala caracteristică. Ca exemplu, **riscurile politice** sau incertitudinile presupun schimbări frecvente ale Guvernului sau ale politicii Guvernului. **Riscurile privind sănătatea publică** sau incertitudinile se referă la epidemii neprevăzute de boli infecțioase. **Riscurile economice** și incertitudinile presupun schimbări ale mediului extern, apariția unor dezechilibre pe piață. **Riscurile privind bugetul public** cuprind cheltuieli neprevăzute care pot decurge din sancțiunile impuse de obligații internaționale, imposibilitatea de a rambursa un credit. **Riscurile privind protecția mediului** și incertitudinile presupun evenimente neprevăzute de tipul poluărilor accidentale sau al calamităților naturale, cum ar fi un cutremur. **Riscurile tehnologice** presupun defecțiuni ale unui sistem informatic, accidente industriale cauzate de o defecțiune tehnică.

Înainte de a începe analiza rezultatelor viitoare, este foarte important să existe o înțelegere foarte clară a celor trei termeni relevanți care sunt deseori grupați:

- **Riscul** este definit ca variația eventualelor rezultate, variație căreia i se poate asocia o probabilitate.

- **Incertitudinea** constă în lipsa de cunoștințe privind distribuția probabilității evenimentelor sau rezultatelor viitoare.
- **Probabilitatea** este definită ca valoarea statistică ce caracterizează posibilitatea ca un eveniment să se producă.

Următoarea secțiune va fi structurată după cum urmează: secțiunea privind analiza de risc se va referi la prezentarea metodelor care pot fi folosite la analiza de risc. Pentru a analiza impactul incertitudinii asupra rezultatelor politicii publice sau a alternativelor, vor fi abordate mai multe metode – analiza de senzitivitate, planificarea pe baza scenariilor și analiza eventualității.

Analiza de risc

Analiza de risc este o tehnică de identificare și evaluare a factorilor care pot afecta reușita unei politici publice în ceea ce privește atingerea scopurilor acesteia. Analiza de risc se folosește nu doar pentru a evalua alternativele de politici publice, ci și pentru a defini măsurile preventive de reducere a probabilității ca acești factori să apară, precum și introducerea contramăsurilor pentru eliminarea cu succes a acestor rezultate negative. Așa cum am menționat deja, riscul este definit ca variația potențialelor rezultate, variație căreia i se poate asocia o probabilitate. Se poate exprima cu ajutorul formulei:

$$\text{Risc} = (\text{probabilitatea ca un eveniment să se producă}) * (\text{consecințele în cazul în care se produce})$$

Prin urmare, identificarea riscurilor se concentrează pe măsurarea a două cantități aferente riscului, nivelului potențialelor pierderi și probabilitatea ca pierderea să apară.

În cazul riscurilor care implică bunuri ce pot fi comercializate, probabilitățile și consecințele privind rezultatele negative sunt deja reflectate în prețul pieței.

De exemplu, prețul caselor din zonele care pot fi afectate de inundații este mai mic decât prețul caselor care nu sunt afectate de inundații (cealalți factorii fiind egali). Prin urmare, riscul este deja inclus în prețul casei.

Cu toate acestea, nu toate efectele secundare constau în prețurile de pe piață sau în produse ce pot fi comercializate. Politicile publice presupun în mare parte riscuri care se referă la bunuri care nu pot fi comercializate, pentru care probabilitatea ca fiecare eveniment sau consecință să apară trebuie să fie cuantificată separat.

Principalii pași ai analizei de risc

Pasul 1. Identificarea probabilităților de apariție a riscurilor în analiza de risc

Există câteva metode complexe de estimare a probabilității pentru fiecare risc în parte.

Metoda cel mai des folosită pentru calcularea probabilităților constă în analiza incidenței istorice sau anterioare a acestui tip de eveniment cu ajutorul metodelor cantitative și calitative.

Exemplu: Prognozarea riscului plecând de la date istorice (anterioare)

Să luăm în considerare un caz de calculare a probabilității accidentelor mortale în Franța. Datele istorice ne arată că în ultimii câțiva ani, aproximativ 3.000 de persoane, în medie, au decedat în Franța în urma unui accident de mașină. Putem presupune în mod rezonabil că stilul de a conduce și condițiile de trafic din Franța nu se vor schimba considerabil pe termen mediu. Prin urmare, se poate estima că pe viitor se vor înregistra aproximativ 3.000 de decese cauzate de accidente de circulație. Dat fiind că populația Franței este de aproximativ 60 de milioane, avem:

Probabilitatea decesului = număr de persoane care decedează / populația totală

Probabilitatea decesului în urma unui accident de circulație = $3.000/60.000.000 = 0,0005$

Astfel,

Probabilitatea ca un anumit eveniment să se producă = numărul de evenimente de acel tip care se produc / numărul total al tuturor evenimentelor posibile

Deseori se întâmplă ca probabilitățile unor anumite evenimente să fie prezentate sub formă de procente. Astfel, în ceea ce privește exemplul de mai sus, dacă probabilitatea unui deces cauzat de un accident de circulație este de 0,0005, procentul aferent este de 0,05%.

Analiza istoricului evenimentelor nu se poate folosi la calcularea probabilității unor evenimente viitoare care nu au apărut deja în trecut. De exemplu, efectele gripei aviare nu pot fi estimate doar analizând experiențele din trecut. O modalitate mai tehnică poate consta în construirea unui model de risc care să reprezinte o descriere matematică, grafică sau verbală a unui anumit risc într-un anumit mediu.

Pasul 2. Măsurarea consecințelor unui risc

Trebuie să se ia în considerare faptul că același factor de risc poate avea impacturi diferite sau complet opuse asupra rezultatelor activității sau politicii publice. De exemplu, o vară secetoasă poate duce la o recoltă mai mică de cereale, dar în același timp poate îmbunătăți condițiile de recoltare, ducând astfel la reducerea costurilor de recoltare și uscarea a cerealelor.

Metodele de caracterizare a costurilor pot fi folosite pentru a caracteriza valoarea monetară a consecințelor negative. Aceste metode depind foarte mult de riscurile principale și de consecințele acestora, care pot fi tangibile sau intangibile. Metodele descrise în secțiunea privind beneficiile referitoare la evaluarea beneficiilor intangibile

se poate folosi la măsurarea consecințelor riscurilor intangibile. De exemplu, metodele descrise la evaluarea beneficiilor aduse de lac cu ajutorul metodei de stabilire a disponibilității de a plăti se pot aplica la evaluarea costurilor unei eventuale poluări accidentale a lacului.

Pasul 3: Evaluarea riscurilor

Atunci când se iau în considerare evenimente care presupun gestionarea riscurilor (în special cazuri de riscuri industriale sau de mediu), se poate folosi identificarea acelor *zone de risc* pentru evaluarea riscurilor. Prima zonă este *zona sigură*, în care nu se preconizează nicio pierdere. Aceasta este o situație aproape imposibilă în viața reală deoarece nu ne putem planifica activitățile ca fiind 100% sigure. Cea de-a doua zonă este *zona cu risc acceptabil*, în care alternativa de a fi evaluat pare a fi utilă fiindcă beneficiile calculate depășesc pierderile. Tehnologiile ale căror riscuri se încadrează sub acest nivel pot fi folosite în afaceri, fără a ne mai preocupa de riscurile pe care le prezintă pentru ceilalți.

Pentru cei care formulează politicile publice, identificarea unui nivel de risc acceptabil ar însemna implementarea politicii publice fără niciun rezultat neprevăzut și fără a fi nevoie să se ia decizii politice referitoare la un anumit caz. Următoarea zonă, deja periculoasă, este *zona cu risc critic*, în care pot apărea pierderi care să depășească beneficiile preconizate. Nu este rentabil să desfășori o activitate de afaceri într-o astfel de situație, iar în ceea ce privește sectorul public, un astfel de caz trebuie studiat cu mare atenție, luându-se în considerare o eventuală creștere a beneficiilor pe termen lung. În *zona cu risc catastrofal*, pierderile depășesc nivelul critic și, la o valoare maximă a acestora, pot depăși chiar și valoarea bunurilor tangibile ale unei companii. Riscurile catastrofale duc la prăbușirea unei companii și, în cazul unei politici publice de stat – la o implementare ineficientă.

Pasul 4: Gestionarea neutralizării riscului

Pierderile cauzate de diverse riscuri diferă; prin urmare, este necesară luarea deciziei de **gestionare a neutralizării riscurilor**.

Mecanismele de neutralizare a riscurilor trebuie create în funcție de situația de risc. Întregul set general de măsuri pentru combaterea posibilelor consecințe ale unui risc potențial se împarte, de regulă, în două grupuri:

- **Măsuri preventive.** Reprezintă măsuri de precauție luate din timp pentru a preveni posibilele pierderi. Măsurile preventive pot cuprinde măsuri administrative sau represive. De exemplu, riscul decesului într-un accident de circulație poate fi redus prin introducerea unor măsuri mai stricte pentru pedepsirea celor care încalcă regulile de circulație.
- **Măsuri de compensare.** Reprezintă măsuri luate pentru a compensa efectele adverse în cazul acelor membri ai societății care au fost afectați în mod negativ. Exemplele de măsuri de compensare includ acorduri de grupare a riscurilor (asigurări), instituirea unor fonduri de rezerve.

Analiza sensibilității

Există diferite posibile rezultate viitoare neprevăzute cărora nu le putem asocia probabilități de a se produce și pentru care nu putem realiza o analiză de risc completă, conform descrierii din secțiunea anterioară. **Analiza de sensibilitate** este o metodă în care evenimentele incerte sunt analizate prin analiza cost-beneficiu, schimbând parametrii inițiali care reflectă acel eveniment incert și stabilind cât de sensibile sunt beneficiile și costurile la modificarea acestor parametri.

De exemplu, să luăm în considerare o inițiativă de politici publice care presupune renovarea școlilor publice. Este aproape imposibil să asociem o anumită probabilitate cazului în care costurile de construcție ar crește în următorii doi ani. Totuși, la realizarea analizei cost-beneficiu este util să studiem cum ar fi afectate beneficiile nete în cazul în care costurile de construcție ar crește cu 10% (sau orice altă valoare care ar putea apărea în viitor). Astfel, în cazurile în care există posibilitatea ca respectivele costuri de construcție să crească, este util să calculăm în ce măsură modificarea costurilor afectează nivelul beneficiilor nete.

La modul general, analiza de sensibilitate se poate aplica și pentru a studia adecvarea unei alternative de politici publice propuse în cadrul analizei cost-beneficiu prin luarea în considerare a oricăror schimbări ale valorilor parametrilor, inclusiv, de exemplu, calcularea sensibilității beneficiilor nete la diferite rate de actualizare.

Mai mult, analiza de sensibilitate se poate folosi în cazurile în care indicatorii cantitativi care descriu alternativa (de ex. VAN) au fost obținuți ca rezultat ale analizei cost-beneficiu. Așa cum am menționat deja, astfel de date vor fi disponibile atunci când se analizează politici publice în care sunt programate dezvoltarea infrastructurii sau proiecte de investiții. Pe parcursul analizei, se impune modificare unor factori precum ciclul de viață al proiectului (perioada de timp în care vor fi primite beneficiile) sau rata de actualizare. Cu ajutorul analizei de sensibilitate se pot determina acele *puncte de transfer* – valori critice ale parametrilor la care beneficiile pozitive sunt înlocuite de beneficii negative, și invers.

Folosirea scenariilor în analiza pe bază de scenarii

Carl Patton David S. Savicky definește redactarea scenariilor ca fiind o metodă utilă atât pentru evaluarea alternativelor, cât și pentru prezentarea rezultatelor analizei³². Scenariile sunt descrieri a ceea ce s-ar întâmpla în cazul diferitelor alternative. Acestea prezintă, sub forma unei narațiuni, desfășurarea evenimentelor, reacții ale actorilor-cheie și consecințele – inclusiv costurile și beneficiile măsurabile, precum și modificările intangibile.

³² Carl Patton David S. Savicky „Metode de bază ale analizei și planificării politicilor publice”, a doua ediție, 1986, Prentice Hall

În analiza de senzitivitate descrisă anterior, fiecare eveniment incert a fost studiat independent față de celelalte. Analiza pe bază de scenarii (vezi secțiunea privind modelarea și Anexa 6) se bazează pe ipoteza că factorii care afectează rezultatele unei politici publice nu acționează independent.

De exemplu, să luăm din nou în considerare o politică publică privind renovarea școlilor publice. Analiza de senzitivitate s-a efectuat pentru a vedea cât de sensibile sunt beneficiile nete la modificări ale costurilor de construcție. Totuși, dacă respectivele costuri de construcție cresc, este posibil ca și alte costuri de implementare a politicii publice respective să crească. Prin urmare, analiza pe bază de scenarii va studia modul în care se schimbă beneficiile nete în urma creșterii costurilor de construcție, a manoperei, a altor materiale.

În general, analiza de senzitivitate presupune împărțirea eventualelor evenimente viitoare în *cel mai bun*, *cel mai rău* și *cel mai probabil* scenariu. Scenariul pentru *cel mai bun caz* se bazează pe cea mai mică valoare estimată pentru evenimentele negative și cea mai optimistă valoare estimată pentru beneficii. Scenariul pentru *cel mai rău caz* se bazează pe cele mai pesimiste estimări pentru evenimentele negative și pentru beneficii.

III. Implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice

1. Planificarea implementării politicilor publice

Odată ce alternativa de politică publică considerată a fi cea mai adecvată a fost evaluată și apoi aprobată de către factorii de decizie, urmează o altă etapă importantă a procesului de planificare a politicii publice: planificarea implementării. În timpul acestei etape sunt elaborate activități detaliate cu privire la implementarea politicii publice care vizează obținerea rezultatelor așteptate ale acțiunilor și ale politicii publice. Pe scurt, este vorba de un plan de acțiune care transpune obiectivele generale și intențiile politicii publice în sarcini și acțiuni concrete.

Planificarea implementării necesită cunoștințe avansate în domeniul de activitate în care vor fi introduse schimbările. Planificarea trebuie să ia în considerare toți factorii esențiali interni și externi care pot influența procesul de implementare, precum și instituțiile responsabile, partenerii sociali, grupurile țintă, beneficiarii și instituțiile implicate în procesul de implementare. Comunicarea eficientă și abilitățile de coordonare sunt esențiale pentru succesul întregii etape de implementare a politicii publice.

În timpul planificării implementării politicii publice trebuie avute în vedere următoarele aspecte importante:

- Să fie luate în considerare toate instrumentele de politici publice menționate în politica publică – acte normative, activități informative și de coordonare, finanțare;
- La început este nevoie doar de o planificare sumară a măsurilor de implementare însoțite de termene limită realiste (secțiunea din documentul de politici publice intitulat Următorii pași);
- Trebuie planificate cu atenție diversele etape de elaborare și consultare (inclusiv informarea publicului larg);
- Trebuie acordată o atenție specială diverselor proceduri parlamentare (de exemplu: numărul lecturilor acceptate pentru un proiect de lege, programul de lucru al comisiilor responsabile, etc.) și proceduri pentru alcătuirea bugetului (de exemplu cereri de finanțare și alocări bugetare);
- Trebuie stabilită secvența activităților de implementare și indicate acele activități a căror realizare este crucială pentru debutul altor activități și a căror amânare sau nerealizare ar atrage după sine modificarea planului de implementare;
- Trebuie acordată o atenție specială activităților de colectare de date și prevederilor referitoare la monitorizare și evaluare, pentru a cunoaște în detaliu procesul de implementare și a avea suficiente date concrete asupra rezultatelor politicii publice și rezultatelor acțiunilor concrete;
- Trebuie stabilit termenul limită al evaluării ex-post al implementării politicii publice, prevăzându-se resursele necesare realizării acesteia, și trebuie asigurată

o perioadă suficientă de timp pentru pregătirea concluziilor și propunerilor pentru eventuale pași viitori.

Etapa de planificare a implementării poate fi împărțită în mai multe niveluri de elaborare. Nivelul de elaborare cel mai general este, în cele mai multe cazuri, deja inclus într-un document de politică publică („planificare sumară”) la secțiunea „Următorii pași”. În acest moment sunt indicate numai principalele direcții de activitate și câteva sarcini generale pentru fiecare dintre ele. De asemenea, se definește calendarul implementării cu termene trimestriale sau chiar semestriale.

Următorul nivel de elaborare îl reprezintă planificarea pe termen mediu a implementării politicii publice, în care direcțiile generale de activitate sunt împărțite în sarcini mai detaliate și acțiuni cruciale („milestones”). În acest moment calendarul devine mai precis, dar lasă încă loc modificărilor. Lucrul cel mai important acum este stabilirea secvenței logice de sarcini și activități în scopul creării unei succesiuni care vizează implementarea politicii publice.

Cel mai elaborat nivel al procesului de planificare a implementării îl reprezintă *planul anual de activitate*, care este un instrument uzual folosit de instituțiile publice pentru planificarea activităților. Acest plan anual de activitate conține activități concrete care trebuie realizate în scopul atingerii obiectivelor specifice ale politicii publice. Acest nivel de planificare poate include date concrete pentru diferite evenimente (ședințe ale grupurilor de lucru, seminarii, conferințe), etape și termene concrete pentru transmiterea proiectelor de acte normative necesare instituțiilor implicate, etc. Nivelul de detaliu al planurilor anuale de activitate poate fi diferit de la un caz la altul, însă de regulă cu cât vor fi depuse mai multe eforturi pentru elaborarea unui plan de acțiune precis, cu atât vor apărea mai puține surprize și accidente în timpul procesului de implementare. Planurile anuale sunt formulate atât pentru politici publici, cât și pentru instituții, departamente și oficiali.

Este important de reținut că aceste planuri sunt făcute respectându-se constrângerile financiare stabilite prin bugetul anual aprobat. În cazul în care există mai multe surse de finanțare a activităților (de exemplu atunci când sunt implicate și instituții financiare internaționale), toate resursele vor fi planificate cu atenție pentru a se evita dubla finanțare sau lipsa totală a finanțării. Rezultatele acestor activități sunt exprimate prin rezultatele concrete ale acțiunilor („outputs”) care, împreună, formează rezultatul politicii publice („outcomes”).

Dintre metodele care pot servi planificării, vor fi prezentate în acest manual schema Gantt și Analiza drumului critic (Critical path). Aceste două modele sunt utilizate în special în cazul proiectelor industriale de anvergură, dar pot fi folosite cu succes și în cazul unor proiecte sau inițiative în cadrul organizațiilor administrației publice care presupun desfășurarea concomitentă a mai multor activități în vederea atingerii unor obiective. În ceea ce privește formularea politicilor publice, aceste metode de planificare a activităților pot contribui substanțial, ulterior implementării, în etapa de monitorizare și evaluare a politicilor publice.

Metoda Gantt

Metoda Gantt este o metodă de planificare prin care este prezentată succesiunea activităților din cadrul unui proiect, în funcție de rezultatele acestora și timpul necesar desfășurării lor. Informațiile obținute în urma aplicării metodei sunt cuprinse într-o schemă cunoscută și sub denumirea de schemă Gantt.

Aplicarea metodei Gantt cuprinde următoarele etape:

- identificarea activităților care urmează a se desfășura în cadrul unui proiect;
- identificarea timpului necesar desfășurării lor;
- identificarea momentelor de început și de sfârșit ale activităților.

Aceste informații sunt reprezentate grafic într-un tabel. În stânga tabelului sunt prezentate activitățile care urmează să se desfășoare în cadrul proiectului. În capul de coloană este prezentat calendarul desfășurării activităților prezentate pe coloana din stânga. Porțiunile hașurate din tabel (vezi figura 21 mai jos) reprezintă perioadele necesare desfășurării activităților prezentate în stânga. O anumită activitate poate începe în luna martie a anului pentru a fi finalizată la începutul lunii mai. După cum se poate observa și în figura 21, o anumită activitate (în exemplu activitatea numărul 3) poate fi începută înainte ca alte activități să fi fost terminate. Astfel că, înființarea parcului de mașini poate începe înainte ca toate activitățile de achiziționare a mașinilor să fie încheiate în acest fel, economisindu-se o perioadă de timp care, în alte condiții, ar fi prelungit durata întregului proiect.

Figura 21. Exemplu de schema Gantt: Proiect de îmbunătățire a transportului elevilor din localitățile limitrofe către școlile din oraș X.

	Instituția responsabilă	Persoana responsabilă	Ian.	Feb.	Martie	Aprilie	Mai
1. Stabilirea traseelor autobuzelor în conformitate cu necesitățile identificate							
2. Organizarea licitației pentru achiziționarea autobuzelor							
3. Înființarea parcului de mașini.							
4. Asigurarea resurselor umane pentru funcționarea autobuzelor							

Pentru ca succesul aplicării metodei să fie asigurat, este necesară ordonarea activităților și stabilirea secvențialității lor printr-o coordonare superioară a diferitelor departamente

implicate în desfășurarea activităților din cadrul proiectelor. Astfel, pentru ca proiectul să decurgă conform schemei, este necesar ca secvențialitatea activităților să fie respectată. În cazul în care un anumit departament nu inițiază activitatea exact în momentul prevăzut în schema Gantt, există riscul ca anumite activități să necesite perioade de desfășurare extinse, fapt care afectează terminarea în termen a întregului proiect.

În ciuda acestor dezavantaje, graficul Gantt prezintă și o serie de avantaje importante care pot asigura coordonarea eficientă a activităților desfășurate în vederea implementării unei politici publice. Astfel, graficul permite o mai bună vizualizare a activităților proiectului, astfel încât să fie posibilă obținerea unei performanțe crescute prin scăderea timpului alocat activităților, fără ca, în acest fel, să fie afectată calitatea rezultatelor intermediare obținute.

Analiza drumului critic

Analiza drumului critic este, asemenea graficului Gantt, o metodă de planificare a activităților care permite identificarea cu precizie a momentelor intermediare de realizare a unui proiect. Spre deosebire de metoda Gantt, analiza drumul critic urmărește să identifice cea mai scurtă perioadă în care un proiect poate fi realizat.

Analiza drumului critic permite identificarea următoarelor elemente:

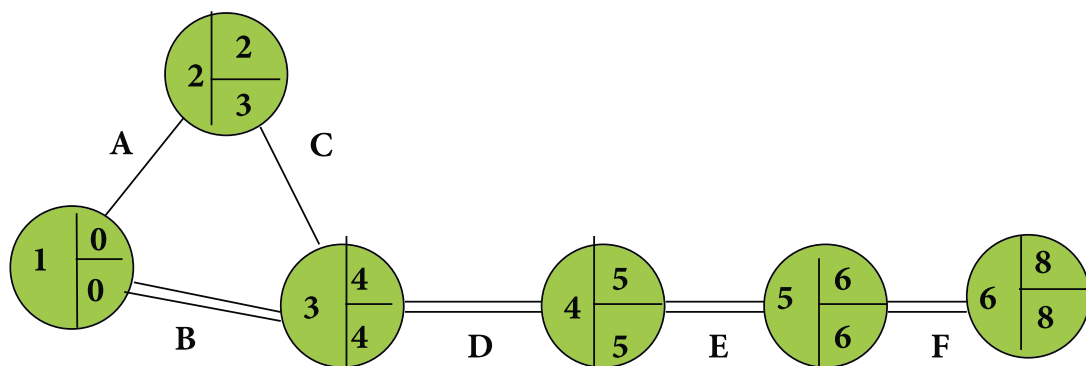
- sarcinile ce trebuie îndeplinite;
- ce activități se pot desfășura în paralel;
- cel mai scurt timp în care poate fi implementat în totalitate proiectul;
- resursele necesare pentru implementare;
- secvențialitatea activităților, calendarul de implementare;
- sarcini prioritare;
- cel mai eficient mod de reducere a perioadei de implementare în cazul proiectelor urgente.

În figura 22 este prezentat un exemplu de grafic al drumului critic în care sunt prezentate atât activitățile (numerotate de la A la F), precum și secvențialitatea acestora. Nodurile rețelei reprezintă momente de sfârșit precum și de începere a activităților. Pentru identificarea drumului critic, a cărui parcurgere asigură desfășurarea activităților în cel mai scurt timp, se începe cu citirea graficului de la stânga la dreapta. În acest fel sunt identificate momentele în care activitățile pot fi cel mai devreme începute (earliest event times - EET). Aceste momente, sunt specificate în partea de dreapta sus a nodurilor. Astfel, conform exemplului din figura 22, aceste momente sunt: pentru activitatea A - 0, pentru activitatea B - 4, pentru activitatea C - 2 și așa mai departe.

După ce a fost parcurs întreg graficul de la stânga la dreapta, traseul este reluat de la dreapta la stânga pentru a identifica momentele în care activitățile pot fi cel mai târziu terminate (latest event time - LET). Aceste momente sunt prezentate în partea de dreapta jos a nodurilor. Astfel: pentru activitatea F acest moment este 8, pentru activitatea E - 6 și așa mai departe. Nodurile în care EET este egal cu LET reprezintă

nodurile care marchează drumul critic. În figura 22 acest drum este marcat cu linie dublă.

Figura 22. Exemplet de grafic corespunzător unei analize a drumului critic



Asemenea graficului Gantt, analiza drumului critic presupune o coordonare impecabilă între diferitele departamente însărcinate cu desfășurarea activităților reprezentate în schema Gantt. Dacă această coordonare nu este asigurată există riscul apariției unor întârzieri în realizarea unor rezultate intermediare ale proiectului, fapt care afectează data limită de terminare a proiectului.

Metodele de planificare a activităților mai sus amintite pot fi utilizate în cazul acelor politici publice implementate cu ajutorul unor proiecte ale căror rezultate pot fi ușor cuantificate. Activitățile de implementare trebuie să fie suficient detaliate astfel încât să se cunoască cu precizie perioada de derulare a acestora. De asemenea, atât rezultatele intermediare cât și cele finale trebuie cunoscute, astfel încât să fie posibilă identificarea momentului de terminare a proiectului. Cu toate acestea, chiar și atunci când aceste elemente nu pot fi asigurate, cele două metode de planificare se pot dovedi utile în crearea unei imagini de ansamblu în ceea ce privește desfășurarea activităților de implementare a unei politici publice, precum și mai târziu în cadrul procesului politicilor publice, în etapa de monitorizare și evaluare a politicilor publice.

Metoda tabelului cu scoruri ponderate³³

Abordarea management-ului strategic prin folosirea Tabelului cu Scoruri Ponderate (TSP) („Balanced Scorecard”) a fost dezvoltată la sfârșitul anilor 1980 de profesorul american Robert S. Kaplan (Harvard Business School) și profesorul David P. Norton. Inițial, metoda fusese creată ca un instrument de management pentru firmele private, pentru a aborda necesitatea de măsurare a resurselor, input-ului și rezultatelor în contextul perspectivelor strategice ale companiei.

Începând cu anii 1990 metoda TSC a fost larg folosită pentru planificarea strategică în

cadrul instituțiilor din sectorul public. Metoda este foarte cunoscută ca un instrument de management al funcționării sectorului public în SUA, Marea Britanie, Australia și țările scandinave. În multe cazuri, modelul original al TSC a fost modificat pentru a răspunde nevoilor specifice ale instituțiilor publice. De exemplu, în sectorul public din Finlanda se face adesea referire la această metodă numind-o „Succesul Echilibrat”, subliniind că în sectorul politicilor publice nu este întotdeauna potrivit să se evalueze succesul responsabilităților doar în baza unor indicatori măsurabili, dar că este nevoie să se ia în calcul și metode calitative.

TSP este un sistem de management care s-ar putea aplica planificării la nivelul instituției, precum și procesului de planificare a marilor strategii sectoriale, de asemenea TSP este aplicabil unui tip de planificare a politicilor publice „axate pe scopuri” prezentat anterior³⁴. TSP este o metodă populară în dezvoltare, există de asemenea programe IT care oferă un instrument tehnic pentru colectarea datelor necesare și gestionarea strategiei TSP³⁵. Dacă metoda TSP este aleasă ca instrument de planificare pentru managementul strategic sau planificarea politicilor, este important să se cunoască terminologia și comparația cu alte instrumente de planificare strategică folosite de administrație. Terminologia TSP este puțin diferită de terminologia clasică a planificării strategice, dar structura și principalii pași sunt în general aceiași. Prin compararea cu „Metodologia de elaborare a planurilor strategice ale instituțiilor” dezvoltată în România, se pot găsi asemănări între perspectivele TSP și direcțiile strategice de acțiune ale metodologiei, misiunii, viziunii și valorilor, etc.

De ce avem nevoie de instrumente de management strategic cum ar fi TSP care să modeleze viitorul ?

Documentele strategice au adesea un înalt statut profesional și prestanță, dar rămân neimplementate. În cazul metodei TSP ceea ce contează nu este doar documentul în sine, ci chiar mai mult **procesul** prin care acesta este creat. Astfel că metoda TSP trebuie văzută ca un proces care constă în anumite etape de lucru necesar a fi urmate pentru atingerea unui bun rezultat.

Instrumentele de management strategic sunt necesare pentru un management proactiv al unei instituții sau pentru implementarea unei anumite politici. Pentru managerii din administrația publică aceasta este o provocare specială pentru că modul de gândire tradițional tinde să se concentreze pe punerea în practică a sarcinilor administrative și respectarea pasivă a legislației.

³³Descrierea metodei TSP se bazează pe experiența în administrația publică din Finlanda prezentată de Sirpa Kekkonen, Project Manager în cadrul Cabinetului Primului Ministru al Finlandei, la seminariile de formare organizate pentru realizarea acestui manual.

³⁴În administrația publică din România Tabelul cu Scoruri Ponderate ca instrument de planificare a politicilor sectoriale a fost folosit la elaborarea Strategiei Naționale pentru Export 2005-2006 de către Ministerul Economiei și Comerțului (a se vedea http://www.dce.gov.ro/SNE/National_exp_strategy.html).

³⁵Microsoft Office Tools pentru TSP - a se vedea: <http://download.microsoft.com/download/9/b/d/9bd6417e-bcc1-4a2f-8902-c3aca33e1706/framework.doc>.

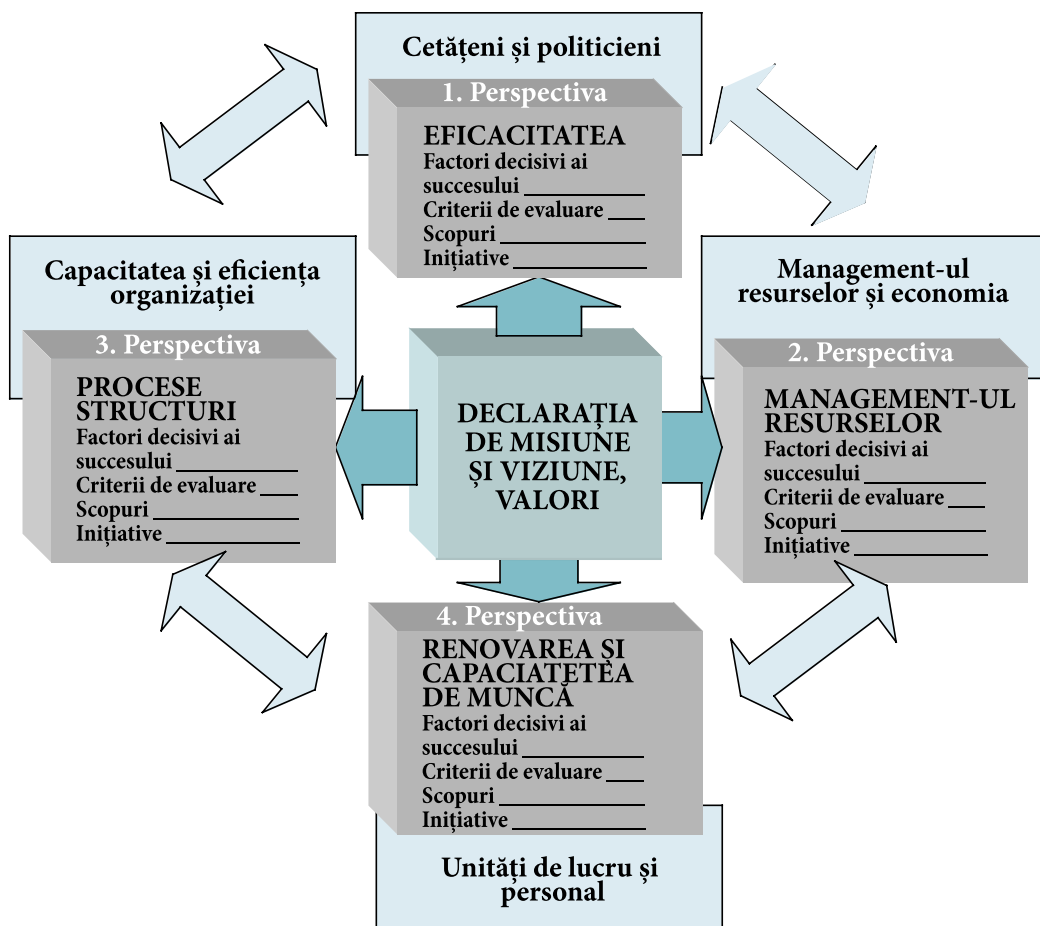
Piatra de temelie a metodei „Succesul Echilibrat” sunt următoarele elemente:

- viziunea
- abordarea multidimensională
- măsurile se bazează pe strategie
- procesul de analiză: participativ, transparent, responsabil

Prin această metodă se stabilește un echilibru între diferite dimensiuni ale planificării, implementării, monitorizării și evaluării:

- pe termen lung și scurt
- măsuri referitoare la resurse și alte măsuri care nu privesc resursele
- perspective externe și interne

Figura 23. Structura TSP:



Un exemplu pentru definirea perspectivelor îl putem lua din metoda TSP dezvoltată de Ministerul Finanțelor Publice din Finlanda. Definițiile celor 4 perspective precum și a întregului conținut al TSP vor fi formulate în concordanță cu nevoile fiecărei instituții sau politici. Perspectivele clasice TSP pentru companii sunt: Financiar, Procese Interne de Afaceri, Client, învățare și Creștere.

Elementele de bază ale TSP:

1. **Declarația privind misiunea și viziunea** – Un aspect deosebit de important pentru o strategie este acela că aceasta este construită pornind de la declarația de misiune clar definită a unei instituții, precum și de la viziunea care proiectează o imagine a viitorului spre care instituția dorește să se îndrepte sau pe care politica trebuie să o obțină. Aceste două concepte pot fi definite după cum urmează:

Declarația privind misiunea este credibilă dacă include:

- un motiv pentru a exista și o opinie împărtășită asupra utilității și necesității instituției publice;
- poziția instituției în cadrul societății și relațiile sale cu alți actori;
- domeniul de aplicare a responsabilităților instituției în cadrul societății;
- rolul(urile) pe care dorește să-l/le îndeplinească în domeniul său;
- responsabilități strategice ca o valoare adăugată sau beneficii pentru clienți sau instituții, parteneri implicați și grupuri țintă.

Există tendința la nivelul instituțiilor publice de a face referire la actele normative de organizare și funcționare a instituției ca fiind declarația de misiune. În lumina experienței finlandeze acestea nu sunt suficiente și este util din punctul de vedere al management-ului să se elaboreze în mod adecvat o declarație de misiune în care să se definească elementele prezentate anterior.

Un **exemplu** de declarație de misiune elaborat de Ministerul Finanțelor din Finlanda:

“Ca parte a Guvernului, Ministerul Finanțelor se concentrează pe oferirea de consiliere și furnizarea de servicii privind politica economică și bugetară și este responsabil pentru asigurarea:

- unei politici economice echilibrate având la bază dezvoltarea durabilă
- atenta administrare a finanțelor statului
- o bună guvernare
- cooperare națională și internațională în toate aceste domenii de activitate.”

2. **Sensul viziunii** este acela de a da instituției publice o direcție comun acceptată și împărtășită. Este imaginea celei mai bune instituții care poate exista în viitor. Următoarele puncte reprezintă criterii pentru o viziune de succes:

- Este o viziune clar mai bună decât stadiul actual
- Trebuie să aibă totuși un caracter flexibil
- Reprezintă o provocare, dar nu este imposibil de realizat
- Este clară, ușor de înțeles și de reținut
- Este „un vis pentru foarte bine”
- Conferă energie și motivează pentru atingerea scopului
- Creează un sentiment de unitate pentru procesul de elaborare a politicilor
- Este definită ca un slogan

Un **exemplu** de declarație privind viziunea elaborat de Ministerul Finanțelor din Finlanda:

„Ministerul Finanțelor lucrează pentru a proteja fondurile publice concrete și pentru a oferi generațiilor viitoare un spectru larg de opțiuni economice și oportunități.”

3. **Alegerea perspectivelor strategice** – în cadrul metodei TSP, modul de lucru obișnuit este acela de a privi provocările strategice din patru perspective diferite, prezentate în imaginea de mai sus (Figura 23). Pentru o instituție publică, perspectiva numărul unu ar trebui să fie „**Eficacitatea socială**”. Aceasta este perspectiva din punctul de vedere al cetățeanului și al decidentului politic. Această perspectivă reflectă randamentul și rezultatul instituției. Se poate baza pe abordarea management-ului performanței.

Celelalte trei perspective reflectă ceea ce se poate numi viziune „internă”. Acestea sunt:

- Perspectiva asupra management-ului resurselor – care este modul cel mai eficient și productiv în care se folosesc resursele financiare ale instituției;
- Perspectiva asupra proceselor și structurilor;
- Perspectiva asupra mediului de lucru și a personalului – renovare, capacitate de lucru și competențe.

Succesul general al instituției depinde de cât de clar poate fi văzută corelația dintre toate cele patru perspective și cât de bine echilibrată este implementarea lor.

4. **Acordarea unei ponderi perspectivelor și inițiativelor** – în cadrul metodei TSP perspectivele strategice sunt evaluate în funcție de importanța lor și o pondere diferită le este acordată în funcție de viziunea și misiunea strategiei. Perspectivele astfel evaluate sunt folosite pentru monitorizare și evaluare în vederea obținerii concluziei generale privind succesul strategiei de a atinge obiectivele strategice. Ponderea este propusă și agreeată la fel ca și la analiza *multicriterială* – de către comisii de experți, discuții în grupul de management sau folosind metoda Delphi.

Un exemplu de perspective cărora li s-a acordat o pondere din cadrul Strategiei Naționale pentru Export 2005-2009 a României:

Perspectivă	Pondere	Inițiative
Dezvoltare	20%	Punctaje 0 - 3
Sector	30%	Punctaje 0 - 3
Client	30%	Punctaje 0 - 3
Dezvoltare capacitate	20%	Punctaje 0 - 3

Și inițiativelor li se poate acorda o pondere. Fiecare inițiativă primește un punctaj: 0 (nu a început), 1 (nu a atins obiectivul), 3 (a depășit obiectivul). În final, inițiativele evaluate sunt adunate și folosite la monitorizarea și evaluarea strategiei.

Punctajul final al implementării Strategiei Naționale pentru Export este definit dintr-un total de 100%, iar evaluarea impactului general va fi:

- Așteptări depășite - între 80 – 100 puncte;
- Atingerea așteptărilor și o ușoară depășire a acestora – între 52 – 80 puncte;
- Sub așteptări spre nesatisfăcător – sub 52 puncte.³⁶

Nu este întotdeauna necesară această evaluare a perspectivelor și inițiativelor. De exemplu, conform experienței Finlandei cu metoda TSP, este evaluată doar atingerea scopurilor la trei niveluri – minim, realist și maxim.

5. Factori decisivi ai succesului, criterii de evaluare și fixarea scopurilor – Pentru fiecare dintre cele patru perspective menționate anterior trebuie definite trei elemente. Următoarea imagine prezintă întrebările care trebuie adresate:

Dimensiuni		
Eficacitate-Procese-Resurse-Renovare		
Factori decisivi ai succesului	Criterii de evaluare	Nivelul scopurilor
		<i>Minimal Real Maximal</i>
<i>Aspecte pentru care succesul este crucial pentru implementarea declarației privind misiunea și viziunea în perioada strategică în discuție (viziune pe termen lung)</i>	<i>Criteriu/măsură/metodă pentru identificarea/urmărirea implementării unui factor critic de succes</i>	<i>Scopul fixat pentru criteriul care descrie factorul critic de succes în perioada operațională în discuție (viziune pe termen scurt)</i>

Factorii decisivi ai succesului sunt aspecte, factori sau circumstanțe în care succesul sau eșecul va avea pe termen lung un efect hotărâtor asupra instituției sau politicii. Într-o situație ideală și ca regulă nu ar trebui să fie mai mult de cinci factori definiți pentru fiecare perspectivă pentru identificarea esenței strategiei.

Definiția **criteriilor de evaluare** încearcă să găsească o măsură, un instrument sau un mijloc care să descrie cel mai bine succesul unei instituții în raport cu factorul critic al succesului cu care este în relație. Criteriile de evaluare pot fi calitative (verbale) sau cantitative (indicatori numerici). Pentru fiecare factor de succes este de preferat să nu existe mai mult de trei criterii de evaluare.

Scopurile descriu starea dorită a criteriului de evaluare. Atingerea acestuia poate fi verificată și indică progresul pe termen scurt. Scopurile definesc nivelul de implementare a factorilor de succes și de multe ori se referă la misiunile sau funcții stabilite pentru viitorul apropiat. În unele cazuri, dar nu este obligatoriu, poate fi inclusă o analiză a nivelului minim, real și maxim al scopului.

Un exemplu de scopuri ale Ministerului Finanțelor din Finlanda pentru anul următor:

- *Creștere economică: asigurarea competitivității sistemului de impozitare, implementarea modificărilor la sistemul de impozitare a firmelor, adoptarea legii în Parlament în primăvară;*

- *Procesul MTEF: consolidarea procesului de pregătire orizontală din cadrul ministerului, proiect de dezvoltare realizat până la jumătatea anului;*
- *Renovare: înainte de sfârșitul anului majoritatea personalului își vor însuși valorile MF, punctaj mediu 3,3 din barometrul anual privind gradul de satisfacție oferit de serviciu;*
- *Resurse: se va pune la punct un sistem de contabilitate internă care va sprijini eficiența internă, introducerea unui sistem de monitorizare a orelor de lucru.*

Este oferit un exemplu de scop pentru fiecare perspectivă, în practică bineînțeles există mai multe scopuri.

Exemplu de factori decisivi ai succesului

EFICACITATE	RESURSE	RENOVARE ȘI CAPACITATE DE MUNCĂ	PROCESE ȘI STRUCTURI
• Creștere economică și stabilitate • Un nivel ridicat al ocupării forței de muncă • Folosirea eficientă a banilor din taxe	• Proces de contabilitate internă • Distribuirea resurselor umane	• Strategia de cunoaștere a ministerului • Implementarea noului sistem de remunerație • Etc.	• Procesul MTEF și procesul privind bugetul anual • Coordonarea sectorului administrativ al MF • Gestionarea rețelelor externe • Etc.

5. Perspectiva timpului – Primul lucru care trebuie definit când procesul de planificare a strategiei a început este perioada de timp a strategiei. Această perioadă variază în funcție de fiecare instituție, dar de obicei nu este mai mică de 4 – 5 ani. Factorii decisivi ai succesului sunt formulați pe termen mediu (nu se schimbă în fiecare an așa cum se întâmplă în cazul criteriilor de evaluare) chiar dacă ar trebui analizați în fiecare an când strategia este revizuită. Scopurile ar trebui revizuite în fiecare an în majoritatea cazurilor.

Procesul TSP este repetat anual și include evaluarea progresului, precum și revizuirea conținutului TSP. Rezultatele monitorizării implementării TSP reprezintă baza pentru negocierile anuale ale rezultatelor între Minister și organismele subordonate în cazul strategiei organizației și între instituția responsabilă cu implementarea și instituții, parteneri, grupuri țintă în cazul implementării politicii.

³⁶ *Strategia Națională pentru Export 2005-2009,*
http://www.dce.gov.ro/SNE/National_exp_strategy.html

6. Procesul – Nu este niciodată redundantă accentuarea importanței modului de procesare a TSP. Procesul TSP este organizat similar cu alte abordări ale planificării strategice – stabilirea grupurilor de management, împărțirea sarcinilor pe subgrupe, organizarea seminariilor, grupurilor de lucru, sesiuni de brainstorming similar cu alte exerciții de planificare.

Etapale principale ale procesului TSP:

- Prin intermediul discuțiilor în grupul de management: nevoia de a lucra la strategie, aprobarea metodologiei TSP, angajament din partea conducerii de la vârf (în total 5 -8 zile);
- Proces la nivelul ministerului: o serie de seminarii (în total 6 zile);
- Informarea personalului;
- Strategia se lucrează la nivel departamental;
- Numirea persoanei responsabile pentru a superviza implementarea (la nivel tehnic).

Precondiția cea mai importantă pentru dezvoltarea TSP este să aibă loc discuții între membrii grupului de management al instituției înaintea de stabilirea unui acord cu privire la timpul necesar pentru activitatea de elaborare a strategiei. Este vital ca la realizarea acestui proces **să se angajeze conducerea** instituției. În condiții normale procesul durează aproximativ 5-8 zile lucrătoare complete de seminar cu participarea personalului din conducere.

Implicarea personalului este un alt aspect important. Pe toată durata procesului trebuie să existe o **comunicare deschisă** a rezultatelor obținute de personalul instituției. Este esențial un *feedback* din partea personalului pentru ca strategia să reflecte opinii comune împărtășite și mai târziu să se garanteze un angajament de implementare a strategiei.

Condițiile critice și pericolele metodei TSP

Aspectele metodologice importante, rezultatul procesului, precum și avantajele, condițiile critice și pericolele pot fi prezentate pe scurt după cum urmează:

- Grupul executiv nu elaborează strategia, ci desemnează pe altcineva să o elaboreze – conducerea de la vârf nu este responsabilă cu progresul procesului de elaborare a strategiei;
- Conducerea de la vârf are opinii divergente privind nevoia unei strategii („consumă din timpul necesar pentru realizarea unor activități concrete”);
- Personalul nu este format pentru a fi implicat în activitatea de elaborare a strategiei;
- Întârzierile în obținerea unor rezultate pe termen scurt conduc la pierderea încrederii – procesul de elaborare a strategiei este mai puțin atractiv și dinamic;
- Metoda TSP este introdusă ca un sistem pentru informarea conducerii, criteriile/măsurile sale de evaluare sunt folosite doar pentru control și nu în scopul comunicării.

Metoda tabelului cu scoruri ponderate este o metodă ce se dezvoltă rapid. Există o literatură de specialitate extinsă și multe resurse pe Internet privind această metodă, precum și exemple practice de cazuri în care s-a aplicat TSP. Totuși, trebuie menționat că TSP, ca și alte metode de analiză și planificare a politicilor, nu reprezintă o abordare tehnică. Esența metodei este gândirea strategică și comunicarea. Suportul tehnic poate doar facilita, dar niciodată nu poate înlocui acest proces.

2. Monitorizarea și evaluarea politicilor publice

Evaluarea implementării politicii publice este o evaluare *ex-post* și reprezintă etapa finală logică a ciclului de politici publice. Rezultatele evaluării și recomandările formează un set de aspecte necesare elaborării agendei pentru următorul ciclu de politici publice. Așa cum am menționat deja în capitolul I al acestui manual, evaluare *ex-post* este împărțită în două tipuri: monitorizare (evaluarea intermediară) și evaluare finală. Auditul și controlul tradițional reprezintă, de asemenea, o activitate de evaluare. Aceste trei abordări principale ale evaluării performanței și implementării politicii publice se axează pe diferite aspecte:

Inspecție, audit și control

Reprezintă abordarea tradițională concepută în primul rând pentru a se asigura că resursele (contribuțiile inițiale) sunt transpuse eficient în rezultate. Abordarea este concepută pentru a asigura conformitatea cu regulamentele și procedurile și pentru a promova transparența.

Inspecția, auditul și controlul:

- Vizează conformitatea cu cerințele legale și nivelul de răspundere;
- Se concentrează pe relația resurse/realizări și pe conformare și transparență;
- Vizează procesele organizaționale interne;
- Sunt importante, dar nu este potrivite pentru măsurarea performanței.

Monitorizarea

Monitorizarea asigură majoritatea informațiilor privind performanța pe parcursul procesului de implementare a politicii publice. Se folosește foarte des în cazul rapoartelor anuale. Datele sunt colectate, în general, în funcție de domeniul de activitate ca parte a informațiilor privind structura programului, resursele programului, performanța, clientul și rezultatele. Datele socio-economice de la birourile naționale de statistică sunt folosite și pentru a asigura o „perspectivă generală” în cazul în care rezultatele pe termen lung fac parte din cadrul de planificare și raportare.

Monitorizarea:

- Vizează relațiile dintre resurse, realizări și rezultate;
- Vizează graficele de implementare pentru a îmbunătăți termenele de realizare;
- Se concentrează pe indicatorii de performanță pe bază de rezultate

Caracteristicile generale ale indicatorilor de monitorizare sunt:

- Datele colectate în cadrul programului ca atare;
- Include datele de bază privind modul în care resursele sunt transpuse în realizări

- și privind realizările ca atare;
- Cuprind date de bază disponibile referitoare la rezultate;
- Datele sunt colectate în mod constant ca parte a derulării activității și sunt revizuite periodic de manageri;
- De regulă, se așteaptă ca beneficiarii serviciilor să raporteze;
- Extrem de relevante pentru raportarea anuală a performanței

Indicatorii de măsurare pentru monitorizare trebuie să se stabilească în mod realist, luându-se în considerare faptul că producerea rezultatelor și a impacturilor în cazul multor politici publice poate necesita o perioadă lungă de timp.

Evaluarea finală

Evaluarea finală se bazează în primul rând pe informațiile privind datele colectate în cadrul procesului de monitorizare – din rapoartele anuale. Dacă nu se realizează monitorizarea, trebuie să se colecteze unele informații despre procesul de implementare pentru evaluarea finală. Datele sunt colectate, în general, în funcție de obiectivele stabilite și de rezultatele politicii publice. Deseori se folosesc datele socio-economice din birourile naționale de statistică, dar în cazurile politicilor publice ample se realizează studii speciale pentru evaluarea finală a impacturilor politicii publice.

Evaluarea finală:

- Se concentrează pe rezultate și pe impacturile pe termen lung ale politicii publice.
- Vizează în special conceptele și se referă la informarea pentru procesul decizional pe termen lung la politicii publice

Scopul realizării evaluării finale este acela de a furniza o analiză generală cuprinzătoare și de a stabili concluziile privind rezultatele atinse prin intermediul politicii publice, precum și recomandările privind acțiunile ulterioare necesare în domeniul relevant al politicii publice. Evaluarea finală este corelată în mod logic cu elaborarea agendei pentru următorul ciclu de politici publice, cu excepția cazurilor în care politica publică este limitată în timp și nu mai sunt necesare alte modificări.

Metode folosite pentru monitorizarea și evaluarea politicii publice.

Guvernarea modernă necesită și folosirea altor instrumente, nu doar a instrumentelor tradiționale privind responsabilitatea (inspecție, control și audit). Necesită evaluarea performanței la toate nivelurile, în corelare cu performanța programului și eficacitatea politicii publice prin realizarea auditului, monitorizare și evaluare. Toate aceste instrumente sunt denumite „pe bază de dovezi”. Instrumentele pe bază de dovezi sunt concepute pentru a informa managerii pe parcursul implementării politicii publice, pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor furnizate și livrate și pentru a evalua impactul pe termen lung. Evaluarea este importantă pentru a stabili măsura în care o politică publică și-a îndeplinit obiectivele și pentru a clarifica dacă cei care trebuiau să beneficieze de aceasta au beneficiat cu adevărat.

Evaluarea *ex-post* a politicii publice folosește, în general, același set de metode calitative și cantitative de analiză ca și cele din etapa de evaluare *ex-ante*. În evaluarea *ex-post*, aceste metode se aplică rezultatelor obținute. Scopul evaluării este acela de a

analiza sistematică eficacitatea intervențiilor de politici publice și a procesului general de implementare, precum și de a stabili care este meritul și valoarea rezultatelor din perspectiva îmbunătățirii condițiilor sociale și economice ale grupurilor-țintă vizate de anumite politici publice.

Este important să se stabilească metoda sau metodele de colectare a datelor care sunt cele mai eficiente pentru fiecare evaluare. Fiecare metodă prezintă avantaje și constrângeri specifice (implicând și anumite costuri). De regulă, instituțiile guvernamentale folosesc datele administrative pentru monitorizarea evoluției înregistrate și, acolo unde este posibil, pentru estimarea impactului politicii publice.

Evaluările calitative sunt concepute pentru a realiza o analiză detaliată. De regulă, trebuie să se stabilească întrebările cele mai potrivite pentru o astfel de evaluare și trebuie să se identifice condițiile în care funcționează sau nu funcționează o politică publică sau un proiect. Pentru evaluarea cantitativă se folosesc metode economice analitice pentru determinarea costurilor, valorii și beneficiilor aduse de rezultatele unei politici publice. Uneori, evaluările pot fi derulate după ce politica publică, programul sau proiectul ales este în desfășurare de o anumită perioadă de timp deoarece rezultatele definite pot fi atinse numai după perioade mai lungi de timp. Această situație se întâlnește de regulă în cazurile în care politica publică se axează pe schimbări la nivelul culturii, al atitudinilor și percepțiilor oamenilor, dar și în cazul politicilor economice în care sunt necesare perioade mai lungi de recuperare a investiției. Deseori sunt necesare combinații ale unor metode pentru a putea răspunde tuturor întrebărilor puse în cazul unei evaluări.

Evaluarea *ex-post* este corelată direct cu abordarea pe baza măsurării performanței. Calitatea resurselor de date folosite la evaluare depinde de indicatorii de performanță corect stabiliți și de frecvența colectării informațiilor pentru măsurare și evaluare.³⁷

Metode folosite la monitorizare și evaluare:

Metode calitative	Metode cantitative
• Diagrama de punctaj ponderat • Discuții cu focus grupuri • Interviu • Metodele experților • Analiza de text • Analiza de documente • Analiza legislativă • Studii de caz • Analiza datelor secundare • Articole din mass-media • Jurnale	• Analiza statistică • Cercetare reprezentativă • Analiza datelor secundare • Analiza cost-beneficiu

Evaluările se folosesc în numeroase domenii și răspund unui număr mare de întrebări privind modul în care „funcționează” intervențiile sau soluțiile propuse într-o politică publică. În ceea ce privește evaluarea unei politici publice, trebuie să se folosească surse diferite de dovezi pentru a verifica și fundamenta constatările făcute.

³⁷ Privind indicatorii de performanță, vezi partea 3 „Măsurarea rezultatelor politicii publice și ale acțiunii” din capitolul II al acestui manual.

Surse de date folosite la evaluare:

- Analiza datelor administrative privind grupurile țintă, de exemplu evidența beneficiilor;
- Analiza datelor din sistemele informaționale de management, de exemplu, baza de date a programului, dacă există;
- Colectarea și analiza datelor de măsurare a performanței referitoare la resurse (personal și financiar);
- Exerciții speciale de monitorizare aferente unor cazuri specifice pentru stabilirea caracteristicilor specifice ale politicii publice;
- Analiza comportamentului clientului, din punctul de vedere ale interacțiunilor cu organizația, pe parcursul și după implicarea lor în politica publică propusă;

Întrebările la care trebuie să răspundă evaluarea ex-post

Evaluarea politicii publice trebuie să se concentreze pe procesul de implementare sau pe procesul de evaluare a impacturilor politicii publice. Evaluarea procesului se realizează de cele mai multe ori în etapa de implementare, iar evaluarea impactului – în etapa finală a politicii publice. Cu toate acestea, se recomandă verificare impacturilor și a rezultatelor politicii publice obținute deja și pe parcursul procesului de monitorizare, dacă acestea apar în procesul de implementare.

Evaluarea procesului vizează răspunsul la întrebările **cum, de ce și în ce condiții** funcționează sau nu funcționează o intervenție de politici publice? Evaluările procesului sunt importante pentru stabilirea implementării și livrării eficiente a politicilor publice și a proiectelor. De regulă, prin evaluarea procesului se încearcă să se obțină informații privind factorii, mecanismele și procesele aferente contextului care determină succesul sau eșecul unei politici publice. Deși evaluarea procesului nu vizează în principal rezultatele, metodele folosite indică deseori informații privind rezultatele și se pot dovedi esențiale pentru succesul unei analize de impact.

Evaluarea impactului unei politici publice în cadrul evaluării ex-post se derulează în special pentru evaluarea finală. Vizează răspunsuri la întrebări privind impactul unei politici publice, al unui program sau al unei intervenții pentru obținerea unor rezultate specifice și pentru diferite grupuri de persoane. Evaluarea impactului politicii publice vizează identificarea efectelor unei politici publice fie din punctul de vedere al așteptărilor, fie prin comparație cu alte intervenții sau cu situația în care nu se intervine deloc.

Diferența dintre cele două abordări ale evaluării nu este întotdeauna foarte exactă. A stabili dacă o politică publică a avut sau nu un impact presupune deseori aflarea răspunsului la întrebări cum ar fi **cum** s-a acționat până acum, **pentru cine, de ce și în ce condiții** a avut sau nu un efect.

- Există câteva întrebări privind informațiile despre impact sau rezultate, colectate ca parte a evaluării:

- Care este percepția participanților (a acelor care nu participă) cu privire la efectele (pozitive sau negative) ale politicii publice?
 - Care sunt efectele mai ample ale politicii publice (de exemplu, din punctul de vedere al schimbărilor la nivel cultural)?
 - Care dintre factori subliniază diferitele impacturi sau rezultate?
 - Există anumite sub-grupuri în cadrul grupului-țintă a căror situație se îmbunătățește sau se înrăutățește și din ce motive?
 - Există anumite modele de livrare sau implementare care duc la rezultate mai bune? Dacă da, cum și de ce?
 - Există grupuri pentru care politica publică adecvată pare să creeze rezultate mai durabile?
- **Întrebări la care trebuie să răspundă o evaluare a politicii publice privind utilizarea serviciilor legate de politica publică:**
 - Beneficiarii primesc un număr adecvat de servicii, de tipul și calitatea corespunzătoare?
 - Cine participă și de ce, cine nu participă și de ce?
 - Există alți beneficiari ai politicii publice care nu sunt eligibili? Dacă da, acest lucru indică faptul că populația țintă este definită necorespunzător sau că derularea politicii publice este controlată în mod necorespunzător?
- **Întrebări la care trebuie să răspundă o evaluare a politicii publice cu privire la livrarea serviciilor din cadrul politicii publice:**
 - Livrarea serviciilor corespunde intenției politicii publice?
 - Toate elementele politicii publice sunt livrate în mod adecvat și consecvent?
 - Cât de multe schimbări s-au înregistrat de la implementare? Care este comparația posibilă dintre serviciile furnizate în realitate și cele intenționate?
 - Politica publică respectă standardele profesionale și legale? De exemplu, există proceduri adecvate privind reclamațiile?
 - Serviciile sunt livrate conform unor diferite modele sau de către diferite organizații. Dacă da, cum pot fi comparate?
 - Resursele pentru livrarea politicii publice sunt alocate în mod consecvent (și adecvat) în toate zonele *geografice*?
 - Există diferențe de la o zonă la alta sau de la un model la altul care să prezinte exemple de bune practici sau să identifice intervenții importante care ar trebui luate în considerare în alte cazuri? Există diferențe în timp sau în funcție de grupurile vizate?
 - Serviciile îi vizează pe cei la care se poate ajunge mai ușor, în detrimentul celor la care se poate ajunge mai greu? Dacă da, care este impactul asupra tipului de servicii furnizate și rezultatul net ale acestor servicii?
 - Care ar fi efectul schimbării raportului dintre cei la care se poate ajunge mai ușor și cei la care se poate ajunge mai greu pentru a-i ajuta?
- **Întrebări la care trebuie să răspundă o evaluare a politicii publice cu privire la organizarea politicii publice:**
 - Politica publică este bine organizată?
 - Care sunt principalele modele folosite pentru organizarea și livrarea politicii

publice?

- Cât de mult sunt implicate diferitele grupuri în derularea activității în comun (din punct de vedere al persoanelor care lucrează în diverse echipe de livrare și din punct de vedere al diferitelor instituții și agenții cu care trebuie să interacționeze)?
- **Întrebări la care trebuie să răspundă o evaluare a politicii publice privind resursele politicii publice:**
 - Resursele sunt folosite eficient și în mod eficace?
 - Costurile unitare sunt rezonabile?
 - Personalul și fondurile politicii publice sunt suficiente pentru a asigura obținerea rezultatelor adecvate?
 - Costurile per rezultat sunt rezonabile și se compensează cu beneficiile?
 - Resursele care se folosesc pentru livrarea politicii publice sunt adecvate?
- **Întrebări la care trebuie să răspundă o evaluare a politicii publice privind experiențele participanților:**
 - Cum au aflat oamenii despre program? Înțeleg natura politicii publice, intenția și elementele cheie ale acesteia?
 - Ce experiențe au participanții în ceea ce privește contactul cu instituția de implementare, de exemplu cum au fost invitați, de câte ori au lucrat împreună, care a fost durata/conținutul colaborării lor?
 - Participanții sunt mulțumiți de interacțiunea avută cu personalul care se ocupă de livrarea politicii publice, de procedurile folosite?
 - Participanții sunt mulțumiți de serviciile pe care le primesc?
 - Există anumite grupuri în cadrul grupului țintă care nu beneficiază de rezultatele politicii publice și de ce?

Structura evaluării ex-post a politicilor publice

Evaluările privind funcționarea și rezultatele unei politici publice trebuie să fie revizuite în context. Posibilele structuri ale evaluării depind de structura politicii publice. În numeroase cazuri, sunt necesare pentru politicile publice care nu au scopuri, obiective și rezultate clar definite. În astfel de cazuri, evaluatorii trebuie să lucreze la „restaurare” și să încerce să definească *post factum* posibilele scopuri și obiective. Acest lucru se referă practic la politicile publice elaborate sub forma unor noi legi implementate, atunci când nu s-a efectuat în prealabil activitatea de analiză a politicilor publice. Sursele de informații în acest tip de cazuri pot fi reprezentate de materiale de pregătire a noii legislații, documente de fundamentare, dezbateri parlamentare etc.

Chestiunile generale care trebuie abordate în cadrul fiecărei evaluări sunt:

- Structura și natura politicii publice propuse;
- Care sunt obiectivele și rezultatele politicii publice
- Care a fost impactul dorit al politicii publice? Care sunt factorii care vor afecta impactul?
- Care sunt diferitele modele de livrare care trebuie evaluate separat? De exemplu,

există anumite persoane care beneficiază de consiliere prin intermediul unei linii telefonice, în timp ce alții beneficiază de consiliere prin întâlniri față în față?

- Există diferite sub-grupuri pentru care politica publică trebuie să fie testată separat? De exemplu, trebuie să analizăm diferite grupuri de clienți, furnizori de servicii, categorii de vârstă, persoane care primesc diferite beneficii sau beneficii într-o măsură diferită etc.?

Deciziile privind structura evaluării vor fi luate în funcție de câteva aspecte practice:

- Ce cantitate de resurse este disponibilă (fonduri, personal, timp)?
- Care este termenul limită pentru rezultatele evaluării?
- Politica publică este promovată la nivel național sau ca pilot?
- Participarea este voluntară sau obligatorie?
- Politica publică poate fi considerată ca fiind un program unic sau ca fiind un set complex de programe locale?
- Când trebuie să se pună la dispoziție rezultatele evaluării?
- Care sunt datele disponibile care pot fi folosite la evaluare?
- Cum vor fi colectate datele respective?
- Sunt stabilite procesele de monitorizare și sunt colectate datele corespunzătoare?

Persoanele implicate în evaluare

În primele etape ale evaluării trebuie să se ia o decizie importantă, adică decizia privind „subiecții” implicați, actorii care trebuie să fie abordați pentru a primi răspunsurile adecvate la întrebările privind evaluarea.

Actorii relevanți pot fi clasificați în trei grupuri principale:

Destinatari direcți

Reprezintă persoanele vizate special de politica publică sau de program sau care sunt direct afectate de politica publică sau de program:

- Destinatari eligibili – grupul țintă;
- Destinatari neeligibili (dacă există);
- Participanți;
- Ne-participanți (care s-au angajat sau nu în program);
- Destinatari eligibili care nu au beneficiat de program.

Actori implicați în livrarea politicii publice

Unul dintre grupurile cheie analizat de regulă în cadrul evaluărilor este cel format din cei implicați în livrarea politicilor publice sau programelor, adică:

- Cei care elaborează/implementează politicile publice;
- Personalul implicat direct în livrare, de exemplu directorii de programe, consilierii personali, organizațiile independente contractate pentru livrarea de servicii;
- Actorii secundari implicați în livrare, adică personalul din cadrul autorității locale

și contractorii independenți.

În general, calitatea evaluării depinde de calitatea formulării și planificării politicii publice. Din acest motiv, activitățile de evaluare și colectare a datelor trebuie incluse în planificarea acțiunilor de implementare, iar resursele relevante trebuie solicitate pentru activitățile de evaluare. Activitățile de cercetare și studiile nu pot fi derulate dacă cererile de finanțare de la buget în acest sens nu sunt transmise conform procedurii bugetare relevante.

Un alt factor foarte important care influențează calitatea planificării și evaluării este cel reprezentat de abilitățile și competențele celor care elaborează politicile publice în cadrul administrației publice. Experiența și cultura procesului de elaborare a politicilor publice nu pot fi dobândite în urma unui curs de formare, a folosirii unui manual sau pe parcursul unui an de zile. Experiența mai multor țări în ceea ce privește eforturile pentru planificarea politicilor publice pe bază de dovezi și gestionarea performanței indică faptul că se poate ajunge la un nivel satisfăcător al calității acestor exerciții numai după a doua și a treia perioadă de derulare a ciclului de politici publice. Sistemele bune de formulare a politicilor publice sunt elaborate prin încercări și ajustări, eforturi și greșeli, încercând pas cu pas să se ajungă la o mai bună calitate și la modelele ideale reprezentate în teoriile privind analiza politicilor publice.

Anexa 1

CAZ:

O procedură de înmatriculare durabilă, mai simplă, mai sigură, mai performantă

Ministerul Administrației și Internelor, 2006

Scurtă descriere a studiului de caz:

Această politică publică este un bun exemplu de aplicare a mai multor metode de analiză în cadrul administrației publice din România. Analiza de situație a fost realizată printr-un studiu care a măsurat principalii indicatori de performanță ai serviciului public, precum, timpul necesar pentru obținerea serviciului de către cetățean, numărul instituțiilor vizitate, numărul de documente necesare și procedura necesară, etc. Datele statistice secundare au fost folosite la analiza de situație, iar cazul ilustrează majoritatea elementelor necesare planificării unei politici publice.

Acest studiu de caz este un bun exemplu de simplificare a procedurilor administrative, considerată una din prioritățile inițiativei de îmbunătățire a Reglementărilor („Better Regulation”) din cadrul Uniunii Europene.

1. Formularea problemei

Importanța proiectului de simplificare a procedurii de înmatriculare a vehiculelor este ilustrată de necesitățile și cerințele actuale:

- nevoia de a asigura cetățenilor un serviciu calitativ, rapid și transparent;
- importanța reducerii birocrăției așa cum reiese din Planurile Multianuale de Modernizare (PMM);
- importanța realizării transferului de competențe de la administrația centrală către serviciile deconcentrate în domeniul înmatriculării vehiculelor, acordată de către Guvernul României acestui proces;
- cerințele Uniunii europene de a armoniza forma și conținutul certificatului de înmatriculare a vehiculului (conform directivei 1999/37/CE din 29 aprilie 1999 privind documentele de înmatriculare a vehiculelor).

Pe de altă parte, ideea simplificării procedurii de înmatriculare a vehiculelor s-a născut și din constatarea birocratizării excesive a actualului sistem. Evaluarea modului de funcționare a administrației publice la nivelul procedurii de înmatriculare a vehiculelor a relevat o serie de probleme: proceduri complicate, circuitele lungi și sinuoase ale documentelor, prelungirea termenelor de rezolvare a unui demers și multitudinea de formulare solicitate.

Astfel, o analiză privind calitatea serviciilor publice în relația directă administrație-cetățean din anul 2005 a pus în evidență o serie de disfuncționalități în cadrul procesului de înmatriculare a vehiculelor:

- timpul necesar rezolvării demersului de înmatriculare care variază nepermis de mult de la un județ la altul (între 2 și 17 zile);
- număr mare de acte solicitate (12 documente) ;
- număr mare de instituții vizitate (6 în anumite județe);
- lipsa dotărilor materiale;
- spații de lucru insuficiente.

Simplificarea procedurii de înmatriculare va avea un impact major asupra a aproximativ 5,5 milioane de șoferi la un parc auto de 4 milioane vehicule. În fiecare an sunt eliberate la nivel național aproximativ 700.000 certificate de înmatriculare (250.000 pentru vehicule la prima înmatriculare în România, 400.000 pentru reînmatriculări și restul pentru diferitele modificări). Există, în medie între 5 și 10 proceduri care sunt atașate procesului de înmatriculare (care nu au ca finalitate eliberarea unui certificat de înmatriculare ex: fișa de înmatriculare). În total, pot fi estimate, anual, între 4 și 5 milioane de operațiuni și demersuri individuale legate de înmatriculare.

A mai existat o încercare de soluționare a unora dintre probleme de către Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației. Acesta a realizat un proiect IT (Portal pentru înmatricularea autovehiculelor on-line), care a avut ca obiectiv creșterea gradului de accesibilitate a informațiilor disponibile on-line cu privire la înmatricularea sau radierea autoturismelor și asigurarea de consultanță rapidă, eficientă privind procedurile ce trebuiau urmate în vederea înmatriculării autovehiculelor.

Proiectul s-a limitat doar la o parte din actorii implicați în procesul de înmatriculare și numai pentru înmatricularea autoturismelor deținute de către persoanele juridice. Costurile pentru realizarea acestui proiect s-au ridicat, la nivelul lunii iulie 2004, la 1,4 miliarde lei (suma actualizată, cu un indice de inflație de 12,5%). Din păcate acest portal nu a fost funcțional rămânând doar la stadiul de proiect.

2. Scop:

- îmbunătățirea cadrului legislativ;
- introducerea noilor tehnologii de informații și comunicații pentru susținerea procesului de simplificare;
- îmbunătățirea organizării muncii și desfășurării diferitelor activități în cadrul serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule;
- îmbunătățirea comunicării inter și intrainstituționale, prin punerea în practică a unei politici de comunicare adecvate care să se apropie de grupurile țintă.

3. Obiective:

Obiectiv general: Furnizarea unui serviciu de înmatriculare rapid, de calitate, transparent, cât mai puțin costisitor și în cel mai scurt timp posibil.

Obiective specifice:

1. Reducerea numărului de documente (de la 12 la 5) necesare înmatriculării (în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a actului normativ care modifică Legea 49/2006 care aprobă OUG 195/2002 privind circulația pe drumurile publice;
2. Reducerea (de la maxim 10 la 4, în medie) numărului de proceduri administrative pentru soluționarea demersului (în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a actului normativ care modifică Legea 49/2006 care aprobă OUG 195/2002 privind circulația pe drumurile publice);
3. Crearea unui sistem informatic integrat operațional (în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a actului normativ care modifică Legea 49/2006 care aprobă OUG 195/2002 privind circulația pe drumurile publice);
4. Disocierea procedurii de înmatriculare de alte proceduri atașate în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a actului normativ care modifică Legea 49/2006 care aprobă OUG 195/2002 privind circulația pe drumurile publice;
5. Revizuirea formei și conținutului formularelor în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a actului normativ care modifică Legea 49/2006 care aprobă OUG 195/2002 privind circulația pe drumurile publice;
6. Informarea beneficiarilor prin elaborarea si distribuirea unui ghid de procedură în domeniu.

4. Beneficiari:

Beneficiari direcți: solicitanții certificatelor de înmatriculare (700.000 pe an).

Beneficiari indirecți și categorii afectate de implementarea politicii:

- Funcționarii din cadrul Direcției Regim permise de conducere și înmatriculări vehicule;
- Funcționarii din cadrul serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule;
- Firmele de asigurări;
- Comisia de Supraveghere a Asigurărilor;
- Dealerii;
- Poliția Rutieră;
- Registrul Auto Român;
- Direcțiile de Finanțe Publice Locale.

5. Variante de soluționare

Varianta 1

Simplificarea procesului de înmatriculare prin reunirea tuturor serviciilor/instituțiilor implicate în procesul de înmatriculare într-o singură locație.

Impact 1

- Nu rezolvă problema de fond și anume;
- numărul de documente cerute rămâne același;
 - numărul de ghișee vizitate este același;
 - riscul aglomerării acestor locații unice;
 - numărul de proceduri anterioare înmatriculării rămâne același;
 - probleme de administrare a sediului respectiv, partajarea între diferitele instituții;
 - dificultăți ulterioare în dezvoltarea unora din instituțiile instalate în sediile comune;
 - dispararea și diminuarea unor responsabilități cu privire la paza sediilor, arhivarea documentelor, securitatea imprimatelor cu caracter special.

Buget estimat 1

42 sedii x aproximativ
500.000 euro

Varianta 2

Simplificarea procesului de înmatriculare prin creșterea numărului de ghișee și a personalului, pentru preluarea și eliberarea documentelor la nivelul serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule.

Impact 2

Nu rezolvă problema de fond și anume:

- numărul de documente cerute rămâne același;
- timpul alocat obținerii documentului cerut scade nesemnificativ;
- costurile suportate de către cetățean nu se modifică;
- numărul de proceduri anterioare înmatriculării rămâne același;
- limitări legale cu privire la suplimentarea personalului bugetar .

Buget estimat 2

5000 RON x 100 de ghișee
costuri necesare pentru
amenajare și dotare
Min. 35 000 RON pe an
costuri pentru salarizarea
personalului suplimentar

Variantă 3

Simplificarea procesului de înmatriculare prin:

- **reducerea numărului de documente;**
- **reducerea numărului de proceduri;**
- **armonizarea legislației în domeniu cu cea europeană;**
- **crearea unui sistem de informații integrat operațional.**

Impact 3

- nu necesită personal suplimentar;
- reducerea timpului alocat obținerii documentelor solicitate;
- reducerea numărului de documente solicitate;
- reducerea numărului de proceduri necesare; înmatriculării vehiculului;
- reducerea costurilor suportate de către cetățean;
- crește încrederea cetățeanului față de administrație;
- crește gradul de satisfacție al cetățeanului față de serviciile de care beneficiază;
- realizarea sistemului informatic integrat va duce la o mai bună monitorizare a situației vehiculelor deja înmatriculate sau care urmează a fi înmatriculate, atât din punct de vedere tehnic, cât și din punct de vedere al proprietarului.

Buget estimat 3

Conform contractului încheiat între RAAPPS și DRPCIV, costurile necesare realizării sistemului informatic integrat vor fi acoperite din contravaloarea certificatului de înmatriculare și a permiselor de conducere și nu vor fi suportate de către Ministerul Administrației și Internelor.

Costurile pentru amenajarea spațiilor în care să se poată efectua plata tuturor taxelor și tarifelor din cadrul serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule, precum și dotarea lor cu aparatura necesară funcționării vor fi suportate de către MAI. Până la crearea unor ghișee speciale pot fi utilizate cele deja existente destinate și încasării contravalorii plăcilor cu numere de înmatriculare.

6. Procesul de consultare

Instituții, organizații consultate:

- MAI Direcția regim permise de conducere și înmatriculări vehicule;
- MAI UCRAP;
- MAI Direcția Generală pentru Relațiile cu Prefecturile;
- MAI Direcția Management Resurse Umane;
- MAI Direcția pentru Comunități Locale;
- MAI Inspectoratul General al Poliției Române;
- MAI Direcția Reglementări Juridice și Contencios;
- Serviciile publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule;
- Prefectura Ilfov și Bihor;
- Registrul Auto Român;
- Automobil Clubul Român;
- Asociația Producătorilor și Importatorilor de Autovehicule;
- Asociația pentru Protecția Consumatorilor;
- Asociația Comunelor din România;
- Asociația Municipiilor din România;
- Direcția Generală a Vănilor;
- Comisia de Supraveghere a Asigurărilor;
- Regia Autonomă Administrarea Patrimoniului și Protocolului de Stat;
- Editura Ministerului Administrației și Internelor.

S-au constituit grupuri de lucru pentru analizarea situației și identificarea soluțiilor optime (grupul de lucru pe probleme juridice, grupul de lucru pe probleme de procedură, grupul de lucru pentru realizarea sistemului informatic integrat, grupul de lucru logistic etc), precum și un comitet de pilotaj al cărui rol a fost de a coordona și dirija întregul proces de simplificare. Au fost colectate informații de la membrii grupurilor de lucru, solicitanții certificatelor de înmatriculare, personalul angajat în cadrul serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule, a fost efectuată analiza SWOT, analiza PEST, Brainstorming.

7. Rezultatul consultării

1. Crearea unui sistem informatic integrat care să permită interconectări ale bazelor de date ale instituțiilor implicate, respectiv Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculări Vehicule, Registrul Auto Român, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor, Poliția Rutieră, Direcția Finanțelor Publice Locale;
2. Introducerea conceptului de înmatriculare continuă / radiere implicită;
3. Crearea posibilității plății tuturor taxelor și tarifelor la un singur ghișeu, aflat în incinta serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule;

4. Reducerea numărului de documente necesare înmatriculării;
5. Introducerea serviciilor poștale pentru transmiterea documentelor direct către cetățeni;
6. Acordarea unui acces informatic către dealeri pentru a putea realiza înmatricularea direct de către aceștia, pe numele clienților vehiculelor comercializate.

8. Varianta de soluționare recomandată

Simplificarea procesului de înmatriculare prin:

- **reducerea numărului de documente;**
- **reducerea numărului de proceduri;**
- **armonizarea legislației în domeniu cu cea europeană;**
- **crearea unui sistem de informații integrat operațional care nu necesită personal suplimentar.**

9. Beneficii

- acces facil la serviciile oferite populației;
- servicii de calitate oferite cetățenilor;
- reducerea timpul alocat obținerii documentelor solicitate;
- reducerea numărului de documente solicitate;
- reducerea numărului de proceduri necesare înmatriculării vehiculului;
- reducerea costurilor suportate de către cetățean;
- crește încrederea cetățeanului față de administrație;
- crește gradul de satisfacție al cetățeanului față de serviciile de care beneficiază;
- realizarea sistemului informatic integrat va duce la o mai bună monitorizare a situației vehiculelor deja înmatriculate sau care urmează a fi înmatriculate, atât din punct de vedere tehnic, cât și din punct de vedere al proprietarului.

10. Riscuri

- depășirea costurilor anticipate inițial;
- întârzieri în derularea activităților;
- dificultăți tehnice de început în accesarea bazei de date.

11. Buget estimat

Conform contractului încheiat între RAAPPS și DRPCiV, costurile necesare realizării sistemului informatic integrat, vor fi acoperite din contravaloarea certificatului de înmatriculare și a permiselor de conducere și nu vor fi suportate de către Ministerul

Administrației și Internelor.

Costurile pentru amenajarea spațiilor în care să se poată efectua plata tuturor taxelor și tarifelor din cadrul serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule, precum și dotarea lor cu aparatura necesară funcționării vor fi suportate de către MAI. Până la crearea unor ghișee speciale pot fi utilizate cele deja existente destinate și încasării contravalorii plăcilor cu numere de înmatriculare.

12. Termene preconizate de realizare:

În termen de 30 de zile de la publicarea în monitorul oficial.

13. Grup vizat:

Solicitanții permiselor de conducere și a certificatelor de înmatriculare

14. Modalități și termene de monitorizare și evaluare:

Se vor întocmi trei rapoarte de monitorizare astfel:

- la șase luni de la implementarea procedurii simplificate;
- la un an după implementarea noii proceduri;
- la doi ani după implementarea procedurii simplificate;
- sondaj de opinie realizat după un an de la implementare.

15. Indicatori de performanță

- număr de documente solicitate;
- timpul de așteptare;
- număr de instituții vizitate/implicate ;
- costuri suportate de către cetățean;
- gradul de modernizare și informatizare a serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule.

CAZ:

Propunerea de politică publică “Eliminarea deficiențelor de elaborare a Proiectului Tinerilor Profesioniști”

Propunerea de politică referitoare la „Eliminarea deficiențelor de elaborare a Proiectului Tinerilor Profesioniști”, denumită în continuare YPS („*Young Professionals Scheme*”), a fost elaborată în cadrul Proiectului PHARE Twinning RO2003/IB/OT-10 „Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional”. Inițiativa de politică publică YPS a fost selectată ca studiu de caz pentru aplicarea metodelor și instrumentelor de elaborare a propunerilor de politici publice. Propunerea de politică publică are exclusiv o valoare analitică și de training, nefiind elaborată în vederea supunerii spre aprobarea Guvernului.

Informații generale

Calitatea necorespunzătoare a serviciilor publice, nivelul corupției, lipsa motivației în rândul funcționarilor publici, precum și nivelul scăzut de încredere în administrație au impus formarea unor „agenți de schimbare” (manageri publici) care să dispună de abilitățile și aptitudinile necesare pentru accelerarea procesului de reformă în administrația publică din România și pentru supervizarea modificărilor organizatorice.

A fost elaborat Proiectul Tinerilor Profesioniști (YPS) în vederea instruirii și integrării funcționarilor publici tineri (manageri publici – MP) în structurile cheie ale administrației publice. Principalul obiectiv al YPS l-a constituit crearea într-un timp cât mai scurt a unui „contingent” de manageri publici în cadrul administrației publice din România, care să aibă capacitatea de a soluționa problemele specifice într-un mod profesionist și apolitic, concentrându-se totodată pe domeniile prioritare legate de transpunerea și implementarea *acquis*-ului comunitar și alte aspecte conexe aderării la UE.

Implementarea primului ciclu YPS a început în anul 2003 și a continuat până în 2005. Pentru primul ciclu au fost selectați 100 de bursieri (care au studiat la universități din UE) și 29 de stagieri (cu stagii în administrația publică din Statele Membre). Programul de stagii a vizat perfecționarea funcționarilor publici cu vârsta până în 35 de ani, printr-o combinație de training în cadrul Institutului Național de Administrație (INA), funcții prin rotație în cadrul ministerelor și scurte perioade de stagiatură în administrația publică din Statele Membre. Programul de burse pentru absolvenții cu vârsta până în 30 de ani care nu sunt încă funcționari publici, a constat într-o bursă de studiu de cel mult 12 luni în universități și școli de administrație publică din Europa,

urmată de un al doilea an de studiu la INA.

Principalele puncte forte ale YPS includ:

- calitatea procesului de selecție,
- calitatea programului de training în universități europene de renume,
- program de training pentru management public.

Cadrul legal care guvernează statutul de manager public a fost stabilit prin legea funcționarilor publici și printr-un pachet de legi și ordonanțe conexe.

Intenția inițială era ca managerii publici să preia într-un final „pozițiile de conducere” în cadrul administrației publice. Totuși, dat fiind ritmul scăzut al reformelor semnificative în acest domeniu – în special în ceea ce privește implementarea reformelor pentru recrutarea, dezvoltarea carierei, promovarea și evaluarea funcționarilor publici, dar și a reformei salariale – așteptările referitoare la cererea de MP nu s-au concretizat. Se estimează că există doar 300 de posturi de funcționari publici cu rang înalt (nu neapărat disponibile!), un număr insuficient pentru a absorbi toți managerii publici.

La finalizarea perioadelor de training, atât stagiarilor cât și bursierii au fost încadrați în administrația publică din România în funcții de manageri publici. Cel de-al doilea ciclu a debutat la finele anului 2005 și se prevede a fi finalizat în anul 2007. Se estimează că vor absolvi 50 de bursieri (program de bursă pe doi ani) și 100 de stagiați (program de stagiatură de un an). Cu toate acestea, planificarea și coordonarea încadrării absolvenților din 2005 au avut de suferit din cauza întârzierilor semnificative în finalizarea procesului de încadrare. Prevederile legale pe baza cărora se realizează încadrarea au fost în continuare prea rigide, constituind uneori un obstacol în armonizarea competențelor managerilor publici cu cerințele profesionale ale organizațiilor angajatoare. Astfel, gradul inițial de absorbție al MP a fost scăzut, determinând prelungirea perioadei de probă, în special în cazul bursierilor.

În general, salariile managerilor publici stabilite prin reglementări specifice sunt mai mari decât cele ale funcționarilor publici obișnuiți care au aceleași responsabilități sau chiar mai multe. Decalajul semnificativ între remunerația unui manager public și cea a unui funcționar public reprezintă o controversă care afectează procesul de încadrare a persoanelor din prima categorie. Unele instituții se feresc să angajeze MP tocmai pentru a evita această controversă. De-a lungul timpului, diferențele salariale au avut un impact negativ asupra relațiilor de lucru dintre managerii publici și ceilalți funcționari publici. În prezent, pachetul salarial al unui manager public este format din salariul de bază, prima specială de MP, la care se adaugă primele și bonusurile acordate de fiecare instituție în parte. Salariul de bază constă dintr-o sumă fixă echivalentă cu salariul unui consilier superior (nivelul unu) – o funcție de conducere pentru funcționarii publici obișnuiți și gradația de manager public de aproximativ 25%. Prima specială de MP se situează de regulă la aproximativ 55%. Primele individuale sunt stabilite prin Ordonanța de Urgență privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici.

S-au organizat o serie de seminarii pentru identificarea problemelor și pentru formularea și evaluarea soluțiilor aferente. Următorii factori interesați au participat la cele 10 sesiuni de dezbateri, întreveneri și *brainstorming*: manageri publici, reprezentanți ai Ministerului Administrației și Internelor, Agenția Națională a Funcționarilor Publici,

Institutul Național de Administrație, echipa de proiect Phare twinning și UPP din cadrul Secretariatului General al Guvernului. **Toți factorii interesați au recunoscut problemele cu care se confruntă în prezent formularea YPS, precum și necesitatea de a interveni în această politică.**

Identificarea problemelor

Procesul de identificare a problemelor a inclus sesiuni de *brainstorming* în vederea constatării tuturor problemelor specifice care afectează buna funcționare a planului YPS. Obiectivul sesiunilor de *brainstorming* l-a constituit schițarea obstacolelor în calea implementării cu succes a YPS.

Echipa a identificat următoarele probleme cheie cu care se confruntă YPS:

Probleme identificate pe parcursul sesiunii de <i>brainstorming</i>	Cauza problemelor
Sistemul administrației publice nu este suficient de flexibil și axat pe proceduri tehnice. Sistemul administrației publice prezintă diverse obstacole în calea schimbării.	<i>Sistemul administrației publice este prea birocratic</i>
Diferențele salariale dintre managerii publici și funcționarii obișnuiți generează tensiuni în rândul funcționarilor publici (YPS vs. restul).	<i>Invidie la adresa MP din partea celorlalți funcționari publici</i>
Managerii publici nu sunt motivați de oportunități corespunzătoare de dezvoltare a carierei; salariul constituie principala motivație pentru MP. Principiile de remunerare a MP nu sunt comunicate funcționarilor obișnuiți în mod clar, neechivoc. Grila diferențiată de salarizare afectează stimulentele la nivelul administrației publice (Salariul în sine nu poate fi un factor motivant pentru angajați. Salariul reprezintă doar o condiție necesară, nu și suficientă, pentru un randament corespunzător).	<i>Inconsecvențe în acordarea stimulentele date fiind principiile sistemului de salarizare pentru MP</i>
Absolvenții YPS sunt mai degrabă „împinși” în administrația publică de administratorii programului decât „atrași” de cei care doresc să angajeze MP. Nu se realizează o evaluare a necesarului de cadre.	<i>Încadrarea managerilor publici nu este bine definită</i>

Nu există o definiție clară a rolului funcțiilor. Fișa postului este prea generală / vagă / nu foarte clară. Managerii publici sunt implicați în activități de proiect fără a avea funcții clar stabilite. Managerii publici sunt foarte puțin implicați în formularea politicilor.	<i>Lipsa unor responsabilități clare ale MP, rolurile managerilor publici nu sunt clar stabilite</i>
Managerii publici sunt generaliști, formați astfel încât să îndeplinească o varietate de sarcini; totuși, ministerele de resort sunt organizate pe principiul accesului „limitat” la informații, ceea ce nu permite MP să aibă o vedere de ansamblu. Aceștia sunt instruiți să aibă o vedere de ansamblu, însă funcția pe care o dețin în cadrul ministerului nu le permite acest lucru. Interacțiune scăzută la nivelul ministerelor de resort. Managerii publici sunt poziționați în întreg sectorul public.	<i>Managerii publici nu au un rol bine stabilit în cadrul sistemului de administrație publică</i>
Managerii publici își pierd atât statutul cât și avantajele financiare în cazul în care candidează pentru funcții de conducere în guvern. Managerii publici nu au un avantaj clar în obținerea posturilor de conducere, cu toate că dispun de experiența tehnică necesară. Adesea, oportunitățile în carieră se rezumă la remunerație.	<i>Lipsa oportunităților în carieră</i>
Managerii publici își pierd spiritul de inițiativă. Comunicarea se realizează exclusiv de sus în jos.	<i>Cultura administrației publice nu favorizează schimbările</i>
	<i>Lipsa oricăror viziuni de evoluție a administrației publice</i>
Crearea funcțiilor de manageri publici nu este coroborată cu necesitățile sistemului de administrație publică. Planificarea posturilor de manageri publici nu este armonizată cu planificarea generală a resurselor umane (HR). Programul de training ar trebui coroborat cu dezvoltarea aptitudinilor necesare în administrația publică (nevoia pentru un profil în formă de T).	<i>Programul MP este determinat de ofertă, nu de cerere</i>

Următorul pas l-a constituit coroborarea problemelor identificate într-un context logic prin identificarea cauzelor, efectelor și a problemei focale. Procesul de identificare a cauzelor și efectelor implică unificarea problemelor și identificarea grupelor de

probleme cu o legătură strânsă între ele. Problemele identificate au fost grupate în două categorii principale. Prima grupă de probleme este legată de sistemul administrației publice (*probleme la nivel macro*). Cea de-a doua grupă de probleme este legată de modul de formulare a YPS (*probleme la nivel micro*). Grupul s-a concentrat exclusiv pe aspecte legate de formularea și implementarea YPS.

Au fost identificate următoarele cauze ale problemelor în implementarea YPS:

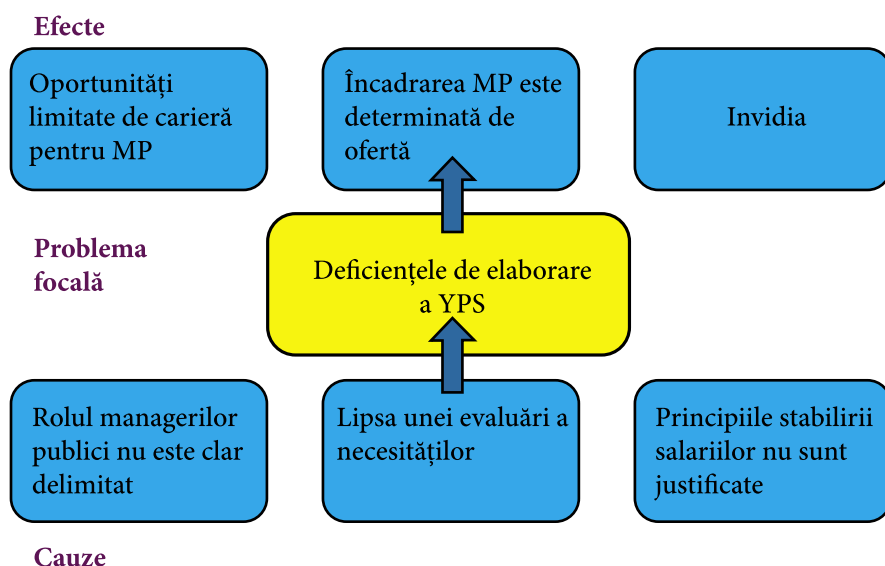
- rolul managerilor publici nu este clar delimitat (în ceea ce privește responsabilitățile la locul de muncă);
- lipsa unei evaluări a necesităților – managerii publici sunt mai degrabă „împinși” în administrația publică de administratorii programului decât „atrași” de potențialii angajatori;
- principiile stabilirii salariilor nu sunt justificate (nivelul de salarizare al managerilor publici este considerabil mai mare decât cel al funcționarilor publici obișnuiți cu sarcini similare și responsabilitate egală).

Prin urmare, **deficiențele de formulare a YPS au fost identificate ca problemă focală** care afectează eficiența și sustenabilitatea pe termen lung a acestei inițiative.

Deficiențele de formulare a YPS au avut drept efect:

- Oportunități limitate în cariera managerilor publici, întrucât aceștia nu sunt pe deplin integrați în ansamblul sistemului funcționarilor publici;
- Actualul sistem de încadrare a MP este determinat de ofertă, nu de cerere, care se bazează pe evaluarea necesităților;
- Invidia angajaților din sistemul public față de MP din cauza diferențelor salariale.

Diagrama de jos ilustrează relația dintre cauzele și efectele problemelor focale:



Stabilirea obiectivelor

Prin transformarea problemei centrale într-o aserțiune pozitivă putem identifica obiectivul politicilor – scopul mai vast la care va contribui politica. Prin urmare, obiectivul inițiativei de politică propusă a fost eliminarea deficiențelor de formulare a YPS.

Politica pilot a avut drept obiective soluționarea cauzelor problemei focale:

- **Integrarea funcțiilor MP în ansamblul administrației publice.**
- **Armonizarea aptitudinilor managerilor publici cu nevoile sistemului administrației publice.**
- **Alinierea nivelului de salarizare al managerilor publici la sarcinile și îndatoririle acestora.**

Formularea alternativelor

În timpul sesiunilor de *brainstorming*, au fost propuse diverse alternative pentru îndeplinirea obiectivelor politicii pilot. Pe durata dezbaterilor, alternativele propuse s-au axat mai degrabă pe soluționarea problemelor curente aferente executării și implementării proiectului specific decât pe atingerea obiectivelor declarate ale politicii pilot. Soluțiile propuse s-au încadrat în patru categorii principale:

1. Furnizarea de informații suplimentare funcționarilor publici, în special funcționarilor cu rang înalt:
 - Instruirea funcționarilor publici cu rang înalt cu privire la conceptele guvernării moderne;
 - Promovarea programului YPS și explicarea beneficiilor aduse de MP.
2. Elaborarea unui sistem de training și încadrare a MP pe baza cererii:
 - Evaluarea necesarului de funcții de MP al administrației și instituțiilor, inclusiv aptitudinile aferente și numărul de funcții solicitate;
 - Încadrarea MP nu trebuie să fie bazată exclusiv pe preferințele managerilor publici, ci și pe cerințele angajatorului (participarea angajatorului la încadrare trebuie să fie proactivă);
 - Instruirea managerilor publici trebuie să includă competențele specifice (nu doar aptitudini generale) în conformitate cu nevoile potențialilor angajatori (profil în formă de T);
 - Elaborarea fișelor specifice de post aferente fiecărei poziții de MP din fiecare instituție;

- Elaborarea sistemului de evaluare a managerilor publici.

3. Integrarea funcțiilor MP în sistemul funcționarilor publici:

- Calitatea de manager public nu trebuie să fie pur și simplu un statut, ci mai degrabă o poziție în administrația publică cu funcții și responsabilități specifice;
- Libera concurență pe posturile de manageri publici;
- Acordarea primelor nu se va limita exclusiv la manageri publici. Trebuie creat un sistem comun la nivelul întregii administrații.
- Încurajarea mobilității MP la nivelul instituțiilor și autorităților publice.
- Elaborarea unui sistem comun pentru toți funcționarii publici.

4. Renunțarea la YPS:

Prima alternativă, referitoare la optimizarea fluxului de informații între funcționarii publici cu privire la YPS, a fost ulterior scoasă din discuție, deoarece era evident că problemele cu care se confruntă MP nu pot fi soluționate în acest mod. Grupul a identificat următoarele alternative la cauzele problemei focale.

- Alternativa 1: Stabilirea pozițiilor din sistemul funcționarilor publici în care ar putea fi integrați MP și adaptarea pozițiilor acestora în ansamblul sistemului.
- Alternativa 2: Renunțarea la YPS.
- Alternativa 3: Programul YPS este modificat astfel încât să armonizeze aptitudinile MP cu necesitățile sistemului administrației publice. Alternativa se bazează pe ipoteza că statutul special al MP nu este eliminat și pozițiile MP nu sunt pe deplin integrate în ansamblul sistemului administrației publice.

Evaluarea alternativelor: metoda SWOT

S-a utilizat analiza SWOT pentru identificarea punctelor forte și deficiențelor fiecărei alternative, acestea fiind rezumate în tabelele de mai jos.

Alternativa #1: puncte forte și deficiențe

Puncte forte	Deficiențe
• O abordare unitară pentru soluționarea problemei focale a sistemului administrației publice • Soluție pe termen lung la cauzele problemei focale • Atingerea obiectivelor globale ale YPS	• Dificultăți instituționale în ceea ce privește implementarea • Obligații contractuale pe termen mediu (5 ani) pentru actualii manageri publici • Opoziția actualilor MP • Succesul depinde de modul în care va fi abordată problema salarizării în procesul de tranziție • Necesită resurse suplimentare din punctul de vedere al resurselor umane pentru implementarea modificărilor necesare de politică

Alternativa #2: puncte forte și deficiențe

Puncte forte	Deficiențe
• Tensiunile existente între funcționarii publici obișnuiți și managerii publici se vor diminua / vor fi eliminate	• Obligații contractuale pe termen mediu (5 ani) pentru actualii manageri publici • Neîndeplinirea obiectivelor YPS • Impact financiar negativ în urma pierderii finanțării UE • Consecințele politice ale incapacității de a implementa cu succes reformele sistemului de administrație publică • Alternativa o constituie ignorarea opțiunii de consolidare a capacității administrației publice

Alternativa #3: puncte forte și deficiențe

Puncte forte	Deficiențe
• Impune modificări neînsemnate ale politicii existente • Nu necesită resurse financiare suplimentare	• Alternativa propusă se adresează exclusiv problemelor pe termen scurt • Alternativa se adresează doar parțial problematicii de consolidare a capacității administrației publice

Evaluarea alternativelor. Analiză multicriterială

Analiza multicriterială a fost utilizată pentru a evalua în ce măsură alternativa contribuie la îndeplinirea obiectivelor stabilite pentru această politică pilot:

- Integrarea pozițiilor MP în ansamblul sistemului funcționarilor publici.
- Armonizarea aptitudinilor MP cu necesitățile administrației publice.
- Alinierea nivelului de salarizare al managerilor publici la sarcinile și îndatoririle acestora.

Factorii interesați au primit un formular în care au evaluat fiecare alternativă prin alocarea unui anumit număr de puncte pentru fiecare obiectiv. Rezultatele prezentate în tabelul de mai jos se bazează pe media ponderată a punctajelor:

Analiza multicriterială a alternativelor			
Alternativa 1: Stabilirea pozițiilor din sistemul funcționarilor publici în care ar putea fi integrați MP și adaptarea pozițiilor acestora în ansamblul sistemului.	Punctaj*	Media ponderată	Impact
Obiectivul 1 Integrarea pozițiilor MP în ansamblul sistemului funcționarilor publici	8,33	0,5	4,17
Obiectivul 2 Armonizarea aptitudinilor MP cu necesitățile administrației publice	8,53	0,1	0,85
Obiectivul 3 Alinierea nivelului de salarizare al managerilor publici la sarcinile și îndatoririle acestora	7,2	0,4	2,88
Total	7,9 – impact semnificativ / ridicat		
Alternativa 2: Renunțarea la YPS	Punctaj*	Media ponderată	Impact
Obiectivul 1 Integrarea pozițiilor MP în ansamblul sistemului funcționarilor publici	0	0,5	0
Obiectivul 2 Armonizarea aptitudinilor MP cu necesitățile administrației publice	0	0,1	0

Obiectivul 3 Alinierea nivelului de salarizare al managerilor publici la sarcinile și îndatoririle acestora	1,33	0,4	0,53
Total 0,53 – impact zero			
Alternativa 3: Programul YPS este modificat astfel încât să armonizeze aptitudinile MP cu necesitățile sistemului administrației publice	Punctaj*	Media ponderată	Impact
Obiectivul 1 Integrarea pozițiilor MP în ansamblul sistemului funcționarilor publici	7,6	0,5	3,8
Obiectivul 2 Armonizarea aptitudinilor MP cu necesitățile administrației publice	8,8	0,1	0,88
Obiectivul 3 Alinierea nivelului de salarizare al managerilor publici la sarcinile și îndatoririle acestora	6,2	0,4	2,48
Total 7,16 – impact semnificativ			

* - 0- impact zero; 2.5 impact redus; 5- impact mediu; 7.5- impact semnificativ; 10- impact ridicat

Analiza multicriterială indică faptul că alternativele 1 și 3 au un impact semnificativ asupra obiectivelor stabilite. S-a stabilit că alternativa 2 nu este aplicabilă, întrucât nu contribuie la atingerea obiectivului (propune renunțarea la Plan în loc să propună îmbunătățirea acestuia). Alternativa numărul 1 a înregistrat cel mai ridicat scor per total și astfel a fost selectată de echipa de lucru ca alternativă recomandată.

În concluzie, ca urmare a unui exercițiu de grup care a implicat o analiză multicriterială, s-a hotărât că alternativa referitoare la stabilirea pozițiilor din sistemul funcționarilor publici în care ar putea fi integrați MP și adaptarea pozițiilor acestora în ansamblul sistemului este cea mai adecvată pentru soluționarea problemei focale cu care se confruntă Proiectul YPS.

CAZ:

Consumul de alcool și externalitățile

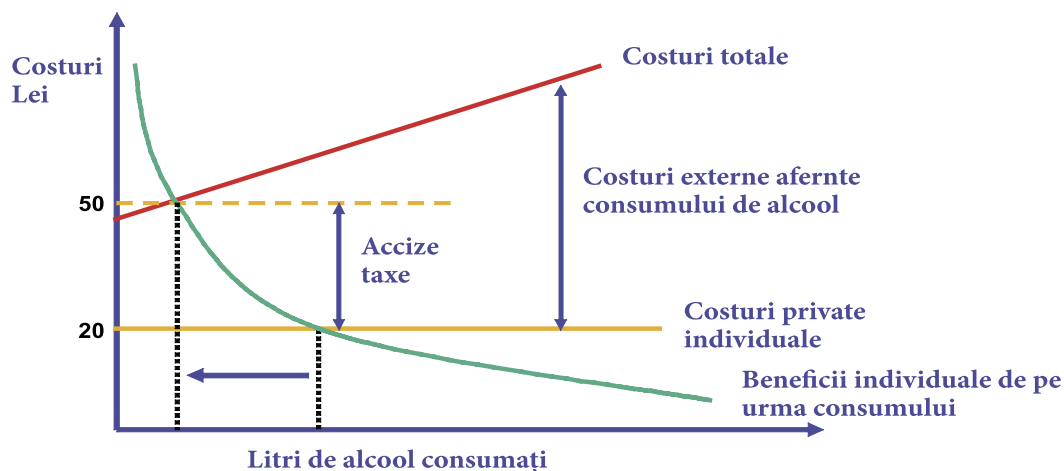
Conceptul de externalități nu se referă doar la stabilirea costurilor externe ale politicilor publice. Se poate întâmpla adesea ca obiectivul politicii să fie minimizarea efectelor negative ale externalităților ca urmare a acțiunii anumitor membri ai societății. Spre exemplu, să luăm ca studiu de caz consumul de alcool.

Pentru consumatori, costul direct al consumului de alcool este echivalent cu prețul achitat la magazinul de băuturi. Cu toate acestea, consumul de alcool implică o serie de costuri suplimentare pentru societate, care decurg din scăderea productivității muncii ca urmare a alcoolismului, agravarea stării de sănătate, costurile tratamentului pentru alcoolism și alte costuri asimilate. Aceste costuri suplimentare care nu au legătură directă cu prețul alcoolului se datorează externalității negative a consumului de alcool. O metodă prin care s-ar putea contracara efectele negative ale alcoolismului ar fi introducerea unei taxe pe alcool care să reflecte aceste costuri suplimentare suportate de societate. Spre exemplu, factorii de decizie ar trebui să ia în discuție valoarea optimă a accizelor pe alcool care ar diminua costurile negative externe ale consumului de alcool.

În primul rând, să analizăm modul în care un consumator de alcool își stabilește cantitatea lunară consumată. Costul fiecărui litru de votcă se reflectă în prețul său de raft. Considerând că un litru de votcă are un preț de 20 de lei, costurile individuale pentru fiecare litru se vor ridica la 20 LEI. Costurile private individuale sunt ilustrate printr-o linie dreaptă în graficul de mai jos. Costurile individuale aferente consumului de litri suplimentari rămân neschimbate și sunt independente de cantitatea consumată. Pe de altă parte, beneficiul individual exprimat în termeni financiari pentru fiecare litru suplimentar de votcă scade odată cu cantitatea consumată, diminuând astfel dorința de consum. Acest lucru se reflectă în curba descendentă a beneficiilor din consumul de alcool. Pentru consumatorii de alcool, ar fi rezonabil să își majoreze consumul de votcă cu condiția ca beneficiile care derivă din consumul unui litru suplimentar să depășească prețul băuturii în sine. Prin urmare, consumatorii ar cumpăra cantitatea B (v. graficul de mai jos).

În al doilea rând, consumul de alcool implică o serie de costuri suplimentare pentru societate, care decurg din scăderea productivității muncii ca urmare a alcoolismului, agravarea stării de sănătate, costurile tratamentului pentru alcoolism și alte costuri asimilate care nu sunt incluse în prețul de comercializare al alcoolului. În plus, aceste costuri externe suplimentare cresc odată cu nivelul consumului de alcool. Cu alte cuvinte, se consumă mai mult alcool, conducând la mai multe cazuri de tratare a alcoolismului. Prin urmare, se majorează costurile totale aferente consumului de alcool care includ aceste costuri externe, reflectându-se în curba ascendentă a costurilor totale.

Figura: Costurile marginale ale consumului de alcool



Dacă factorii de decizie doresc să apeleze la accize pentru a amortiza externalitățile aferente consumului de alcool, valoarea accizei pentru fiecare litru de alcool consumat trebuie stabilită la un nivel cât mai apropiat de quantumul respectivelor costuri externe. Spre exemplu, dacă acciza se stabilește la 30 LEI pe litru, prețul la votcă ajunge la 50 LEI. În consecință, consumul de alcool ar scădea de la punctul B la punctul A ca urmare a intrării în vigoare a noului impozit. Așadar, introducerea accizei este una dintre modalitățile prin care se pot contracara efectele externalităților negative aferente consumului de alcool. Totuși, acest exemplu demonstrează cât de dificil este să stabilim nivelul optim al accizei unitare, întrucât aceasta depinde de natura avantajelor individuale și de costurile externe care se schimbă odată cu cantitatea de alcool consumată.

Anexa 4

CAZ:

Analiza cost-beneficiu pentru legea privind portul căștii de protecție pentru motocicliști în Italia

Informații de fond

Analiza cost-beneficiu făcută în anul 2000 pentru noile reglementări cu privire la portul obligatoriu al căștii de protecție de către motocicliști are la bază componentele individuale ale costului. Acest lucru se întâmplă în momentul în care se așteaptă ca efectele legislației să fie vizibile în special la nivelul cetățenilor și presupune automat probleme de distribuție. Costurile sociale sunt cele pe care le plătește societatea pentru a aplica legislația și pentru includerea externalităților negative.

Grupuri vizate

- Motocicliștii
- Familiile motocicliștilor
- Dealerii, importatorii sau producătorii de motociclete
- Agenții de PR și publicitate (reglementarea prin intermediul informațiilor pentru o campanie publică)
- Companiile de asigurări (o reducere semnificativă a cheltuielilor)
- Asociațiile non-guvernamentale care prezintă “victimele accidentelor rutiere”
- Persoanele și entitățile care reprezintă cercetarea biomedicală și serviciile sanitare
- Legea poate genera pierderi oamenilor aflați pe lista de așteptare a transplanturilor de organe

Beneficiarii

Beneficiari direcți – 7 milioane de conducători de motociclete

Beneficiari indirecti

Analiza consideră a fi beneficiari indirecti numai acele categorii pentru care intervenția propusă a fost considerată a avea un impact relevant. Acestea sunt:

- 21 întreprinderi - dealeri, importatori sau producători de căști
- 9232 întreprinderi - dealeri, importatori sau producători de motociclete.

Familiile conducătorilor de motociclete, precum și companiile de asigurări și cei care se află pe lista de așteptare pentru transplantul de organe sunt excluși din această analiză, deoarece evaluarea impactului ar fi dificilă și prea puțin practică.

Calcularea costurilor

1. 80% dintre conducători vor suporta costuri directe ca urmare a achiziționării căștilor **în primul an** (cu excepția a 20% dintre conducătorii care au achiziționat căștile în prealabil). Sunt considerate costuri de capital care apar o singură dată și costuri private pentru clienți. Presupunând că noua cască are un preț de 45 Euro și că 7 milioane de conducători le vor cumpăra în primul an.

Costurile private nete în primul an: $7\,000\,000 * 45 = 315\,000\,000$ Euro

Pentru următorii 4 ani, se prevede o creștere cu 200 000 a cumpărărilor de căști, ținând cont de achiziționarea de noi motociclete și de înlocuirea căștilor

Costurile nete private pentru următorii 4 ani: $200\,000 * 45 = 9\,000\,000$ Euro

2. Creșterea **anuală** a costurilor cu supravegherea de către autorități se reflectă sub forma unor cheltuieli publice, exprimate ca medie anuală a costurilor cu activitățile suplimentare de supraveghere - **10 500 000 Euro**

Din acest motiv, costurile nete sunt: în primul an $315\,000\,000 + 9\,000\,000 = 324\,000\,000$ Euro

Următorii 4 ani: $9\,000\,000 + 10\,500\,000 = 19\,500\,000$ Euro

Calcularea beneficiilor

Beneficiile directe sunt reducerea numărului de decese, a ratei mortalității și a invalidității ca urmare a accidentelor rutiere în care sunt implicate motociclete.

Pentru a estima efectul asupra numărului de decese și a ratei invalidității, analiștii s-au folosit de estimările Institutului Sanitar Italian, conform căruia procentul estimativ al reducerii pagubelor variază proporțional cu folosirea mijloacelor de protecție dovezile empirice indicând un procent de **39.7%**

Statisticile ISTAT indică faptul că **media numărului de victime** datorate accidentelor rutiere se cifrează la 700 /pe an, ținând cont de faptul că în jur de 55% dintre aceste persoane au murit din cauza rănilor la cap, rezultă că numărul deceselor datorate rănilor la cap este de 378. Presupunând o reducere a pierderilor cu 39.7%, conform estimărilor Institutului Sanitar Italian, ca urmare a utilizării imediate, se poate estima că scăderea numărului de decese cu 80% ca efect al acestei măsuri va fi egală cu 150 de victime anual.

În medie **raportul accidentelor grave soldate cu loviturilor la cap**, ca urmare a accidentelor de motocicletă, este de 2 persoane grav rănite la o victimă. Acest lucru înseamnă că $378 * 2 = 756$ accidente cu consecințe grave în fiecare an. Dacă presupunem o reducere a pierderilor cu 39.7%, conform estimărilor Institutului Italian, și presupunând

că reducerea pierderilor va fi în primul an de 50%, în al doilea an de – 60%, în al treilea an 70 %, în vreme ce în ultimii doi ani valoarea ar fi de 100 %, reducerea anuală a numărului de accidente cu consecințe grave este de 300 accidente cu urmări grave evitate în fiecare an.

Costul anual al spitalizării unei persoane care a suferit o rană la cap este de 67 000 000 Euro. Pe baza metodei de evaluare a costului bolii s-au calculat aceste costuri, în sensul că evaluarea costurilor medicale constă în estimarea costurilor pe care le face sistemul medical pentru a trata o afecțiune. Analiza are la bază cuantificarea în termeni statistici a unei vieți de om (0.7 milioane de euro) și unui accident grav (170 mii de euro) conform evaluărilor făcute în 1999 de către Institutul Italian al Culturii.

Dacă pornim de la ipoteza reducerii pierderilor cu 39.7% și o estimare a costurilor cu spitalizarea în cazurile de accidente de motociclete soldate cu lovituri la cap de 67,000,000 Euro, **beneficiul anual mediu al Sistemului Național de Sănătate poate fi cuantificat la 27 000 000 Euro.**

Beneficiile indirecte ar fi reducerea costurilor cu îngrijirile medicale pe care trebuie să le suporte Sistemul Sanitar Național, precum și costurile de reabilitare cu asistența socială și cu reintegrarea socială și pe piața muncilor a persoanelor rămase cu handicap.

Calcularea beneficiului net

În cazul acestei analize cost-beneficiu, beneficiul net care rezultă este negativ, adică reprezintă suma beneficiilor anuale generate de noua lege minus costurile relative. Dacă reducem cash-flow-ul pe cinci ani la o rată de discount-ului de 5%, se obține o Valoarea Prezentă Netă de aproximativ 152 milioane de Euro.

Învățămintele

Deși un număr de 21 de întreprinderi reprezentând distribuitori, importatori sau producători de căști și 9232 de întreprinderi care sunt distribuitori, importatori sau producători de motociclete sunt considerați a fi beneficiarii indirecti, beneficiile acestea nu se calculează sub forma unui beneficiu comun pentru întreaga societate. Acest lucru se realizează în scopul de evita ca aceeași sumă de bani să nu fie numărată de două ori .

Trebuie să menționăm că metoda de calculare a beneficiului este una aproximativă, în ceea ce privește distribuirea și gravitatea rănilor. De exemplu, reducerea numărului de decese cu 150 pe an nu înseamnă că aceste persoane se vor însănătoși. Este posibil ca aceste persoane să rămână cu un handicap.

În acest caz nevoia de a aplica noua lege nu poate fi măsurată numai în termeni monetari. Punctul slab al CBA a fost lipsa de informații cu privire la disponibilitatea

de a plăti (WTP) în funcție de valoarea riscurilor de siguranță specifice. Opțiunea de a impune portul obligatoriu al căștilor a avut la bază limitarea drepturilor conducătorilor de motociclete de a avea “libertatea de a-și asuma riscurile”, deoarece este nevoie ca libertatea personală de opțiune să fie redusă pentru a servi scopurilor publice.

Anexa 5

CAZ:

Analiza de senzitivitate ulterioară analizei cost-beneficiu

Ministerul de Interne din Marea Britanie (Home Office) a dispus în luna noiembrie 1995 efectuarea unei analize cost-beneficiu privind radarele pe bază de camere video. Au fost luate în calcul următoarele tipuri de costuri și beneficii:

- costurile aferente achiziționării, instalării, exploatării și întreținerii camerelor video;
- costurile pe care le implică activitatea instanțelor și a Parchetului (Crown Prosecution Service – CPS) în legătură cu utilizarea camerelor video;
- costurile campaniilor publicitare conexe;
- beneficiile care decurg din diminuarea numărului de decese și vătămări corporale, precum și din reducerea numărului de pagube materiale;
- economii realizate de poliție și serviciile de asistență de urgență ca urmare a unui număr mai redus de accidente rutiere;
- economii realizate de sistemul de sănătate ca urmare a unui număr mai redus de victime;
- venituri din amenzi aplicate pe baza imaginilor surprinse cu camerele video;
- o mai bună fluență a traficului, scurtarea timpului petrecut în automobil, precum și îmbunătățirea calității mediului înconjurător.

Costurile aferente instalării și exploatării camerelor video au fost puse în balanță cu beneficiile care decurg din reducerea numărului de accidente și astfel eliminarea procedurilor în instanță. A rezultat de aici că **radarele bazate pe camere video prezintă un beneficiu net însemnat**. Tabelul de mai jos prezintă în rezumat concluziile analizei cost-beneficiu sus-menționate pentru 420 de amplasamente.

Toate zonele	Nr. mplasamente	Costuri anuale fixe (mii lire sterline)	Costuri anuale recurente (mii lire sterline)	Venituri anuale din amenzi (mii lire sterline)	Beneficii din reducerea umărului de accidente (mii lire sterline)	Valoarea curentă netă a beneficiilor (costurilor) în mii lire sterline în toate zonele într-o perioadă de:		
						1 an	5 ani	10 ani
Camere video	420	(5.264)	(3.595)	6.730	30.239	26.391	136.074	241.690

Beneficiile indicate mai sus care decurg din reducerea numărului de accidente au la bază cifrele furnizate de Secția Economică din cadrul Ministerului Transporturilor.

În realizarea evaluării cost-beneficiu s-a pornit de la o serie de **elemente cheie**, cum ar fi:

- se înregistrează beneficii aproximativ similare în fiecare dintre anii luați în calcul,
- impactul reducerii numărului de accidente pentru toate amplasamentele dintr-o anumită zonă este direct proporțional cu impactul reducerii numărului de accidente demonstrat de numărul mai mic de amplasamente din zona respectivă cu date disponibile de monitorizare,
- reducerea numărului de accidente într-una din zone, care nu asigură o defalcare a datelor pentru camerele atașate semafoarelor și radarelor, este similară cu impactul mediu al reducerii numărului de accidente observat în celelalte nouă zone,
- beneficiile care decurg din reducerea numărului de accidente sunt constante în timp, adică nu se înregistrează o scădere bruscă, întrucât conducătorii auto se obișnuiesc cu camerele de supraveghere a traficului iar numărul accidentelor revine „la normal”,
- numărul de condamnări în instanță nici nu scade, nici nu crește în timp,
- nivelul amenzilor și costurilor este aproximativ constant în timp,
- costurile operaționale sunt aproximativ constante în timp,
- prognozele Ministerului Transporturilor referitoare la costurile legate de vătămările corporale sunt relevante și nu se modifică semnificativ în timp.

Pentru a se asigura că ipotezele de la care s-a pornit nu impietează asupra rezultatelor având în vedere diferitele orizonturi temporale luate în calcul, s-au elaborat o serie de **scenarii alternative**, pentru a se vedea în ce măsură concluzia de ansamblu – și anume faptul că tehnologia de supraveghere video prezintă avantaje însemnate – rămâne valabilă.

Iată scenariile elaborate:

- beneficiile care decurg din reducerea numărului de accidente scad la zero într-o perioadă de cinci ani, întrucât conducătorii auto se familiarizează cu amplasamentul camerelor video și își adaptează comportamentul la volan în consecință, adică încetinesc pe o distanță scurtă în raza de acțiune a camerei de supraveghere și apoi accelerează;
- beneficiile care decurg din reducerea numărului de accidente sunt contrabalansate în proporție de 50% de creșterea numărului de accidente din afara razei de acțiune a camerelor video, din cauza conducătorilor auto care șofează mai neglijent fie considerând că nu pot fi depistați, fie încercând să recupereze „timpul pierdut” pe porțiunea de drum pe care au fost nevoiți să încetinească;
- veniturile din amenzi tind către zero într-o perioadă de cinci ani, ca urmare a faptului că potențialii contravenienți respectă legea sau conducătorii auto continuă să depășească viteza legală fără a fi depistați;
- veniturile din amenzi nu mai sunt considerate un beneficiu;
- reducerea numărului de accidente nu implică nici un fel de beneficii financiare.

Tabelul de mai jos prezintă concluziile acestor scenarii alternative pentru radare și camerele de supraveghere din intersecții:

Impactul camerelor video pentru:	Valoarea curentă netă* a beneficiilor (costurilor) în toate zonele în perioada:				
	Anul 1	Anul 2	Anul 3	Anul 4	Anul 5
Modelul de bază	26.391	55.946	83.977	110.421	136.074
1: reducerea numărului de accidente – beneficiile tind către zero în 5 ani	26.232	49.215	64.547	75.020	75.363
2: reducerea numărului de accidente – beneficii cu 50% mai mici	11.964	28.215	43.547	58.014	71.656
3: venituri zero din amenzi în 5 ani	26.232	54.448	79.654	102.100	122.019
4: veniturile din amenzi nu mai reprezintă un beneficiu	19.884	43.607	65.987	87.101	107.020
5: reducerea numărului de accidente nu implică nici un fel de beneficii financiare	(2.305)	485	3.117	5.600	7.943

* exprimată în mii lire sterline

Conform scenariilor 1-4, beneficii nete însemnate sunt generate într-o perioadă relativ scurtă de timp. Scenariul 5 demonstrează că, dacă reducerea numărului de accidente nu implică nici un fel de beneficii financiare, camerele video se „autofinanțează” rapid din veniturile provenite din amenzi.

În concluzie, analiza de sensibilitate indică foarte clar că politica de introducere a camerelor video de supraveghere a traficului nu este influențată de eventualele modificări ale premiselor. În plus, s-a demonstrat că această politică prezintă o serie de avantaje însemnate chiar dacă unele ipoteze nu se concretizează.

CAZ:

Evaluarea alternativelor pentru politica publică „Salariul și factorii care îl influențează”

Informații generale

Una dintre cele mai spinoase probleme cu care se confruntă piața muncii din Letonia o reprezintă nedeclararea salariului real. Există mai multe explicații pentru această stare de fapt; una dintre ele ar fi povara fiscală prea mare pe umerii angajatorilor și angajaților, în special în cazul micro-întreprinderilor. Angajatorii încearcă să eludeze prevederile legale prin înscrierea în cartea de muncă a salariului minim pe economie, la care se adaugă așa-numitul salariu „în plic”. Acest lucru înseamnă că sunt eludate taxele și impozitele aferente salariului în plic. În încercarea de a identifica o soluție în acest sens, Ministerul Muncii a dispus efectuarea unui studiu denumit „Salariul și factorii care îl influențează”, pentru a avea o evaluare mai detaliată a trei alternative. Ulterior, materialul urmează să fie analizat de factorii de decizie, care vor iniția diferite amendamente la legislația în vigoare.

Studiul a durat peste un an și a fost finanțat din Fondul Social European. Evaluarea detaliată a alternativelor a reprezentat ultima activitate a studiului. Celelalte activități au fost: analizarea problematicii, centralizarea și evaluarea datelor primare și secundare, identificarea eventualelor soluții. După această etapă, coordonatorii studiului au redactat un raport asupra alternativelor identificate, menționând totodată factorii implicați și eventualele avantaje și dezavantaje ale fiecărei alternative. Ministerul Muncii a ales trei dintre aceste alternative pe baza priorităților politice.

Iată mai jos alternativele propuse pentru o analiză mai detaliată:

1. Majorarea salariului minim până la orizontul anului 2020, obiectivul fiind ca acesta să reprezinte 50% din salariul mediu.
2. Diferențierea salariului minim în acele sectoare care prezintă cel mai ridicat risc de nedeclarare a salariului real: construcții, comerț, industria lemnului.
3. Permișiunea de a declara salariul minim pe baza unor acorduri între angajatori și angajați, iar statul să renunțe la impunerea unui salariu minim pe economie.

Metode utilizate – analiza pe bază de scenarii și metoda Delphi

Având în vedere că implementarea tuturor alternativelor prezenta o serie de riscuri sociale și economice, acestea au fost evaluate printr-o combinație de metode factografice și de prognoză. Estimările pe bază de informații factografice analizează evoluția procesului în trecut și se bazează pe ipoteza că actualele premise nu se vor modifica în orizontul de prognoză. Aceste metode vor fi descrise în amănunțime în capitolul

referitor la prognoză.

În situațiile în care reacția societății a fost dificil de anticipat sau informațiile nu erau disponibile, erau costisitoare sau necesitau prea mult timp, experții au apelat la **metoda Delphi** (vezi secțiunea 7). Unul dintre punctele forte ale acestei metode este posibilitatea de cuantificare a avantajelor și dezavantajelor precum și a riscurilor pe care le prezintă politica respectivă. Esența acestei metode o constituie ajungerea la un numitor comun în privința problematicii dezbătute. Grupul de lucru a elaborat problematica, obiectivele și responsabilitățile. Rezultatele au fost înglobate într-un chestionar și puse la dispoziția experților. Chestionarul s-a desfășurat în 3 etape. Înaintea fiecărei etape, rezultatele și concluziile etapei anterioare erau prezentate experților. Un număr de 19 experți reprezentând 3 factori interesați s-au implicat în evaluarea impactului și riscurilor politicii, după cum urmează: 8 experți din partea instituțiilor publice implicate în stabilirea salariului minim, 9 reprezentanți ai patronatului și 2 experți independenți din mediul academic. Răspunsurile la chestionar au fost anonime.

Prima etapă s-a desfășurat sub forma unor interviuri, cu scopul de a afla opinia detaliată a experților în legătură cu problematica dezbătută. În următoarele două etape s-a utilizat chestionarul structurat.

Evaluarea primei alternative -

Majorarea salariului minim până la orizontul anului 2020, obiectivul fiind ca acesta să reprezinte 50% din salariul mediu

Evaluarea acestei alternative a pornit atât de la date primare (chestionare) cât și de la date secundare (comparația cu alte state europene, documente de politică aprobate anterior, prognoze și scenarii macroeconomice elaborate de Ministerul de Finanțe și Ministerul Muncii, date statistice furnizate de EUROSTAT și Biroul Central de Statistică).

- Coordonatorii studiului au analizat o serie de prognoze anterioare realizate de Ministerul de Finanțe și Ministerul Muncii. Concluzia a fost că salariul mediu brut a crescut mai mult decât se anticipase, pe când ritmul de creștere al salariului minim s-a situat sub cel menționat în prognoze. Aceasta înseamnă că majorarea salariului minim s-a realizat într-un ritm mai lent decât se anticipase în urmă cu 3 ani. Pe baza acestor informații, tendința crescătoare a salariului minim și a celui mediu a fost modificată pentru prognozele ulterioare. Contextul macroeconomic de după anul 2010 a fost estimat pe baza metodelor factografice și a unor metode specializate.
- Discuțiile referitoare la reducerea presiunii fiscale sunt de mare actualitate la nivelul societății, astfel încât coordonatorii studiului au trebuit să afle opinia experților privind eventualele modificări de după anul 2010 precum și să clarifice probabilitatea diminuării impozitului pe venit per contribuabil. Chestionarul a propus 4 scenarii posibile, selectate din alte câteva opțiuni din prima etapă, când s-au organizat interviuri cu experții. În etapele doi și trei, fiecare expert a evaluat probabilitatea de materializare a acestor

scenarii.

- S-au asigurat premisele macroeconomice pentru toate scenariile.
- Structura diferită a datelor aflate la dispoziția Biroului de Statistică referitoare la salariile diverselor categorii profesionale la nivelul anilor anteriori nu a permis utilizarea metodelor de prognoză matematică, astfel încât distribuția datelor s-a stabilit manual, folosind iterația.
- Au fost prevăzute următoarele 4 scenarii (orizontul 2006 – 2020):

Scenariul #1 – scenariul de bază

Experții au considerat că acest scenariu are cele mai mari șanse de materializare. Conform acestui scenariu, salariul minim se va situa la nivelul de 140 *lat* în anul 2010, dar în anul 2020 va ajunge să reprezinte 50% din salariul mediu. Premisele care au stat la baza acestui scenariu: impozitul pe venit nu se modifică în orizontul de prognoză – 25%, iar majorarea salariului minim este în concordanță cu prognozele anterioare ale Ministerului de Finanțe. Celelalte scenarii vor fi evaluate pornind de la scenariul de bază ca etalon.

Scenariul #2 – influența unui impozit pe venit mai mic asupra scenariului de bază

Acest scenariu pornește de la premise că salariul minim se va majora în anul 2007 cu 1,5% mai mult decât creșterea prevăzută în scenariul de bază, dar în anii 2008 și 2009 – doar cu 0,5% mai mult decât creșterea prevăzută în scenariul de bază. În restul perioadei, salariul minim se majorează cu aceiași coeficienți ca și în scenariul de bază. Impozitul pe venit este mai mic decât cel din scenariul de bază, și anume 22%. Conform acestui scenariu, majorarea veniturilor la bugetul de stat din impozitul pe venit va fi mai mică decât nivelul prevăzut în scenariul de bază, însă vor crește veniturile din plăți sociale.

Scenariul #3 – scenariul optimist

Scenariul optim estimează că, în anul 2010, salariul minim va ajunge să reprezinte 50% din salariul mediu, iar în anul 2020 chiar 68%. Premisele care au stat la baza acestui scenariu: impozitul pe venit se situează la nivelul de 25%, iar majorarea salariului mediu depășește cu 1% nivelul prevăzut în scenariul de bază. Acest scenariu prevede cea mai mare creștere a salariului minim, cu 42% mai mult decât scenariul de bază. Pe de altă parte, acest scenariu implică și cele mai mari presiuni fiscale asupra bugetului de stat și asupra angajatorilor. Cele mai avantajate vor fi profesiile remunerate cu salarii mici. Majorarea rapidă a salariului minim are aceleași efecte asupra bugetului de stat ca și scăderea accentuată a impozitului pe venitul rezidenților. Coordonatorii studiului au ajuns la concluzia că acest scenariu reprezintă alternativa optimă în cazul în care ministerul de resort dorește majorarea bugetului social.

Scenariul #4 – scenariul pesimist

Acest scenariu estimează un salariu minim în anul 2010 la nivelul scenariului de bază, dar cu 33,3% mai mic în anul 2020. Majorarea salariului minim este cu 4,5% mai mică

decât în cazul scenariului de bază. Premisele care au stat la baza acestui scenariu: salariul mediu în perioada 2007 - 2010 crește într-un ritm cu 1% mai scăzut decât în scenariul de bază, urmând ca după anul 2010 să fie identic cu cel prevăzut în scenariul de bază. Acest scenariu reprezintă de fapt o situație de *statu-quo*, întrucât salariul minim va fi majorat exclusiv în scopul de a păstra proporțiile între acesta și salariul mediu brut. Cei care vor avea de câștigat de pe urma acestui scenariu vor fi angajatorii, având în vedere cheltuielile minime cu angajații. Atât bugetul de stat, cât și angajații vor înregistra venituri minime.

- Pentru toate scenariile s-a aplicat o rată de actualizare de 10% la valoarea actuală a salariului pe economie precum și la suma impozitelor pe venit și CAS. O astfel de rată neobișnuit de mare (în loc de 8%) se explică prin neîncrederea autorilor studiului în materializarea premiselor macroeconomice după anul 2010. În acest caz, rata ridicată de actualizare diminuează impactul asupra valorii curente.
- În fiecare scenariu s-a calculat impactul fiscal asupra bugetului de stat: CAS atât din partea angajatorilor, cât și a angajaților, impozitul pe venit, precum și salariile angajaților din sectorul public.
- A fost prezentat impactul social și economic al tuturor scenariilor. Cei care vor avea de câștigat vor fi angajații cu salarii mici, spre deosebire de angajații supracalificați (care și-ar putea pierde motivația) și patronii de micro-întreprinderi (care dispun de forță de muncă sub-calificată). Alte avantaje și dezavantaje au fost clasificate într-un tabel separat pentru fiecare scenariu, pe baza probabilității de materializare stabilite de experți în chestionare. Printre elementele cu cea mai ridicată probabilitate s-au numărat: majorarea costurilor de exploatare, a costurilor cu forța de muncă, scăderea concurenței în rândul angajaților, creșterea protecției sociale pentru rezidenți etc.
- Impactul asupra principalilor factori implicați – angajatori, angajați și stat – a fost comparat într-un tabel comun pentru toate cele 4 scenarii.

Experții au recomandat ca această alternativă să nu fie implementată în Letonia, întrucât țara nu dispune încă de un sistem corespunzător de protecție socială pentru a asigura rezidenților un grad ridicat de asistență socială. Ca principal risc a fost menționat impactul negativ mai însemnat asupra angajaților din regiunile defavorizate.

Evaluarea celei de-a doua alternative -

Diferențierea salariului minim în acele sectoare care prezintă cel mai ridicat risc de nedeclarare a salariului real: construcții, comerț, industria lemnului.

Principalele obstacole în evaluarea acestei alternative s-au datorat volumului insuficient de date referitoare la principala ramură de activitate a întreprinzătorilor. Nefiind o condiție obligatorie în Letonia, aceștia își pot stabili mai multe ramuri de activitate la Registrul, chiar dacă nu activează niciodată în domeniu. Biroul de statistică procedează la calcularea *valorii adăugate per angajat*, presupunând că întreprinzătorul își justifică cheltuielile aferente salariilor nedeclarate în rulaș prin alte poziții de cheltuieli.

- S-au folosit două abordări pentru stabilirea salariului minim în construcții, comerț și industria lemnului: interviuri cu angajații și analiza datelor statistice. Rezultatele astfel obținute au fost comparate și incluse în chestionare. Sarcina experților a fost să evalueze valoarea aproximativă și probabilitatea de materializare a acestor majorări salariale la nivelul fiecărei ramuri.
- Coordonatorii studiului au procedat la o analiză instituțională specificând funcțiile necesare de care trebuie să dispună eventualele instituții de control.
- Trecerea în revistă a legislației în vigoare Trecerea în revistă a legislației în vigoare s-a realizat cu scopul de a identifica amendamentele necesare în cazul în care ministerul de resort hotărăște implementarea acestei alternative.
- Experții au calculat impactul fiscal asupra bugetului de stat în cazul instituțiilor publice implicate în mecanismele de control.
- Posibilele efecte pozitive și negative precum și probabilitatea de materializare a acestora au fost enumerate într-un tabel separat. Iată efectele cu cea mai ridicată rată de probabilitate: majorarea costurilor în comerț, prelucrarea lemnului și construcții, falimentul micro-întreprinderilor, adâncirea diferențelor economice între regiuni, încurajarea altor forme de angajare (tipuri diferite de contracte etc.), scăderea incidenței salariilor nedeclarate etc.

Întrucât s-a stabilit o rată de probabilitate ridicată de materializare a efectelor negative, coordonatorii studiului le-au clasificat ca riscuri critice și au recomandat să nu se implementeze această alternativă.

Evaluarea celei de-a treia alternative -

Permisiunea de a declara salariul minim pe baza unor acorduri între angajatori și angajați, iar statul să renunțe la impunerea unui salariu minim pe economie.

- Coordonatorii studiului au analizat legislația în vigoare și au stabilit că nu există nici o constrângere legislativă în ceea ce privește introducerea acestei alternative. Principalul motiv pentru care această normă legislativă nu funcționează în Letonia îl constituie dezvoltarea necorespunzătoare a mișcării sindicale; în plus, majoritatea întreprinzătorilor sunt constituiți în IMM-uri care nu au permisiunea să își stabilească propriul salariu minim.
- În prima etapă a metodei Delphi (interviuri cu experții), au fost identificați principalii pași în implementarea acestei norme.
- În cea de-a doua și cea de-a treia etapă s-au centralizat opiniile experților în această privință, fiind structurate în funcție de eventualele efecte pozitive sau negative ale fiecărei soluții.
- Posibilele efecte pozitive și negative precum și probabilitatea de materializare a acestora au fost enumerate într-un tabel separat. Iată efectele cu cea mai ridicată rată de probabilitate: majorarea salariului minim în viitor, reducerea salariului minim în următorii ani, probleme pentru întreprinzătorii care activează în mai multe sectoare, majorarea veniturilor la bugetul de stat,

consolidarea mișcării sindicale pe viitor etc.

Pe termen scurt, această alternativă implică un impact negativ însemnat asupra angajaților. Consolidarea mișcării sindicale ar putea avea drept efect pozitiv stabilirea cuantumului optim al salariului minim.

În funcție de prioritățile ministerului de resort și de abordarea pentru o piață liberă, coordonatorii studiului au recomandat implementarea acestei alternative cu respectarea pașilor menționați de experți. Se va recurge la instrumente informative pentru a convinge angajații să se înscrie în sindicate, iar micro-întreprinderile să devină societăți mixte sau să fuzioneze. După anul 2015, această alternativă ar putea fi implementată integral, iar statul ar putea să renunțe la privilegiul său de stabilire a salariului minim pe economie.

CAZ:

Impactul creșterii impozitului pe venitul micro-întreprinderilor de la 1,5% la 3%

Proiectul PHARE RO2003/005-551.02.03 - întărirea capacității de analiză, elaborare de previziuni macroeconomice și politici publice a Comisiei Naționale de Prognoză, Ministerului Economiei și Comerțului și Cabinetului Primului Ministru.

Cazul în discuție reprezintă evaluarea impactului economic al schimbării politicii de impozitare, analiza a avut loc după introducerea schimbărilor privind impozitul microîntreprinderilor și de aceea ar trebui considerată o evaluare *ex-ante* experimentală a impactului. Dar evaluarea prezentată în acest studiu de caz are și elemente de evaluare *ex-post*, pentru că această politică este deja în vigoare și impactul ei poate fi evaluat în mod empiric. Cazul se bazează pe o decizie reală de politică publică al cărei inițiator a fost Ministerul Finanțelor Publice în anul 2005 – creșterea impozitului pe venitul microîntreprinderilor de la 1,5% la 3%. Scopul principal al acestui studiu de caz este de a oferi un exemplu privind modul în care metodele de evaluare a impactului pot fi folosite pentru a clarifica obiectivele de politică publică și pentru îmbunătățirea deciziilor de politici publice referitoare la o situație reală din România.

1. Cadrul general

Impozitul pe microîntreprinderi a fost introdus în anul 2001 ca un instrument de facilitare a activității antreprenoriale³⁸. Microîntreprinderile au avut posibilitatea de a alege să plătească un impozit de 1,5% pe venit în locul impozitului pe profit de 25% de la acea vreme. Scopul acestei stimulări fiscale a fost acela de a încuraja înființarea firmelor, mărirea bazei de impozitare și crearea mai multor locuri de muncă.

Pentru ca firmele să fie eligibile pentru acest tip de impozit, următoarele criterii³⁹ trebuiau îndeplinite:

- a) obiectul de activitate să fie producția de bunuri materiale, prestarea de servicii și/sau comerț;
- b) numărul de salariați să fie între 1 și 9;
- c) veniturile realizate să nu depășească echivalentul în lei a 100.000 euro;
- d) capitalul social este deținut de persoane altele decât statul, autoritățile locale și instituțiile publice.

Un aspect important al acestui impozit este caracterul său opțional⁴⁰.

Microîntreprinderile care anterior plăteau impozitul pe profit aveau acum posibilitatea să

³⁸ OG 24/2001 privind impunerea microîntreprinderilor. Apoi această Ordonanță a fost inclusă în Codul Fiscal (Legea nr.571/2003),

Titlul IV – Impozitul pe veniturile microîntreprinderilor;

³⁹ articolul 103 din Codul Fiscal anterior;

⁴⁰ articolul 104 din Codul Fiscal anterior;

plătească impozitul pe venit începând cu anul fiscal următor, dacă îndeplineau prevederile legale prezentate anterior. Totuși, dacă o microîntreprindere se hotărâ să revină la regimul impozitului pe profit, nu mai putea apoi să se reîntoarcă la regimul impozitului pe venit

Schimbarea politicii de impozitare

La finalul anului 2004, legiuitorii au decis să dubleze impozitul pe venitul microîntreprinderilor de la 1,5% la 3%⁴¹. Impozitul majorat a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2005.

Scopul modificării impozitului pe venit a fost următorul:

- **nevoia de a mări veniturile la buget;**
- **reducerea posibilităților de evitare a impozitării de către microîntreprinderi.**

Se presupunea că microîntreprinderile erau folosite ca paravane pentru evitarea plății contribuțiilor sociale pentru salariile mari (e.g. poziții de conducere). În plus, odată cu adoptarea cotei fixe de impozitare de 16% nu mai era nevoie de stimulente fiscale pentru mediul de afaceri.

Evaluarea ex-ante a creșterii veniturilor la buget

În conformitate cu Ministerul Finanțelor Publice, dublarea impozitului pe venit ar dubla veniturile la buget care provin din acest tip de impozit.

2. Metoda

În sensul acestui studiu de caz, analiza se va limita la impactul acestei politici asupra bugetului, dezvoltării sectorului IMM-urilor și a locurilor de muncă.

Metodele cantitative se bazează pe procesarea seriilor temporale (*time series*) cu privire la numărul de microîntreprinderi, venitul și gradul de ocupare a forței de muncă, date furnizate de statisticile oficiale⁴². În baza datelor furnizate de Ministerul Finanțelor Publice, analiza oferă o evaluare preliminară a încasărilor potențiale la buget.

Componenta calitativă implică un sondaj cu 20 de întrebări adresate unui număr de 100 microîntreprinderi și întreprinderi mici (90 microîntreprinderi și 10 întreprinderi mici) din județe diferite. Răspunsurile au fost analizate cu soft-ul SPSS și apoi rezultatele cele mai relevante au fost interpretate.

3. Evaluarea impactului economic

3.1. Evaluarea impactului asupra bugetului

A. Testarea ipotezei unui număr constant de microîntreprinderi plătitoare de impozit pe venit

⁴¹ OUG 138/2004 pentru modificarea Legii nr. 571/2003 privind Codul Fiscal;

⁴² Agenția Națională pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperatie (ANIMMC), Institutul Național de Statistică (INS);

Microîntreprinderile vor alege să plătească impozitul pe venit doar dacă obligația fiscală care rezultă este mai mică decât impozitul comun pe profit. Factorul determinant în alegerea rațională a tipului de impozitare este ponderea profitului în venitul total al firmei. Prin urmare, este posibilă calcularea unui nivel de echilibru al acestei ponderi, la care impozitul datorat statului să fie egal atât în cazul impozitului pe profit, cât și în cazul impozitului pe venit, folosind formula de mai jos:

Formula 1: Echilibrul între stimulentele pentru impozitul pe profit și impozitul pe venit

$$t \times T_0 = y \times T_0 \times s$$

unde T_0 – venit
 y – profitul ca procent din venit
 t – impozitul pe venit
 s – impozitul pe profit

Pentru anul 2004, înaintea adoptării politicii de creștere a impozitului pe venit, profitul era impozitat cu 25%, iar venitul microîntreprinderilor era impozitat cu 1,5%. În acest caz, pragul de echilibru (y) era de 6%. Acest rezultat se interpretează astfel: toate microîntreprinderile cu un profit mai mare de 6% din venitul total vor alege să plătească impozitul pe venit în loc de impozitul pe profit, pentru a-și minimiza costurile față de bugetul de stat.

În condițiile în care impozitul pe venit nu ar fi fost majorat, dar luând în calcul introducerea cotei unice de 16% care s-a aplicat pentru impozitul pe profit începând cu 1 ianuarie 2005, pragul de echilibru ar fi fost de 9,4%. Adică de această dată toate microîntreprinderile cu un profit mai mare de 9,4% din venitul total sunt înclinate în mod rațional să opteze pentru impozitul pe venit în loc de impozitul pe profit.

Prin politica de majorare a impozitului pe venitul microîntreprinderilor de la 1,5% la 3%, pragul de echilibru ajunge la nu mai puțin de 18,7%. Cu alte cuvinte, doar microîntreprinderile care au un profit mai mare de 18,7% din venitul lor vor alege să plătească impozitului pe venit, în condiții *ceteris paribus*⁴³.

Prin urmare, chiar și fără dublarea impozitului pe venit, microîntreprinderile cu ponderea profitului în venitul total între 6% și 9,4% ar fi fost tentate să aleagă impozitarea normală pe profit. Totuși, numărul acestor firme nu ar fi fost foarte mare, datorită diferenței reduse între pragurile de echilibru.

Pe de altă parte, politica fiscală de dublare a impozitului pe venit triplează pragul de echilibru față de situația din 2004 și îl dublează față de cazul în care nu s-ar fi adoptat această politică. Rezultatul probabil al acestei măsuri fiscale este acela că un număr mare de microîntreprinderi (toate microîntreprinderile cu un profit între 6% și 18,7% din venitul lor) vor alege să plătească impozitul pe profit în loc de impozitul pe venit.

⁴³ Presupunind că ceilalți factori cu potențială influență rămân neschimbați;

Se impun câteva alte considerații asupra rezultatelor de mai sus. Având în vedere că un alt avantaj important al impozitului pe venit este simplitatea cerințelor administrative (sistemul contabil este mai simplu de aplicat decât în cazul impozitului pe profit), se poate presupune că microîntreprinderile care beneficiază de facilitatea de a plăti acest impozit pot avea o inerție în a nu trece la impozitarea profitului chiar dacă se situează puțin peste pragul de echilibru menționat anterior. Astfel, din rațiuni de economii administrative, unele microîntreprinderi pot să prefere în continuare impozitul pe venit chiar dacă ponderea profitului lor în venit este mai mică cu 1 sau 2 procente față de valoarea de echilibru de 18,7%.

Totuși, ca urmare a politicii propuse este clar că numărul total de microîntreprinderi care plătesc impozitul pe venit se va diminua, astfel micșorându-se și baza de impozitare.

B. Evaluarea micșorării bazei de impozitare a microîntreprinderilor din colectarea impozitului pe venit (sectorul de producție)

Venitul total al microîntreprinderilor care funcționează în sectorul de producție⁴⁴ (27238 firme active în total, aproximativ 9% din toate microîntreprinderile active) a fost de 62,630,036 miliarde ROL în 2003 (a se vedea tabelul 9).

După cum se prezintă și în tabelul 9, doar sectorul producției de cocs și al uleiurilor minerale are un raport mediu profit/venit care depășește pragul de 18,7%. Totuși, 9 din cele 13 sectoare care au rămas se situează deasupra pragului de stimulare de 6%, ceea ce implică faptul că impactul noii reglementări va determina un număr mare de firme de producție să aleagă impozitul pe profit. Astfel că nu este o așteptare realistă aceea că vor exista creșteri suplimentare importante ale veniturilor la buget prin mărirea impozitului pe venit în sectorul de producție.

Presupunând că toate microîntreprinderile cu un raport profit/venit între pragul anterior și cel nou și-ar schimba regimul de impozitare de la impozitul pe venit la cel pe profit, creșterea veniturilor la buget ar reprezenta un slab procent de 1,49% (în baza datelor din 2003 prezentate în Tabelul 1). Totuși, presupunând statistic că microîntreprinderile vor continua să plătească impozitul pe venit chiar și la nivel de 3%, veniturile ar crește cu 88,9% (în baza acelorași date din 2003).

Există o diferență considerabilă între cele două scenarii și ele reflectă situații extreme. De fapt diminuarea bazei de impozitare pentru impozitul pe venit se va situa în intervalul fixat de cele două supoziții menționate anterior. Elaborarea scenariilor ca instrument de evaluare poate îmbunătăți semnificativ exercițiul de evaluare a impactului.

Un alt aspect important al analizei anterioare este faptul că, pe măsură ce veniturile la buget care provin din impozitul pe profit cresc, acest lucru se realizează în detrimentul microîntreprinderilor. În cele mai multe cazuri, firmele afectate de această creștere sunt acelea care funcționează efectiv în sectorul industriei și al serviciilor, în timp ce pentru firmele înființate pentru evitarea impozitului pe venit stimulentele nu au fost modificate în mod semnificativ.

⁴⁴ Sursa informației: ANIMMC și calcule proprii

Tabelul 1: Date pe sectoare: profitul și venitul mediu 2002-2003 (ROL)

Sector	2002			2003		
	Profit mediu	Venit mediu	Valoarea medie a profitului din venit	Profit mediu	Venit mediu	Valoarea medie a profitului din venit
Industria alimentară, a băuturilor și a produselor din tutun	-397.393421	11.075.974.933	-3,59%	-562.634.495	12.285.500.421	-4,58%
Industria produselor textile	262.278.037	4.849.064.764	5,41%	365.094.242	5.834.147.963	6,26%
Industria pielăriei	156.739.043	1.879.416.508	8,34%	275.506.415	2.217.068.310	12,43%
Industria lemnului	96.243.519	7.498.328.114	1,28%	706.801.856	8.304.134.524	8,51%
Industria celulozei și a hârtiei	417.321.482	4.133.277.423	1,10%	579.075.391	5.328.154.053	10,87%
Produse din cocs și petrol	2.659.266	50.805.496	5,23%	401.499.721	642.121.959	62,53%
Industria chimică	128.366.446	1.998.175.928	6,42%	194.199.116	2.710.581.301	7,16%
Industria produselor din cauciuc și mase plastice	-39.669.882	2.466.071.568	-1,61%	119.231.160	2.781.146.933	4,29%
Alte produse nemetalurgice	158.242.359	2.160.137.404	7,33%	116.454.126	2.202.815.088	5,29%
Industria metalurgică	427.587.234	4.411.082.686	9,69%	629.512.044	7.522.873.440	8,37%
Industria de echipamente și mașini	108.841.378	1.659.087.984	6,56%	175.611.478	1.750.202.425	10,03%
Industria de echipamente electrice și optice	225.744.756	2.654.012.054	8,51%	511.709.399	3.854.391.341	13,28%
Industria vehiculelor de transport	122.711.210	1.584.169.876	7,75%	194.632.934	1.205.991.652	16,14%
Alte activități industriale	120.192.163	4.422.245.150	2,72%	220.994.587	5.990.907.163	3,69%
Total	1.789.863.590	50.841.849.888	3,52%		62.630.036.573	6,27%

Sursa: ANIMMC și calcule proprii

C. Evaluarea veniturilor prevăzute a intra la buget – date cantitative vs. date calitative

În spatele politicii de creștere a impozitului pe venit se afla necesitatea imperativă de a reduce deficitul public cauzat de adoptarea cotei unice de impozit. Previziunile arătau că 5400 miliarde ROL va reprezenta valoarea așteptată a veniturilor la buget datorită dublării impozitului pe venit. Se pare că această cifră este atinsă prin simpla dublare a venitului ce urmează să fie colectat din acest tip de impozit până la finalul anului 2005 (după cum se prevăzuse anterior în Lega bugetului pe 2005 – a se vedea mai jos).

Tabel 2: Proiectarea și colectarea veniturilor (mii ROL)

An	Venit preconizat din impozitul pe venit (1)	Încasări bugetare efective din impozitul pe venit (3)	Încasări efective (procent din previziune) (4=3/1*100)
2001	-	150.649.372	-
2002	2.080.000.000	1.917.732.066	92,19%
2003	1.923.000.000	3.330.023.038	173,16%
2004	3.333.000.000	3.600.000.000	108,01%
2005	Previziune inițială ³ 5.402.000.000		
2005	Previziune revizuită ⁴ 10.804.000.000		

Sursa: Legea nr. 743/2001 a bugetul de stat pe anul 2002; Legea nr. 631/2002 a bugetului de stat pe anul 2003; Legea nr.507/2003 a bugetului de stat pe 2004; Legea nr. 511/2004 a bugetului de stat pe 2005;

¹ Procent raportat în legea bugetului pentru anii respectivi

² În Legea bugetului de stat pe anul 2004, venitul proiectat la buget din impozitul pe venit a fost de 2.830.000.000.

³ Previziunea pentru 2005 conform Legii bugetului de stat pe anul 2005 (înainte de creșterea impozitului pe venit)

⁴ Previziunea după creșterea impozitului pe venit

În următoarea secțiune, analiza datelor a sugerat că pentru sectorul industriei procentul de venituri suplimentare la buget poate varia între 1,49% și 88,9%. În sectorul serviciilor, pentru că raportul profit/venit este mai mare, este loc pentru o creștere mai mare a veniturilor la buget decât în cazul sectorului industriei.

Din cauza lipsei informațiilor nu este posibilă realizarea unei estimări exacte a veniturilor la buget. În astfel de situații în care metodele cantitative eșuează din cauza lipsei informațiilor palpabile, metodele calitative (folosirea sondajelor) pot îmbunătăți calitatea evaluării impactului. Bineînțeles, orice evaluare are un buget limitat la dispoziție și folosirea unui sondaj reprezentativ din punct de vedere statistic poate fi destul de costisitor. Totuși, un sondaj la o scară mai mică poate fi util pentru a vedea percepția operatorilor economici afectați de politica publică propusă.

Pentru acest studiu de caz a fost realizat un sondaj pe un eșantion de 100

microîntreprinderi. Acestea au fost întrebat: „În cazul creșterii impozitului pe venit de la 1,5% la 3% veți alege să plătiți în continuare acest impozit?”. Rezultatul a fost uimitor pentru că 55,6% din răspunsuri sugerau o trecere iminentă de la impozitul pe venit la impozitul pe profit. Deși rezultatele sondajului nu permit o estimare exactă a veniturilor la buget, răspunsurile confirmă totuși faptul că baza de impozitare se diminuează, de data aceasta pentru toate sectoarele economiei⁴⁵.

Ca o concluzie preliminară se poate afirma că impactul politicii publice propuse asupra bugetului a fost supraestimat. Cu toate că o evaluare exactă este imposibilă, se poate deduce că previziunea creșterii veniturilor la buget cu 50% ar fi un scenariu mult mai realist decât previziunea unei creșteri de 100%

3.2. Impactul impozitului pe venit asupra dezvoltării afacerilor

Scopul introducerii impozitului pe venit a fost acela de a stimula dezvoltarea microîntreprinderilor. O analiză a evoluției firmelor în perioada 2002-2003 prin comparație cu 2000 arată faptul că microîntreprinderile s-au dezvoltat într-adevăr mai repede decât întreprinderile mici (o rata de creștere de 221% în perioada menționată anterior în comparație cu rata de 104% în cazul întreprinderilor mici). Această rată mare de creștere poate fi explicată nu doar prin îmbunătățirea generală a mediului de afaceri din România, dar și prin adoptarea impozitului pe venit.

Tabelul 3-Rata de creștere – microîntreprinderi

Codul NACE ⁴⁶	MICROÎNTEPRINDERI		ÎNTEPRINDERI MICI	
	Dinamica pentru 2002-2000	Dinamica pentru 2003 - 2000	Dinamica pentru 2002-2000	Dinamica pentru 2003-2000
0	206%	242%	89%	86%
1	188%	206%	97%	104%
2	195%	223%	95%	112%
3	220%	253%	113%	139%
4	311%	415%	105%	122%
5	190%	197%	94%	103%
6	243%	299%	113%	135%
7	281%	395%	85%	97%
8	266%	331%	120%	153%
9	149%	103%	45%	36%
Total	201%	221%	94%	104%

Sursa: calcule proprii în baza datelor furnizate de Ministerul Finanțelor Publice

Sectorul serviciilor pare a fi cel mai favorizat prin introducerea impozitului pe venit (Codul NACE 4).

După cum se arată și în tabelul de mai jos în perioada 2000 – 2003 numărul firmelor care activau în terțe sectoare a crescut mai rapid decât numărul firmelor din alte

sectoare de activitate. Un motiv este acela că firmele de servicii oferă produse cu valoare adăugată mare cu costuri mici, ceea ce de obicei se traduce prin profituri substanțiale supuse impozitării. În schimb prin alegerea plății impozitului pe venit firmele pot economisi resurse importante. În cazul firmelor care produc bunuri, costurile implicate de producție și (re)investiții sunt destul de ridicate, iar profitul poate fi mic, ceea ce le determină să prefere impozitul pe profit și nu impozitul pe venit.

O altă concluzie preliminară este aceea că este posibil ca o creștere a impozitului pe venit să aibă un efect marginal negativ asupra înființării de noi microîntreprinderi, cu consecințe mai dăunătoare pentru sectorul de producție decât pentru sectorul de servicii.

3.3. Evaluarea impactului referitor la evitarea impozitului

Tabelul 4 prezintă dinamica pentru Codurile NACE cu rate de creștere ridicate. Datele arată că ritmul de creștere a microîntreprinderilor nu este același ca ritmul de creștere a întreprinderilor mici din aceeași clasă.

Tabelul 4 - Rata de creștere, sectoare selectate

Cod NACE	Microîntreprinderi			Întreprinderi mici		
	Numărul de firme în 2000	Numărul de firme în 2003	Rata de creștere	Numărul de firme în 2000	Numărul de firme în 2003	Rata de creștere
45 (Construcții)	4374	18246	4,17	2458	2961	1,20
72 (Informatica și activități conexe)	1631	7420	4,54	316	334	1,05
73 (Cercetare și dezvoltare)	66	316	4,78	51	56	1,09
74 (Servicii pentru firme)	8232	32293	3,92	1358	1167	0,86
80 (Învățământ)	204	1061	5,20	22	51	2,32
85 (Sănătate și asistență socială)	2020	6308	3,12	78	102	1,31

Sursa: calcule proprii în baza datelor furnizate de Ministerul Finanțelor Publice

În conformitate cu datele disponibile Clasa NACE 7 a înregistrat rata cea mai mare de creștere. Acest lucru pare a confirma suspiciunea autorităților potrivit cărei impozitul pe venit poate fi utilizat ca un instrument pentru evitarea impozitelor mari pe venitul personal.

⁴⁵ În secțiunea dedicată sondajului se poate vedea că structura eșantionului corespunde îndeaproape cu structura microîntreprinderilor din economia românească;

⁴⁶ Pentru Codul NACE vizitați situl web: http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/index/nace_all.html

În spatele paravanului microîntreprinderilor care activează în domeniul consultanței furnizând servicii companiilor (inclusiv instruire) poate exista un număr mare de persoane care evită astfel plata impozitelor pe salarii. Această schemă este foarte profitabilă în special pentru cei cu salarii medii și mari, cum ar fi directorii de firme. În sectorul construcțiilor creșterea numărului microîntreprinderilor poate fi explicată prin avantajele clare de a putea include fiecare proiect de construcție ca o firmă separată, pentru proiectele cu un cost general mai mic de 100.000 euro.

În sectorul sănătății, microîntreprinderile au fost folosite de medicii de familie pentru a-și organiza într-un mod mai profitabil propriile cabinete medicale.

În momentul dublării impozitului pe venit de la 1,5% la 3% se aștepta ca această politică publică să frâneze procesul de eludare a obligațiilor fiscale. Totuși, stimulentele pentru acest proces de eludare continuau să existe deoarece contribuțiile sociale continuau să fie extrem de ridicate chiar și după introducerea cotei unice de impozit pe venit de 16%. Costul de funcționare al unei microîntreprinderi (înființare, contabilitate, salariu minim pentru un salariat obligatoriu angajat cu normă redusă) plus impozitul pe venit (3%) și impozitul pe dividende (10%) sunt mult mai mici decât impozitele de 40-50% pe salarii cu plata contribuțiilor la asigurările sociale. De aceea chiar și dublarea impozitului pe venit are un impact nesemnificativ asupra reducerii procesului de eludare a impozitelor.

Eșecul atingerii obiectivului acestei politici publice a fost abordat în 2006 când a fost înaintată o propunere pentru eliminarea impozitului preferențial pe venit pe motivul evitării plății impozitelor. În cele din urmă Parlamentul a modificat propunerea prin menținerea impozitului pe venit, dar a exclus Clasa NACE 7 din cadrul microîntreprinderilor eligibile la plata acestui impozit. Astfel, cel puțin două treimi din microîntreprinderile „suspicioase” vor trebui să plătească impozitul normal pe venit de 16%, ceea ce îi poate stimula pe angajatori să ia în calcul posibilitatea plății contribuțiilor sociale pentru angajații deghizați.

3.4. Evaluarea impactului asupra pieței forței de muncă

Un obiectiv secundar al introducerii impozitului pe venit a fost acela de a se crea locuri de muncă prin stimularea afacerilor.

Datele indică faptul că numărul mediu de angajați pe microîntreprindere din sectoarele de producție s-a redus în perioada 2001-2003. Datele arată de asemenea că marea majoritate a microîntreprinderilor au un singur angajat conform legii.

Dacă există un impact al creșterii impozitului pe venitul microîntreprinderilor la 3%, este foarte probabil ca acesta să fie negativ din punctul de vedere al creării de locuri de muncă. Totuși, dacă există, impactul va fi unul minor. De aceea, dacă un obiectiv

important al politicii publice este crearea de locuri de muncă, atunci este nevoie de instrumente alternative sau măsuri cu ținte precise.

Tabelul 5 – Numărul mediu de angajați pe firmă pe sector de activitate

		2001			2003	
	Micro	î. mică	î. medie	Micro	î. mică	î. medie
Sector	Numărul mediu de angajați pe firmă			Numărul mediu de angajați pe firmă		
Agricultură, silvicultură și pescuit	1,79	17,66	58,97	1,64	18,85	89,91
Industrie și energie	1,86	22,45	109,99	1,87	21,95	109,36
Construcții	2,31	24,88	110,57	1,90	21,54	105,93
Servicii din care:	1,96	18,70	90,25	1,30	19,40	100,94
Comerț	2,31	20,05	99,59	1,26	19,70	112,66
Transporturi și comunicații	1,54	21,10	92,52	1,51	18,92	89,72
Turism	1,19	17,64	95,44	1,68	19,06	95,15
Alte servicii	0,88	14,26	75,71	1,27	18,68	92,10
Total	1,96	20,23	100,29	1,41	20,35	105,44

Sursa: ANIMMC (Agenția Națională pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperatie)

3.5. Sondajul: rezultate selectate și analiză⁴⁷

Sondajul a fost realizat pe un eșantion de 100 de firme din 10 județe în perioada decembrie 2004 – ianuarie 2005. Din cele 100 de firme 90 sunt microîntreprinderi și 10 întreprinderi mici. Deși eșantionul nu este reprezentativ din punct de vedere statistic, acesta urmărește îndeaproape distribuția microîntreprinderilor pe clase NACE. Tabelul 6 de mai jos prezintă frecvența microîntreprinderilor care au luat parte la sondaj în clasele NACE în comparație cu distribuția lor la nivel național.

Următoarea întrebare din sondaj a analizat principalele motive pentru alegerea plății impozitului pe venit, iar rezultatele sunt prezentate pe scurt în următorul tabel (tabelul 7).

⁴⁷ Sondajul inițial conținea 20 de întrebări din care au fost selectate câteva în scopul acestui studiu de caz și care apoi au fost interpretate;

Tabel 6 – Eșantionul sondajului – Numărul de microîntreprinderi în funcție de Codul NACE

NACE		Procentul din sondaj (%)	Distribuția actuală (%)*
Valid	0	0	2,6
	1	7,8	4,2
	2	7,8	5,0
	3	5,6	1,6
	4	6,7	4,9
	5	46,7	58,3
	6	3,3	6,3
	7	15,6	12,5
	8	1,1	1,9
	9	5,6	2,7
	Total	100	100

*Procent calculat la nivel național conform datelor din 2003
Sursa: calcule proprii și rezultate SPSS

Tabelul 7 – Motive pentru alegerea impozitului pe venit

		Frecvență	Procent	Procent Valid	Procent cumulativ
Valid	Contribuție slabă la bugetul de stat	46	51,1	58,2	58,2
	Impozitul mai ușor de aplicat	25	27,8	31,6	89,9
	Costuri mai reduse pentru contabilitate	6	6,7	7,6	97,5
	Alte motive	2	2,2	2,5	100,0
	Total	79	87,8	100,0	
Lipsă	Sistem	11	12,2		
Total		90	100,0		

Sursă: rezultate SPSS

În afară de posibilitățile anterioare de răspuns, reprezentanții firmelor au mai subliniat că impozitul pe venit este deosebit de util când directorii de firme încearcă să prospecteze piața și să se dezvolte.
O altă întrebare importantă a analizat posibilele dezavantaje ale impozitului pe venit în raport cu dezvoltarea afacerii. La întrebarea: „*Faptul că firma dvs. nu se va mai califica*

pentru plata impozitului pe venit are un rol în luarea deciziei de a-l angaja pe cel de-al zecelea salariat?”, mai mult de jumătate din respondenți (57,4%) au considerat acest fapt ca fiind nesemnificativ sau neimportant.

Pentru a avea o idee mai clară cu privire la stimulente și pentru a verifica răspunsurile de mai sus, firmelor li s-a mai cerut să comenteze strategia lor de dezvoltare. Răspunsurile sunt prezentate în tabelul 8:

Tabelul 8 – Pe măsură ce firma dvs. se dezvoltă ce soluție veți adopta: să vă transformați într-o întreprindere mică sau să creați o nouă microîntreprindere?

		Procent Valid
Valid	Transformare într-o întreprindere mică	56,6
	Înființarea unei noi microîntreprinderi	43,4
	Total	100,0

Sursa: rezultate SPSS

Deși majoritatea respondenților au planuri de dezvoltare a afacerii, procentul directorilor atrași de facilitățile preferențiale ale unei microîntreprinderi este destul de mare. Acest lucru confirmă îngrijorarea potrivit căreia impozitul pe venit acționează ca bariera celui de-al zecelea salariat în calea dezvoltării viitoare a afacerii.

Având în vedere că unele asociații din domeniul afacerilor au pledat pentru extinderea domeniului de aplicare a impozitului pe venit și pentru întreprinderile mici, a fost inclusă o întrebare pentru a se vedea dacă această politică ar încuraja dezvoltarea microîntreprinderilor și transformarea în întreprinderi mici. Deși procentele sunt foarte apropiate, răspunsurile pozitive predomină (tabelul 9).

Tabelul 9 – Aveți în vedere dezvoltarea microîntreprinderii și transformarea sa într-o întreprindere mică dacă ați putea fi în continuare eligibil pentru plata impozitului pe venit?

		Procent Valid
Valid	Nu	44,8
	Da	55,2
	Total	100,0

Surse: rezultate SPSS

O altă întrebare s-a concentrat pe modul în care directorii percep impactul impozitului pe venit asupra activității firmei. Răspunsurile la această întrebare sunt prezentate în tabelul 10. Aproape 69% din respondenți au considerat că acest impozit a avut un

impact pozitiv, în comparație cu procentul de 3% dintre respondenți care au considerat că a avut un impact negativ.

Tabelul 10 – Care este efectul alegerii impozitului pe venit asupra activității dvs.?

		Procent Valid
Valid	Efect pozitiv foarte important	15,6
	Efect pozitiv important	53,3
	Nici un efect	27,8
	Efect negativ important	3,3
	Total	100,0

Sursa: rezultate SPSS

Ca o concluzie generală pentru restul sondajului, deși directorii au considerat impozitul pe venit ca o măsură bună și un stimulent pentru investiții și crearea de locuri de muncă, ei au solicitat și alte măsuri pentru îmbunătățirea mediului de afaceri al microîntreprinderilor.

4. Evaluarea politicii publice și recomandări propuse

Secțiunea următoare este o completare la metoda sugerată prin oferirea unei literaturi de specialitate și a unei analize a cazului, toate acestea fiind utile pentru oferirea celor mai adecvate recomandări pentru îmbunătățirea politicii publice.

- Dacă obiectivul principal al politicii publice este acela de a crește veniturile la buget, atunci ar fi inacceptabilă adoptarea unei astfel de politici fără o estimare riguroasă a încasărilor bugetare și costurilor generate de creșterea impozitului. O estimare liniară este în mod sigur incorectă și superficială. Prognoza și analiza ar trebui realizate în liniile sugerate de acest studiu folosind datele și resursele aflate la dispoziția Ministerului Finanțelor Publice.

- Dacă problema este reprezentată de un nivel redus de colectare a impozitelor și ținta este un impozit preferențial pentru o categorie largă, nivelul impozitului trebuie să fie mai mic decât un simplu stimulent fiscal și ar trebui însoțit de măsuri antievaziune exigente. Succesul acestei scheme depinde în mod crucial de un efort antievaziune convingător: investigarea evidențelor contabile dubioase, înregistrarea computerizată a tuturor contribuabililor și un nivel destul de ridicat de verificare încrucișată a datelor, astfel amenințarea de descoperire a inconsistențelor și aspectelor inexacte din declarațiile fiscale devine credibilă.

- În cazul impozitului microîntreprinderilor din România, este dificil de diferențiat între adevăratele firme mici și cele false (proprietarii preferând să divizeze

firmele mici sau să creeze o nouă microîntreprindere decât să rămână/să treacă în grila de impozitare mai mare). De asemenea este dificil să se interzică persoanelor, angajați cu venit ridicat, să devină furnizori independenți de servicii. Într-un document recent privind sistemele de tip „impozit dual pe venit” aplicate într-o serie de state OECD (în care capitalul este impozitat conform unei grile fixe, iar salariile sunt impozitate conform unor grile progresive) se observă că „salariații devin subcontractori peste noapte”⁴⁸. De asemenea, trebuie acordată atenție pentru că simplificarea cerințelor de declarare este un obiectiv laudabil, dar reducerea acestora nu trebuie să conducă la neglijarea păstrării evidenței și astfel la imposibilitatea realizării unui audit și control eficiente. Aceasta nu ar fi în concordanță cu obiectivul menționat de a aduce o parte din economia subterană la lumină, pentru că măsurile de stimulare a respectării voluntare a prevederilor legale nu sunt un substitut pentru amenințarea cu acționarea în instanță.

- Un mod de a abuza de impozitul pe venit este divizarea unei firme mari în mai multe firme mici, astfel se creează artificial microîntreprinderi și se plătește impozitul pe venit în locul impozitului pe profit. Ungaria a abordat această problemă specificând că toți contribuabilii pot opta pentru regimul impozitului pe venit doar dacă (a) membrii lor sunt exclusiv persoane fizice și (b) aceștia nu au acțiuni la altă firmă (cu excepția companiilor listate la Bursă).

- În ceea ce privește dificultatea stabilirii dacă microîntreprinderile au fost create doar pentru ca angajații și angajatorii să evite plata unui impozit mai mare pe venitul personal și a contribuțiilor sociale, o restricție sub forma unui prag minim pentru venit ar putea, într-o anumită măsură, să contracareze efectul. Ne putem aștepta ca o microîntreprindere înființată în scopul evitării regimului fiscal să aibă ca venit echivalentul a două salarii anuale (fie ele chiar și salarii mari din sectorul de servicii) cel mult, în timp ce o afacere „legală” ar avea, în cele mai multe dintre cazuri, un venit ridicat datorită atât cheltuielilor cât și unei activități intense. Caracterul eligibil al microîntreprinderilor poate fi evaluat la finalul anului fiscal și dacă firma se situează sub pragul fixat atunci se califică pentru plata impozitului pe profit și plata celorlalte contribuții. O restricție de acest tip poate descuraja abuzurile, și dacă acestea totuși au loc, restricția ar conduce la venituri mai mari la buget decât în cazul regimului anterior, pentru că venitul declarat ar trebui să fie mai mare decât înainte. Este totuși probabil ca unele microîntreprinderi din anumite sectoare să rămână prinse în „plasă”.

O problemă similară a fost observată în Marea Britanie unde un impozit de 0% pentru firmele care realizează profit sub un anumit prag a condus la distribuirea dividendelor care nu fuseseră impozitate. Guvernul britanic a încercat să rezolve problema stipulând ca distribuirea către persoane fizice să fie făcută din profit, ceea ce a adus cu sine un nivel minim de 19% al impozitului pe firmă. O regulă similară ar putea fi implementată în România, astfel reducându-se stimulentele potrivit cărora specialiștii pot trece de la sistemul normal de impozitare la regimul microîntreprinderilor.

- În ceea ce privește „bariera celui de-al zecelea salariat”, nu pot fi obținute concluzii clare decât după obținerea rezultatelor sondajului. De vreme ce teoretic există motive solide care ne fac să credem că fenomenul există într-adevăr, pot fi prezentate

⁴⁸ Owens J, Hamilton S., Raport OECD privind impozitarea, Paris, 2002;

câteva sugestii pentru evitarea problemei. În primul rând, restricția privind numărul de salariați poate fi eliminată complet, introducând doar un prag maxim al venitului. Astfel nu vor mai exista bariere pentru angajarea de personal și caracterul general al măsurii este păstrat. Pe de altă parte, stimulente pentru angajarea de personal sub forma contribuțiilor la asigurările sociale, concedii, pot fi oferite pentru cel de-al zecelea, unsprezecelea, etc angajat, pentru a contrabalansa efectul negativ de ieșire din acest sistem și pentru a netezi calea spre trecerea la o grilă de impozitare mai mare.

- Teoreticienii au prezentat ideea că o schemă pentru stimularea plății unui impozit oferă firmelor soluția pentru a se dezvolta și a depăși stadiul inițial în care doar beneficiau de stimulente. În principiu acest lucru este corect, totuși este dificil de văzut cum, de exemplu, o limită de câțiva ani impusă pentru rămânerea într-o grilă de impozitare preferențială va convinge directorii, care doresc să se bucure în continuare de beneficii, să respecte regulile. În cazul firmelor pentru care „brand-ul” nu este important (și pentru microîntreprinderi de obicei nu este important) o simplă schimbare a numelui rezolvă problema. Dacă o astfel de schimbare ar fi implementată, ar trebui însoțită de restricții de calificare similare cu restricția deja în vigoare în România, dar restricția să se refere la inderdicția de a „reveni” la regimul de 3%, și ar trebui să se aplice doar persoanelor fizice (proprietarii microîntreprinderilor).

- Este posibil ca impozitul microîntreprinderilor să nu supraviețuiască unei analize atente din parte Uniunii Europene și va trebui eliminat sau cel puțin modificat semnificativ în momentul aderării. Pentru conformarea cu legislația UE, anumite caracteristici ale legii pot fi menținute (cum ar fi atenția concentrată pe crearea de locuri de muncă), dar caracterul de „impozit dăunător” (care afectează sediul social conform criteriilor UE) trebuie eliminat din lege. Soluția pentru autoritățile române este de a aplica măsuri directe pentru atingerea obiectivelor dorite, cum ar fi reducerea șomajului, creșterea investițiilor, etc.

De exemplu, schemele de stimulare a impozitului în Belgia pot fi un bun exemplu de urmat. Autoritățile belgiene oferă reduceri la contribuțiile sociale pentru primul și cel de-al doilea salariat (programele se numesc „Un loc de muncă în plus” și „Două locuri de muncă în plus”). De asemenea, România ar putea argumenta că anumite stimulente sunt pentru zonele rurale ale țării. Nivelul de viață este mai scăzut în acele zone, de aceea stimulente pentru angajare de personal sau cote de impozitare mai scăzute pot fi acceptate de UE. Aceste stimulente nu ar trebui să fie orientate strict spre activitățile agricole (pentru că numărul populației din zonele rurale este mai mare decât numărul de persoane necesar pentru aceste activități), dar ar trebui orientate spre dezvoltarea serviciilor și afacerilor la nivel rural. Dezavantajele acestor programe sunt că, în mod inevitabil, beneficiile rezultate din simplificarea reglementărilor se pierd și există chiar posibilitatea complicării modului de declarare a impozitului.

- În general, în funcție de obiectivele autorităților publice, schema poate fi realizată și în alt mod. Dacă scopul principal este creșterea veniturilor la buget, atunci un impozit scăzut trebuie însoțit de controale riguroase și, pentru că nu se doresc schimbări rapide în cadrul noii scheme, aceasta ar trebui să includă cât mai puține distorsiuni. În mod ideal, nu ar trebui simplificată prea mult pentru că prin eliminarea altor taxe/impozite – TVA, impozitul pe clădiri, impozitul pe mașinile firmei, impozitul pe dividende

– pot apărea efecte nedorite cum ar fi canalizarea resurselor externe (relaționate cu firmele în cauză) în categoria taxe preferențiale. De vreme ce impozitul unic pe venitul brut nu este o opțiune, ideea generală este de a crea un sistem cu cote scăzute ale impozitului pe profit, poate și prin scăderea impozitelor indirecte cum ar fi TVA-ul. Chestiunea simplificării sistemului ține, până la urmă, atât de modul în care sistemul este implementat sau administrat, cât și de numărul de taxe, impozite și deduceri.

Dacă principalul obiectiv este stimularea creării de locuri de muncă și a investițiilor, atunci o schemă precum cea din Estonia (impozit doar pe profitul distribuit) oferă numeroase avantaje. Orice analiză cost-beneficiu a unei astfel de scheme ar trebui să stabilească un echilibru între veniturile bugetare previzionate, pe de o parte, și investițiile mari și cheltuielile sociale reduse, pe de altă parte. Totuși, se consideră că Estonia încalcă regulile UE privind impozitarea dividendelor și i s-a acordat o perioadă de timp până în 2008 să modifice legea impozitului pentru a se alinia la regulile UE.

Concluzii generale

1. Deși ar fi cam sever să se considere că politica de dublare a impozitului pe venit a fost un eșec total, oferă totuși un exemplu bun asupra modului în care nu ar trebui pregătită o propunere de politică publică. Aspectele negative se referă la: obiective neclare, estimări superficiale ale veniturilor și costurilor, lipsa unei dezbateri publice și a consultărilor.

2. Noua propunere de politică publică a fost abandonarea ideii impozitului pe venit pentru că nu respecta prevederile acquis-ului UE și încuraja evitarea impozitării. Totuși, nici de data aceasta nu a avut loc o analiză sau o evaluare *ex-ante* în sprijinul propunerii de politică publică. Nu este de mirare că Parlamentul a modificat substanțial această politică, nu doar prin menținerea impozitului pe venit, dar și prin reducerea acestuia de data aceasta la 2%. În mod evident nu se poate răspunde exact la întrebarea cum s-a hotărât noua cotă a impozitului. De ce 2% și nu 1,5%? Răspunsul nu ar avea nici o valoare fără o evaluare riguroasă de impact.

3. Este clar că mărirea impozitului pe venit la 3% nu a condus la atingerea obiectivelor așteptate ale politicii. Nu este clar care sunt beneficiile exacte (cuantificabile) ale noii politici. Un anumit grad de complexitate este acordat prin faptul că toate activitățile din clasa CAEN 7 nu se mai califică pentru impozitul preferențial pe venit. Dar această politică va împiedica direct și activitatea firmelor care oferă servicii „reale” de consultanță în afaceri, atât de necesare în stadiul actual al dezvoltării economiei în România.

4. Toate punctele anterioare sunt doar o parte a pledoariei în favoarea introducerii evaluării de impact cu caracter de reglementare ca un instrument necesar pentru a îmbunătăți radical calitatea politicilor publice în România. Prin furnizarea unei analize și a unei evaluări riguroase, Guvernul își va câștiga încrederea mediului de afaceri și respectul cetățenilor, acționând în scopul interesului real al societății.

V. Bibliografie

Surse internaționale accesibile pe internet cu privire la planificarea politicilor publice (15 octombrie 2006):

Titlul sursei	Shortcut pentru pagina de web:
Public-Policy.org	http://www.public-policy.org/web.public-policy.org/index.php
RAND cooperation	http://www.rand.org/
Association for Public Policy Analysis and Management	http://www.appam.org/
Policy analysis tutorial	http://www.maxwell.syr.edu/plegal/ppae/ppae1.html
'Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government', UK	http://greenbook.treasury.gov.uk/
Regulatory Impact Assessment Guidance, UK	http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/index.asp
Balanced scorecard approach	http://www.bscol.com/ http://balancedscorecard.org
Mindtools portal	http://www.mindtools.com/
Policy Hub	http://www.policyhub.gov.uk/
Prime Minister's Strategy Unit, UK	http://www.strategy.gov.uk/
The Treasury of New Zealand	http://www.treasury.govt.nz/
The Cabinet Office, UK	http://www.cabinetoffice.gov.uk/
Better Regulation Commission, UK	http://www.brc.gov.uk/
The Magenta Book: Guidance notes for Policy Evaluation and Analysis	http://www.gsr.gov.uk/professional_guidance/magenta_book/index.asp
Pathfinder: managing for Outcomes	http://io.ssc.govt.nz/pathfinder/
The State Chancellery of the Republic of Latvia	http://mk.gov.lv
Prime Minister's Office of Finland	http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/en.jsp

Publicații în limba română referitoare la procesul de formulare a politicilor publice:

Bardach, Eugene. Analiza politică. Calea celor opt trepte. Bucuresti, 1999.

Bouckaert, Geert si Pollit, Cristopher. Reforma managementului public. Analiza comparată. Chisinau: Epigraf, 2004.

Lindblom, Charles Woodhouse Eduard J. Elaborarea politicilor. Chișinău: Cartier, 2003.

Hogwood, Brian W., Gunn, Lewis A. Introducere în politicile publice. Bucuresti Trei, 2000.

Miroiu, Adrian. Introducere în analiza politicilor publice. Bucuresti: Punct, 2001

Mungiu-Pippidi, Alina. si Ionita, Sorin. Politici publice: Iași: Polirom, 2002.

Publicații în limba engleză referitoare la planificarea, formularea, evaluarea, managementul performanței și implementarea politicilor publice:

- Anderson, James. *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin Company; 6Rev Ed. (2005).
- Anton, Thomas. *American Federalism and Public Policy: How the System Works*. New York: Random House, 1989.
- Bardach, Eugene. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press, 1977.
- Bardach, Eugene. *The Eight-Step Path of Policy Analysis: A Handbook for Practice*. CQ Press, 2005.
- Baumgartner, Frank & Bryan Jones. *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press, 1993.
- Belli P., Jock R. Anderson. *Economic Analysis of Investment Operations*, WBI Development Studies, 2001.
- Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Bobrow, Davis & John Drysek. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh, 1987.
- Bruce L. Berg. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson Education.
- Davis, David. *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1972.
- Dery, David. *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Dror, Yehezkel. *Public Policymaking Reexamined*. Publishing Company, San Francisco, 1968.
- Dunn, William. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Lexington Books, 1983.
- Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*. University of Alabama Press, 1976.
- Edwards, George C., and Ira Sharkansky. *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman, 1978.
- Edwards, George. *Implementing Public Policy*. CQ Press, 1980.
- Finsterbush K.J., Ingersholl, L., Llewellyn > (Eds). *Methodology for Social Analysis in Developing Countries*. Boulder, Westview, 1990.
- Fischer, Frank. *Evaluating Public Policy*, CA: Sage, 1995.
- Formaini, Robert. *The Myth of Scientific Public Policy*. New York: Transaction Books, 1990.
- Gilmour, Robert & Alexis Halley. *Who Makes Public Policy: the Struggle for Control Between Congress and the Executive*. 1994.
- Goldwin, Robert. *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?* AEI, 1980.
- Goggin, M, A. Bowman, J. Lester, & L. O'Toole. *Implementation Theory and Practice*. New York: HarperCollins, 1990.
- Gramlich, Edward. *A Guide to Benefit-Cost Analysis*. Second Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Harvey, Averch. *Private Markets/Public Intervention*. Univ. Pittsburgh Press.
- Ham, Christopher & Michael Hill. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Haveman, Robert & Julius Margolis. *Public Expenditure and Policy Analysis*. 2nd Ed. Chicago: R and McNally, 1977.
- Hawkesworth, M.E. *Theoretical Issues in Policy Analysis*. State University of New York Press, 1988.
- Hayes, Michael. *Incrementalism and Public Policy*. New York: Longmans, 1992.
- Heineman, R., W. Bluhm, S. Peterson, & E. Kearny. *The World of the Policy Analyst*. Chatham House Publishers, Chatham, New Jersey, 1997.

- Hofferbert, Richard. *The Reach and Grasp of Policy Analysis*. , Ala.: University of Alabama Press, 1990.
- Hogwood, Brian & B. Guy Peters. *Policy Dynamics*. Prentice Hall, 1982.
- Hogwood, Brian W, Gunn Lewis A. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.
- Hoos, Ida. *Systems Analysis in Public Policy*. The University of. California Press Berkeley, 1972.
- House, Peter W. *The Art of Public Policy Analysis: The Arena of Regulations and Resources*. Beverly Hills:Sage, 1982.
- House, Peter & Roger Shull. *The Practice of Policy Analysis: Forty Years of Art & Technology*. New York: Compact Press. 1991.
- Kingdon, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins, 1995.
- Levy, John. *Essential Microeconomics for Public Policy Analysis*. Praeger Publishers, 1995.
- Lindblom, Charles. *Inquiry and Social Change*. University Press, 1990.
- Lindblom, Charles. *The Policy-Making Process*. 3 rd ed. Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ, 1993.
- MacRae, Duncan & Dale Whittington. *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. 1997.
- MacRae, Duncan & James Wilde. *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate, MA Duxbury Press, 1979.
- Majone, Giandomenico. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Meltsner, Arnold. *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1976.
- Nagel, Stuart. *Policy Studies: Integration and Evaluation*. Westport: Greenwood Press.; and White, Louise 1994.
- Nay, Joe & Peg Kay. *Government Oversight and Evaluability Assessment*. Lexington, MA:. Heath.
- Rossi, P. H. and H. E. Freeman, 1993.
- Paris, David & James Reynolds. *The Logic of Policy Inquiry*. New Yourk: Longman, 1983.
- Patton, Carl & David Sawicki. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall, 1993.
- Peters, Guy. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham NJ: Chatham Publishers.
- Poister, Theodore. *Public Program Analysis: Applied Research Methods*. Baltimore: University Park Press, 1978.
- Putt, Allen & J. Fred Springer. *Policy Research: Concepts, Methods, and Applications*. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Quade, Edward S. *Analysis for Public Decisions*. 2nd ed., New York, Elsevier Scientific, 1982.
- Rhoads, Steven. *The Economist's View of the World*. New York: Cambridge University Press.
- Ripley, Randall & Grace Franklin. *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illionis: The Dorsey Press.
- Rivlin, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1971.
- Rocheftort, David & Roger Cobb. *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.
- Rosen, Harvey. *Public Finance*. 7th ed. Princeton University, 2005.
- Rossi, Peter. *Evaluation: A Systematic Approach*. 2 nd ed. Beverly Hills: Sage, 1982.
- Sabatier, Paul. *Theories of the Policy Process*. Westview Press. 1999.
- Schmid, A. Allan. *Benefit-Cost Analysis: A Political Economy Approach*. Westview Press, 1993.
- Schulman, Paul. *Large-Scale Policy Making*. New York, 1975.
- Starling, Grover. *The Politics and Economics of Public Policy*. Chicago, IL: Duxbury Press, 1979.

- Stoker, Robert. *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press, 1991.
- Stokey, Edith & Richard Zeckhauser. *A Primer for Policy Analysis*. New York: Norton, 1978.
- Stone, Deborah. *Policy Paradox and Political Reason*. New York: Norton, 1997.
- Stone, Deborah. *Policy Paradox and the Art of Political Decision Making*. New York: Norton, 2002.
- Theodoulou, Stella and Matthew Cahn. *Public Policy: The Essential Readings*. New York: Prentice Hall, 1995.
- Tong, Rosemarie. *Ethics in Policy Analysis*. New York: Prentice-Hall, 1985.
- Weimer, David & Aidan Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, New York: Prentice Hall, 1989.
- Wholey, Joseph. *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass., 2004.
- Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown, 1979.
- Wildavsky, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. 2nd ed., Boston: Little, Brown, 1974.

Index – de inserat nr. paginii după editare

Agenda politicii publice	_13	Implementare	_81
Alternative	_20	Indicatori	_81
Identificare	_22	Instrumente de politici publice	_82
Selectare	_24	Investigații rapide	_82
Criterii de selecție	_27	Măsurarea dispersiei	_82
Evaluare	_27	Metoda arborelui problemei	_83
Alternative nedominante	_30	Metode calitative	_92
Analiza cost-beneficiu	_30	Metode cantitative	_97
Analiza drumului critic	_32	Metoda Delphi	_97
Analiza multicriterială	_33	Metoda disponibilității de a plăti	_98
Analiza de risc	_34	Metode folosite de experți	_99
Analiza pragului de rentabilitate	_35	Metode factografice	_99
Analiza sensibilității	_37	Metoda Gantt	_100
Analiza SWOT	_42	Metoda hedonică	_101
Analogie	_44	Metoda matriceală	_101
Benchmarking	_44	Metoda Monte-Carlo	_102
Beneficii	_49	Metode participative	_110
Intangibile	_51	Metode de prognoză	_113
Tangibile	_51	Metoda standard de stabilire a costului	_113
Ciclu planificării politicii publice	_52		_114
Costuri	_53	Modelarea	_117
Administrative	_55	Monitorizarea	_117
Bugetare	_55	Obiective	_119
Directe	_56	Perioada de rentabilizare	_119
Economice	_56	Planificarea pe bază de scenarii	_121
Financiare	_56	Pilotarea	_122
Fixe	_57	Politică și politică publică	_123
Indirecte	_58	Diferențe	_131
Identificare	_60	Politică	_139
De implementare	_63	Presiuni economice datorate legislației	_139
De întreținere	_63	Productivitate	_147
Stabilirea costului în funcție de activități	_64	Raport beneficiu-cost	_157
Cost-eficacitate	_65	Rata rentabilității interne	_159
Corelare	_65	Regresie	_163
Date primare	_66	Rezultatele politicii publice	_166
Date secundare	_67	Rezultatele acțiunilor politicii	_172
Diagrama os de pește	_67	Sistematizare lexicografică	_188
Eficacitate	_68	Sondaje	_192
Evaluare	_69	Stabilirea costurilor marginale	
Evaluarea impactului	_70	Statistică	
Ex-ante	_72	Studiul de caz	
Ex-post	_72	Tabel de scoruri ponderate	
Detaliată	_76	Valoare actuală	
Preliminară	_78	Valoarea actuală netă	
Impactul reglementărilor	_78		
Extrapolare	_79		
Factor de actualizare	_80		
Focus grupuri	_80		