



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul
Administrației și
Internele



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"

„Proces decizional la nivel M.A.I. – Eficiență și Coerență”
Cod SMIS 2281
Proiect cofinanțat din Fondul Social European

GHID DE POLITICI PUBLICE LA NIVELUL M.A.I.

Unitatea de Politici Publice

Cuprins

Lista abrevierilor	8
Glosar de termeni	9
I. Introducere	12
1.1. Cuvânt înainte al echipei de proiect.....	13
1.2. Cui se adresează acest ghid ?.....	14
1.3. Informații despre FSE – Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA)	15
1.4. Informații despre proiect	17
1.5. Importanța evaluării impactului: inițiative naționale și internaționale și bune practici	19
1.6. Avantajele realizării politicilor publice	21
1.7. Politicile publice și procesul de evaluare a impactului reglementărilor.....	23
II. Organizarea procesului de formulare a politicilor publice	24
2.1. Planificare strategică	26
2.1.1. Ce este planificarea strategică? - Utilitate, obiective, caracteristici, diferența față de managementul tradițional.....	26
2.1.2. Cum poate fi crescută performanța instituțională prin corelarea procesului planificării strategice cu alte tipuri de activități din cadrul Ministerului Administrației și Internelor?`	31
2.1.3. Planificarea strategică și managementul financiar	34
2.1.4. Planificarea strategică, coordonarea și formularea politicilor publice	35
2.1.5. Care sunt avantajele și dezavantajele planificării strategice? Cum pot fi acestea din urmă surmontate?	36
2.2. Procesul de realizare a politicilor publice	38
2.2.1. Rolul Unității de Politici Publice la nivelul MAI. Interacțiunea cu alte ministere/agenții în problematica politicilor publice: roluri și responsabilități.....	38
2.2.2. Colectarea datelor	41
2.2.3. Consultarea și procesul politicilor publice	55
III. Etape analitice pentru elaborarea propunerilor de politici publice în MAI	71
3.1. Definirea problemei.....	74

3.1.1. Importanța acestei etape.....	74
3.1.2. Erori frecvente.....	74
3.1.3. Ce înseamnă definirea problemei?	75
3.1.4. Cum definim o problemă?	76
3.1.5. Rezolvarea situațiilor dificile cu multiple probleme – Analiza Pareto	79
3.1.6. Exemple și bune practici	79
3.2. Stabilirea situației de referință	82
3.2.1. Importanța acestei etape.....	82
3.2.2. Dezvoltarea scenariilor.....	83
3.2.3. Exemple și bune practici	89
3.3. Identificarea obiectivelor	91
3.3.1. Importanța acestei etape.....	91
.....	91
3.3.2. Cum să stabilim obiective folositoare	92
3.3.3. Când definim obiectivele	95
3.3.4. Exemple și bune practici	96
3.4. Identificarea opțiunilor.....	97
3.4.1. Importanța acestei etape.....	97
3.4.2. Cum identificăm opțiunile	97
3.5. Analiza impactului.....	104
3.5.1. Importanța acestei etape.....	104
3.5.2. Definirea costurilor și beneficiilor.....	105
3.5.3. Definirea tipurilor de impacturi.....	109
3.5.4. Măsurarea impactului.....	134
3.6. Compararea și prezentarea opțiunilor	149
3.6.1. Importanța acestei etape.....	149
3.6.2 Cum comparăm opțiunile	149
3.6.3. Cum prezentăm opțiunile	162
3.6.4. Recomandarea unei opțiuni	174
3.7. Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare.....	177

3.7.1. Importanța acestei etape	177
3.7.2. De ce este nevoie de un sistem detaliat de monitorizare și evaluare.....	177
3.7.3. Cum proiectăm sistemul de monitorizare și evaluare.....	179
IV. ANEXE	183
<i>Anexa 1. Legislație, referințe, website-uri.....</i>	183
Legislație	183
Referințe internaționale.....	184
Surse interne	184
Site-uri web.....	185
<i>Anexa 2. Propunerea de Politici Publice conform HG pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.....</i>	186
Secretariatul General al Guvernului. Formular: Propunere de politici publice	186

Casete

- Caseta 1 Cauzele deficiențelor în fundamentarea deciziilor
- Caseta 2. Obiectivul general al proiectului
- Caseta 3. Obiectivele specifice ale proiectului
- Caseta 4. Grupul țintă al proiectului
- Caseta 5. Întrebări care stau la baza procesului de elaborare a politicilor publice
- Caseta 6. Întrebări fundamentale despre calitatea politicii
- Caseta 7. Avantajele realizării politicilor publice
- Caseta 8. Abordarea de politici publice
- Caseta 9. Avantajele utilizării evaluării impactului reglementărilor
- Caseta 10. Atribuțiile în procesul de planificare strategică
- Caseta 11. Rolul Unității de Politici Publice din MAI
- Caseta 12. Șase reguli simple pentru colectarea datelor
- Caseta 13. Elemente cheie în stabilirea eșantionului
- Caseta 14. Când folosim metoda Delphi?
- Caseta 15. Pași ai procesului - metoda Delphi
- Caseta 16. Etapele realizării diagramei os de peste
- Caseta 17. Conținutul consultării
- Caseta 18. Reguli de urmat în procesul de consultare
- Caseta 19. Recomandări OECD cu privire la consultare
- Caseta 20. Pași următori
- Caseta 21. Arborele problemei
- Caseta 22. Formular: Identificarea cauzelor problemelor
- Caseta 23. Pași următori
- Caseta 24. Procesul analizei/dezvoltării scenariilor
- Caseta 25. Pași de urmat pentru analiza de senzitivitate
- Caseta 26. Pași de urmat pentru analiza de risc
- Caseta 27. Pași următori
- Caseta 28. Avantajele stabilirii corecte a obiectivelor
- Caseta 29. Pași următori
- Caseta 30. Recomandare privind aplicarea principiului proporționalității
- Caseta 31. Pași următori
- Caseta 32. Pașii analizei de impact
- Caseta 33. Prezentarea generală a drepturilor, libertăților și principiilor cuprinse în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene
- Caseta 34. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la impactul social specific
- Caseta 35. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la impactul asupra consumatorilor
- Caseta 36. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la impactul asupra concurenței
- Caseta 37. Tipuri de sarcini administrative
- Caseta 38. Tipuri de obligații de informare

Caseta 39. Obținerea informațiilor pentru cuantificarea impactului

Caseta 40. Pașii procesului de măsurare

Caseta 41. Preferința revelată și preferința declarată

Caseta 42. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la modele cantitative de analiză a impactului

Caseta 43. Pași următori

Caseta 44. Pași următori

Figuri

Figura 1. Ciclul de planificare strategică și programare

Figura 2. Documente strategice de referință în procesele de planificare strategică

Figura 3. Planificarea strategică ca instrument de management

Figura 4. Procesul de realizare a Planului Strategic în cadrul MAI

Figura 5. Monitorizarea Planurilor Strategice Sectoriale în cadrul MAI

Figura 6. Planificarea strategică și programarea bugetară

Figura 7. Schemă privind elaborarea și aprobarea proceselor de planificare strategică și politici publice în MAI

Figura 8. Analiza SWOT

Figura 9. Diagrama os de pește

Figura 10. Definirea problemei

Figura 11. Dezvoltarea scenariului de referință

Figura 12. Tipuri de costuri

Tabele

Tabelul 1. Avantaje și dezavantaje ale procesului de planificare strategică

Tabelul 2. Colectarea datelor

Tabelul 3. Avantaje și dezavantaje ale consultării

Tabelul 4. Matricea factorilor interesați

Tabelul 5. Instrumente de consultare

Tabelul 6. Matricea actorilor interesați

Tabelul 7. Mod de raportare a concluziilor consultării

Tabelul 8. Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale

Tabelul 9. Ierarhia obiectivelor

Tabelul 10. Impacturi economice

Tabelul 11. Impacturi sociale

Tabelul 12. Impacturi ecologice

Tabelul 13. Tabelul valorilor actualizate

Tabelul 14. Criterii de testare a opțiunilor

Tabelul 15. Avantaje și dezavantaje ale Analizei Cost Beneficiu

Tabelul 16. Avantajele și dezavantajele Analizei Cost Eficacitate

Tabelul 17. Avantajele și dezavantajele Analizei Multicriteriale

Tabelul 18. Tabel de sinteză privind costurile opțiunilor
Tabelul 19. Tabel de sinteză completat
Tabelul 20. Exemplu pentru compararea costurilor opțiunilor
Tabelul 21. Valoarea socială acordată nivelurilor de zgomot
Tabelul 22. Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale
Tabelul 23. Comparare sintetică a opțiunilor de politici publice
Tabelul 24. Tipuri de indicatori

Exemple

Exemplul 1. Model de chestionar
Exemplul 2. Metodologie de organizare focus-grup
Exemplul 3. Analiza SWOT. Planul Strategic Instituțional al MAI
Exemplul 4. Definirea problemei
Exemplul 5. Aplicarea analizei Pareto
Exemplul 6. Dezvoltarea scenariilor
Exemplul 7. Creșterea transparenței și integrității în administrația publică
Exemplul 8. Simulare privind variabilele în cadrul unei politici publice privind consumul de droguri
Exemplul 9. Riscuri apărute în implementarea unei politici publice privind lupta anticorupție
Exemplul 10. Legea olandeză privind consumul de alcool
Exemplul 11. Creșterea calității serviciului polițienesc în mediul rural
Exemplul 12: Creșterea calității serviciului polițienesc în mediul rural
Exemplul 13. Costuri cuantificabile și necuantificabile
Exemplul 14. Tipuri de soluții pentru simplificare
Exemplul 15. Valoarea actualizată netă
Exemplul 16. Costurile și beneficiile anualizate
Exemplul 17. Simulare metode nemonetare
Exemplul 18. Valoarea vieții statistice
Exemplul 19. Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale
Exemplul 20. Analiza cost-eficacitate pentru alegerea soluțiilor tehnologice
Exemplul 21. Analiza multicriterială
Exemplul 22. Costuri de conformitate

Lista abrevierilor

CCTM – Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu

DCI – Document Cadru de Implementare (a Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative)

DGF – Direcția Generală Financiară

DGJ – Direcția Generală Juridică

DPP – Direcția Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului

FSE – Fondul Social European

IMM – Întreprinderi Mici și Mijlocii

MAI – Ministerul Administrației și Internelor

MCS - Modelul Cost Standard

OECD – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

PO DCA – Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

PPP – Propunere de politici publice

PSI – Plan Strategic Instituțional

RIA – Evaluarea impactului reglementărilor (din engl. *Regulatory Impact Assessment*)

SGG – Secretariatul General al Guvernului

UPP – Unitatea de Politici Publice din cadrul Ministrului Administrației și Internelor

Glosar de termeni

Politici publice – conform HG 870/2006, politicile publice reprezintă “totalitatea activităților desfășurate de administrația publică centrală de specialitate, în scopul soluționării problemelor de politici publice identificate și pentru asigurarea dezvoltărilor necesare într-un anumit domeniu”.

Reglementări:

- a) acte normative (legi, ordonanțe ale guvernului, ordonanțe de urgență ale guvernului, hotărâri de guvern, ordine și instrucțiuni ale miniștrilor, precum și celelalte acte administrative emise sau adoptate de autoritățile și instituțiile administrației publice centrale cu atribuții de reglementare);
- b) documente de politici publice (strategii, planuri de acțiune, propuneri de politici publice).

Proces decizional – deciziile sunt acele acte administrative și manageriale care generează schimbări sau sunt expresia unor alegeri în privința direcțiilor strategice sau de acțiune ale ministerului care au consecințe asupra politicilor publice inițiate la nivelul ministerului.

Documente de politici publice – documentele de politici publice, definite conform HG 870/2007 *privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*, sunt propunerea de politică publică, strategia și planul.

Planificare strategică – procesul derulat în cadrul unei organizații care constă în definirea strategiei sau a direcțiilor de acțiune ale acesteia. Planificarea strategică presupune luarea unor decizii în ceea ce privește modul în care sunt alocate resursele în vederea atingerii obiectivelor propuse. Procesul de planificare strategică se concretizează într-un plan strategic.

Planul strategic – este instrumentul de management care asigură planificarea pe termen mediu, în cazul instituțiilor, în acele domenii de politici publice care, conform legilor și reglementărilor în vigoare, intră sub competența acestora (HG 870/2006). În acest ghid, planificarea strategică, precum și planurile strategice sunt definite conform legislației în vigoare, respectiv HG 1807/2006 *pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice* și HG 158/2008 *pentru aprobarea Componentei*

de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central. Principalele caracteristici ale planului strategic instituțional sunt: o viziune pe termen mediu, analiza mediului intern și extern, precum și identificarea principalilor factori implicați, analiza resurselor disponibile, stabilirea unor obiective măsurabile și relaționarea acestora cu condițiile de finanțare.

Performanța politicilor publice – termenul de performanță provine din limba engleză „to perform” care înseamnă „a efectua, a duce la îndeplinire”. În limba română traducerea termenului „performance” prin „performanță” are deseori un sens diferit față de termenul din limba engleză. În timp ce în limba engleză este folosit cu sensul de îndeplinire a obiectivelor, execuție, în limba română este asociat deseori direct cu o calitate ridicată a rezultatelor – „a îndeplini la standarde înalte”, „a performa într-un domeniu”, „a avea succes”. În acest ghid, termenul de performanță este utilizat cu sensul original din limba engleză, acela de îndeplinire a obiectivelor stabilite.

Evaluarea impactului reglementarilor (RIA – *Regulatory Impact Assessment*), cunoscută și sub denumirile analiza de impact a reglementărilor sau doar analiza de impact - un proces ce urmărește să structureze și să susțină crearea de politici publice prin identificarea și evaluarea problemei în cauză, precum și a obiectivelor urmărite; identifică principalele opțiuni pentru atingerea obiectivelor și analizează impactul acestora în domeniile: economic, social și mediu; subliniază avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni.

Bună reglementare - îmbunătățirea procesului de reglementare și ameliorare a calității reglementărilor, astfel încât să se obțină o îmbunătățire a performanței și competitivității economiei naționale, precum și creșterea capacității acesteia de a se adapta și de a inova în concordanță cu ritmul de dezvoltare a întregii societăți (conform Strategiei Guvernului pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației centrale 2008-2013) Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM).

Costuri administrative - costurile suportate de întreprinderi, sectorul non-profit, autorități publice și cetățeni pentru a îndeplini obligațiile legale de furnizare a informațiilor privind activitățile lor către autorități publice sau entități private. Acestea includ atât sarcinile administrative, cât și costurile impuse de acele operațiuni administrative realizate în mod curent și în lipsa unor obligații legale.

Sarcinile administrative - acele costuri administrative generate de îndeplinirea obligațiilor de informare prevăzute de acte normative.

Modelul Costului Standard (MCS) - metodologie de identificare și cuantificare a costurilor administrative nete suportate în principal de sectorul economic, precum și un instrument de direcționare și monitorizare eficientă a măsurilor de reducere a sarcinilor administrative.

Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) – un proces transparent de formulare și planificare bugetară, în cadrul căruia Guvernul și administrația centrală stabilesc modul de alocare a resurselor publice în funcție de prioritățile strategice pentru a asigura disciplina fiscală generală. Cele două obiective majore ale procesului sunt: stabilirea țintelor fiscale și alocarea resurselor în funcție de priorități (în limitele fiscale stabilite).

I. Introducere

- 1.1. Cuvânt înainte al managerului de proiect
- 1.2. Cui se adresează acest ghid?
- 1.3. Informații despre FSE – Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA)
- 1.4. Informații despre proiect
- 1.5. Importanța evaluării impactului inițiativelor naționale și internaționale și bune practici
- 1.6. Avantajele realizării de politici publice
- 1.7. Politicile publice și procesul de evaluare a impactului reglementărilor
- 1.8. Scurtă descriere a capitolelor Ghidului

Acest Ghid referitor la elaborarea politicilor publice la nivelul Ministerului Administrației și Internelor a fost realizat în 2011 de către consorțiul format din Jacobs & Associates, Legicon, Agora Est Consulting și Centrul pentru Analiză și Dezvoltare Instituțională (CADI/Eleutheria), în cadrul contractului de consultanță pentru implementarea proiectului „Proces decizional la nivel MAI – Eficiență și Coerență”, gestionat de Unitatea de Politici Publice din cadrul Ministerului Administrației și Internelor.

1.1. Cuvânt înainte al echipei de proiect

Ghidul pentru politici publice este un demers cheie realizat de Ministerul Administrației și Internelor prin Unitatea de Politici Publice, ca o componentă a proiectului „Proces decizional la nivel MAI – eficiență și coerență”, cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, Axa prioritară 1 „Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice”, Domeniul Major de Intervenție 1.1 „Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politic-administrativ”.

Importanța acestui ghid este dată de necesitatea îmbunătățirii procesului de luare a deciziei la nivelul Ministerului Administrației și Internelor (MAI) prin intermediul ciclului de politici publice.

Acest ghid constituie un sprijin important acordat tuturor direcțiilor MAI implicate în modernizarea procesului de luare a deciziilor și fundamentarea acestora, scopul său fiind și de a crește capacitatea instituțională de pregătire și fundamentare a politicilor publice cu impact major asupra activității instituției și, implicit, asupra cetățeanului.

Demersul Unității de Politici Publice vine în completarea demersurilor realizate până în prezent la nivelul MAI pentru introducerea acestei abordări care vizează luarea deciziilor pe baza dovezilor (*evidence based policy*) și analizei de impact a reglementărilor, demersuri care trebuie completate prin realizarea unor ghiduri, manuale, metodologii cu rol de ghidaj în acest demers.

Conceptele, metodele și procedurile care se regăsesc în acest Ghid sunt astfel prezentate încât să permită aplicarea facilă a acestei abordări, pe lângă acestea există o serie de alte metode și tehnici ce pot fi folosite, în funcție de subiectul politicii publice și natura inițiatorului.

Considerăm că acest ghid era absolut necesar în contextul în care alte activități de întărire a capacității instituționale de aplicare a abordării de politici publice au fost realizate până în prezent. Printre acestea putem menționa: sesiuni de instruire în politici publice pentru o parte importantă a personalului MAI, o serie de schimburi de

experiență cu state cu experiență în domeniu, punerea în practică a cunoștințelor prin realizarea unor exerciții pilot la nivelul structurilor MAI, precum și o Strategie de îmbunătățire a luării deciziei la nivelul Ministerului.

Acest ghid a fost elaborat de echipa de consultanți formată din Lorenzo Allio, Emanuel Răuță și Florin Bondar.

Sperăm ca informațiile incluse în acest Ghid să vă sprijine în realizarea politicilor publice atât pentru o mai bună fundamentare a deciziilor, cât și pentru o planificare mai eficientă a activităților la nivel de minister.

Echipa de proiect

Manager de proiect	Responsabil comunicare	Responsabil financiar	Responsabil tehnico-administrativ
Ramona Moldovan	Adina Șimandan	Doru Ghitcuță	Veronica Mihai
	Cristina Chițea	Marinela Piticaș	Mirela Chițescu

1.2. Cui se adresează acest ghid ?

Departamentele și ministerele din guvernele europene pun la dispoziția experților și funcționarilor care elaborează politici publice sau care au atribuții în consultarea, avizarea sau aprobarea documentelor de politici publice, ghiduri care să îi sprijine în alegerea formatului de prezentare și justificare a politicilor și în evaluarea costurilor și beneficiilor acestora pentru societate, precum și în monitorizarea și evaluarea progresului atingerii Țintelor propuse de către politicile publice, odată ce acestea sunt adoptate.

Alegerea celei mai bune variante de rezolvare a problemei căreia politica publică i se adresează, cuantificarea costurilor și beneficiilor financiare, sociale, asupra sănătății și mediului înconjurător, sunt elemente care conduc la elaborarea de politici mai ușor de implementat și monitorizat, al căror impact asupra bugetelor instituțiilor comparativ cu Țintele/indicatorii de performanță pe care se așteaptă să le îndeplinească este mai ușor de planificat și de urmărit.

Ghidul privind politicile publice se adresează:

- personalului UPP din cadrul MAI;
- personalului de conducere care citește și aprobă documentele de politici publice;
- personalului din toate departamentele din cadrul MAI, care va face parte din diferitele Grupuri de Lucru constituite pentru a elabora propuneri de politici;

- experților externi și grupurilor afectate care sunt consultați/consultate în diverse stadii ale elaborării propunerii, pentru a putea verifica sau contrazice alternativele supuse consultării de către MAI.

Acest ghid se adresează, în principal, Unității de Politici Publice și direcțiilor de specialitate din MAI care participă alături de UPP în procesul de formulare a politicilor publice și de elaborare a actelor normative.

Acest ghid este un instrument util pentru managementul ministerului și un îndrumar important pentru personalul cu funcții de conducere sau de execuție cu atribuții în pregătirea, implementarea și evaluarea propunerilor de politici publice.

1.3. Informații despre FSE – Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA)

- **Fondul Social European¹**

Fondul Social European (FSE) este instrumentul principal prin care Uniunea Europeană finanțează obiectivele strategice ale politicii de ocupare. De 50 de ani, Fondul Social European a investit în programe dedicate creșterii gradului de ocupare în statele membre ale Uniunii Europene.

Pentru perioada de programare 2007- 2013, scopul intervențiilor Fondului Social European este de a susține statele membre să anticipeze și să administreze eficient schimbările economice și sociale. Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului nr. 1081/2006 privind Fondul Social European propune domeniile și principiile prin care se poate realiza dezvoltarea resurselor umane în perioada următoare.

Fondul Social European finanțează următoarele priorități:

- Creșterea adaptabilității lucrătorilor și întreprinderilor;
- Creșterea accesului și a participării pe piața muncii;
- Promovarea incluziunii sociale prin lupta împotriva discriminării și facilitarea accesului pe piața muncii pentru persoanele dezavantajate.

Statele membre și regiunile Uniunii Europene au acces la finanțare din Fondul Social European pe parcursul unei perioade de programare de șapte ani. Actualul exercițiu de programare se desfășoară pe perioada 2007-2013. Pentru a beneficia

¹ www.fseromania.ro

de asistență Fondul Social European, statele membre elaborează programe operaționale prin care sunt stabilite prioritățile de finanțare.

- **Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative**

Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA) este unul dintre programele finanțate din Fondul Social European în România în perioada 2007-2013, gestionat de către Autoritatea de Management din cadrul Ministerul Administrației și Internelor.

Obiectivul general al PO DCA este de a contribui la crearea unei administrații publice mai eficiente și mai eficace în beneficiul socio-economic al societății românești.

Obiective specifice:

1. Obținerea unor îmbunătățiri structurale și de proces ale managementului ciclului de politici publice.
2. Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice, cu accentul pus pe procesul de descentralizare.

PO DCA este implementat prin intermediul a trei axe prioritare. Realizarea acestui Ghid este finanțată prin intermediul acestei axe.

- **Axa prioritară 1: Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice**

Obiectivele proiectului se încadrează în axa prioritară 1 „*Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice*”. Obiectivul acestei axe prioritare este să contribuie la o îmbunătățire durabilă a capacității administrației publice din România, prin realizarea unor îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice.

Proiectul se încadrează în domeniul major de intervenție 1.1 „*Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ*”. Obiectivul specific al acestui domeniu major de intervenție este de a dezvolta capacitatea de formulare a politicilor publice, capacitatea de a realiza o mai bună reglementare și planificare strategică, precum și aceea de a dezvolta parteneriatele inter-instituționale.

1.4. Informații despre proiect

Problema centrală căreia i se adresează proiectul se referă la deficiențele înregistrate la nivelul structurilor Ministerului Administrației și Internelor în procesul de fundamentare a deciziilor.

Deficiența în fundamentarea deciziilor este în mod direct determinată de lipsa de coerență în procesul decizional și de abordarea fragmentară a problemelor de politici publice.

Cauzele care stau la baza abordării fragmentare și lipsei de coerență constau în:

Caseta 1 Cauzele deficiențelor în fundamentarea deciziilor

- Resursa umană nu deține cunoștințele și abilitățile necesare pentru a implementa noua metodologie în procesul de luare a deciziei;
- Lipsa planificării priorităților și a obiectivelor strategice urmărite la nivel decizional;
- Lipsa voinței de implicare a factorilor de decizie;
- Lipsa practicii consultării cu factorii interesați în procesul de luare a deciziei.

Pentru a răspunde acestor probleme, Unitatea de Politici Publice a elaborat cererea de finanțare „Proces decizional la nivel M.A.I - eficiență și coerență”, depusă spre finanțare la Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative.

Astfel, prin obiectivele proiectului se urmărește intervenția directă și punctuală asupra problemei centrale și a cauzelor care au determinat apariția problemei:

- Intervenții pentru îmbunătățirea cunoștințelor și abilităților necesare resursei umane atât de la nivel de execuție cât și de la nivel de conducere;
- Formarea de formatori în departamentele cu atribuții strategice din cadrul M.A.I, astfel încât să se asigure dezvoltarea continuă, la locul de muncă a abilităților și cunoștințelor necesare în ciclul politicilor publice;
- Intervenții în procesul de elaborare și implementare a planificării strategice și bugetare;
- Dezvoltarea de practici de consultare a departamentelor din cadrul M.A.I cu factorii interesați încă din stadiul de identificare a soluțiilor;
- Desfășurarea de exerciții pilot împreună cu departamentele strategice din M.A.I pentru a conferi aplicabilitate informațiilor însușite despre ciclul politicilor publice și a determina coerența în fluxul decizional.

Abordarea propusă are în vedere escaladarea integrată a problemelor, de jos în sus, astfel încât rezultatele urmărite și efectele pe termen lung să influențeze pozitiv

capacitatea M.A.I de a răspunde eficient nevoilor cetățenilor, conform specificului activității.

Caseta 2. Obiectivul general al proiectului

Dezvoltarea durabilă a practicilor de fundamentare a deciziilor în Ministerul Administrației și Internelor.

Prin obiectivul general urmărit se are în vedere consolidarea procedurilor și structurilor deja existente în Ministerul Administrației și Internelor, precum și îmbunătățirea funcționării acestora, astfel încât să genereze un management al ciclului politicilor publice eficient și eficace. La finalul proiectului, intervenția se va concretiza în îmbunătățirea durabilă a procesului decizional la nivelul Ministerului Administrației și Internelor.

Caseta 3. Obiectivele specifice ale proiectului

Crearea și asigurarea unui flux decizional coerent prin:

- Dezvoltarea cunoștințelor și abilităților necesare resursei umane pentru îmbunătățirea managementului ciclului politicilor publice, în termen de 12 luni de la inițierea proiectului;
- Îmbunătățirea procesului de elaborare și implementare a planificării strategice și planificării bugetare la nivelul factorilor de decizie din MAI, în termen de 12 luni de la inițierea proiectului;
- Dezvoltarea de mecanisme în vederea stabilirii de parteneriate și extinderea practicii consultării factorilor interesați în procesul decizional, în termen de 18 luni de la inițierea proiectului;
- Implementarea funcțională a ciclului politicilor publice în departamentele strategice ale MAI, prin exerciții pilot, în termen de 18 luni de la inițierea proiectului.

Caseta 4. Grupul țintă al proiectului

Beneficiari direcți:

- personalul din Unitatea de Politici Publice
- personal cu funcții de execuție din cadrul Ministerului Administrației și Internelor (Aparat Central și structuri subordonate)
- factori de decizie de la nivelul Ministerului Administrației și Internelor

Rezultate urmărite:

- 1) Personal de conducere al MAI instruit în domeniul elaborării/ implementării/ monitorizării politicilor publice prin derularea de module în domeniul: politici publice, planificare strategică, planificare bugetară, metode și tehnici de analiză și evaluare, management de proiect.
- 2) Personal de execuție al MAI instruit în domeniul elaborării/ implementării/ monitorizării politicilor publice prin derularea de module în domeniul: politici publice, planificare strategică, planificare bugetară, metode și tehnici de analiză și evaluare, management de proiect.
- 3) Persoane-resursă din cadrul MAI specializate în domeniul elaborării/ implementării/ monitorizării politicilor publice prin cursuri de Formare de Formatori, care asigură transmiterea și dezvoltarea continuă, la locul de muncă, a cunoștințelor și abilităților necesare în cadrul ciclului politicilor publice.
- 4) Bune practici privind domeniul politicilor publice, asimilate de către cursanți prin vizite de studiu în state membre ale Uniunii Europene cu experiență în managementul ciclului politicilor publice.
- 5) Exerciții pilot care conferă cursanților aplicabilitatea informațiilor însușite despre ciclul politicilor publice și a căror finalitate imediată este un document de politici publice specific.
- 6) Ghid, la nivelul MAI, privind politicile publice care sistematizează toate informațiile prezentate în cadrul studiilor și seminariilor, cât și rezultatele exercițiilor pilot.
- 7) Strategie privind îmbunătățirea procesului de luare a deciziei la nivel MAI.

1.5. Importanța evaluării impactului: inițiative naționale și internaționale și bune practici

Scopul final al guvernării și al politicilor publice este să asigure prosperitatea și competitivitatea într-un mod sustenabil din punct de vedere economic, bunăstarea socială, ordinea și siguranța publică și protecția mediului înconjurător. Calitatea politicilor publice, care de multe ori iau forma actelor normative, poate fi înțeleasă prin raportarea la eficiență, la capacitatea de a răspunde nevoilor identificate. Politicile publice trebuie să fie accesibile, inteligibile și legitime din punct de vedere social.

Procesul de politică publică reprezintă un set de pași logici care trebuie urmați atunci când elaborăm propuneri de acțiune publică. Este un proces *structurat* de

definire clară a problemelor și comparare a posibilelor soluții, bazat pe colectarea și analizarea datelor existente. Întotdeauna trebuie să pornim de la o serie de întrebări (caseta 1), dintre care cele mai importante sunt: *Este nevoie de intervenția guvernamentală? Dacă este nevoie, cum ar trebui să acționeze administrația publică?*

În esență, elaborarea politicii publice este un tip de procedură administrativă, ale cărei rezultate sunt sintetizate și prezentate în documentul de politică publică. Dacă procesul este folosit sistematic și integrat în procesul de planificare strategică și procesele de consultare publică utilizate de instituțiile publice, propunerea de politică publică poate fi un instrument util pentru reducerea costurilor și riscurilor potențiale ale intervenției guvernamentale.

Caseta 5. Întrebări care stau la baza procesului de elaborare a politicilor publice

Consiliul OECD a elaborat în anul 1995 prima listă de verificare la nivel internațional referitoare la calitatea procesului decizional. Lista de verificare continuă să fie folosită pe scară largă în statele membre OECD și în țările în curs de dezvoltare, atât ca bază pentru dezvoltarea programelor de formare cât și pentru proiectarea ghidurilor pentru realizarea analizei de impact a reglementărilor. De fapt, lista reprezintă o sinteză a etapelor principale ale procesului de elaborare a politicilor publice.

1. Este problema definită corect?

Problema care urmează să fie rezolvată trebuie formulată precis, aducând dovezi care să sprijine concluziile referitoare la natura și dimensiunea problemei și explicând cauzele apariției acestei probleme (identificând motivațiile entităților afectate).

2. Este justificată acțiunea guvernamentală?

Intervenția guvernamentală trebuie să se bazeze pe dovezi explicite care să arate că aceasta este justificată, având în vedere natura problemei, costurile și beneficiile probabile ale acțiunii (bazate pe o evaluare realistă a eficacității administrației) și mecanisme alternative pentru rezolvarea problemei.

3. Este reglementarea cea mai bună formă de acțiune guvernamentală?

Este nevoie de realizarea unei comparații informate, cât mai devreme în procesul de reglementare, a tuturor instrumentelor posibile de politică publică – atât de reglementare cât și de altă natură – luând în considerare elemente relevante cum ar fi costurile, beneficiile, efectele distributive și cerințele administrative.

4. Există o bază legală pentru emiterea unui act normativ?

Procesele de reglementare trebuie structurate în așa fel încât toate deciziile de reglementare să respecte cu strictețe principiile statului de drept; acest lucru înseamnă că este obligatoriu ca toate reglementările să fie autorizate prin acte normative de nivel superior, să fie consecvente cu obligațiile legale internaționale și să respecte principiile legale ale certitudinii, proporționalității și cerințelor procedurale aplicabile.

5. Care este nivelul administrativ adecvat pentru realizarea acestei acțiuni?

Este nevoie de identificarea celui mai adecvat nivel administrativ pentru acțiune sau, în cazul în care sunt implicate mai multe niveluri, trebuie proiectate sisteme eficace de coordonare administrativă.

6. Beneficiile reglementării justifică costurile?

Trebuie estimate costurile și beneficiile totale așteptate ale fiecărei propuneri legislative și ale alternativelor fezabile, iar aceste estimări trebuie prezentate într-un format accesibil factorilor de decizie. Costurile acțiunii guvernamentale trebuie să fie justificate de beneficiile acesteia, înainte de a decide realizarea acțiunii.

7. Este transparentă distribuția efectelor la nivelul societății?

În cazul în care valorile distributive și echitatea socială sunt afectate de intervenția guvernamentală, trebuie prezentată clar distribuția pe grupuri sociale a costurilor și beneficiilor reglementării.

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

Trebuie verificat dacă regulile vor fi înțelese de actorii afectați și în acest sens trebuie luate măsuri pentru a asigura un text și o structură a reglementării cât mai clare cu putință.

9. Au avut toate părțile interesate ocazia să își exprime părerile?

Reglementările trebuie să fie elaborate în mod deschis și transparent, cu proceduri adecvate pentru consultarea reală și la timp a părților interesate, cum sunt patronatele și sindicate afectate, diferite grupuri de interes sau alte niveluri ale administrației publice.

10. Cum va fi asigurată respectarea reglementării?

Trebuie evaluate motivațiile și instituțiile prin intermediul cărora reglementările vor fi puse în aplicare și trebuie elaborate strategii pro-active de implementare care utilizează optim structurile existente.

Sursa: Declarația Consiliului OECD, 1995

1.6. Avantajele realizării politicilor publice

Procesul de elaborare a politicilor publice este și trebuie să fie flexibil, cu condiția de a respecta etapele analitice de bază. Procesul poate fi adaptat și aplicat cu succes în instituții cu niveluri diferite de capacitate și acces la informații. După 2000, practica în domeniul analizei de impact a evoluat de la metode tehnice limitate destinate reducerii costurilor, la tehnici mai flexibile și mai sofisticate de rezolvare a problemelor, care urmăresc stimularea unei dezbateri publice mai solide și mai informate cu privire la problemele importante de politică publică. Astfel, analiza de impact a devenit parte a tendinței de „reglementare inteligentă” care urmărește creșterea performanței statului, necesară în orice mediu în care există o presiune de a produce rezultate mai bune cu costuri mai scăzute. Din acest motiv, investiția în acest tip de procese este semnificativă și în creștere la nivel mondial.

Un proces bine realizat de analiză a politicii publice modifică responsabilitățile celor care formulează acte normative sau alte tipuri de documente de politică publică. Funcționarii publici care elaborează acte normative trebuie să fie nu doar juriști, ci înainte de toate analiști de politică publică care au capacitatea de a demonstra că soluția adoptată sau aleasă dintr-o gamă de opțiuni posibile de politică publică este cea mai potrivită și că va produce cele mai bune rezultate.

Elaborarea politicii publice este un proces dinamic de învățare și de descoperire a celei mai bune soluții. Nu putem să decidem asupra celei mai bune soluții de la începutul procesului, ci este nevoie să înțelegem din ce în ce mai mult pe parcursul procesului până când putem face o alegere rezonabilă, justificată în documentul de politică publică. Analiza inițială de impact va suferi modificări pe măsură ce devin disponibile mai multe informații în urma procesului de consultare. Textul propunerii de politică publică (și al proiectului de act normativ corespunzător) va suferi modificări de mai multe ori pe măsură ce apar noi informații sau opțiuni, până la finalizarea procesului.

De regulă, propunerea de politică publică trebuie întotdeauna realizată înainte de luarea deciziei, iar actul normativ este redactat după ce propunerea de politică publică a identificat cea mai bună opțiune. O greșeală obișnuită este aceea de a începe cu actul normativ și de a elabora abia ulterior justificarea sa. Fundamentarea actului normativ, printr-o propunerea de politică publică, trebuie realizată înainte sau în paralel cu elaborarea reglementării, astfel încât soluția de implementare să fie clară înainte de includerea sa în textul legal. Redactarea actului normativ este doar o metodă de prezentare formală a soluției analizate și descoperite prin procesul de politică publică.

Caseta 6. Întrebări fundamentale despre calitatea politicii

- Care este problema de rezolvat și de ce a apărut aceasta?
- Care sunt obiectivele fezabile ale acțiunii guvernamentale?
- Ce se va întâmpla cu problema dacă guvernul nu ia nicio măsură?
- Care sunt opțiunile pentru rezolvarea problemei? Care sunt consecințele pozitive și negative ale fiecărei opțiuni?
- De ce este soluția propusă cea mai bună, în ce fel produce aceasta cele mai bune rezultate la cele mai mici costuri totale?
- Are administrația publică capacitatea de a implementa cu eficacitate politica publică?

Procesul se termină atunci când propunerea de politică publică răspunde clar și categoric la întrebările fundamentale despre calitatea politicii așa cum sunt ele enunțate mai sus.

Atunci când trebuie să răspundă la aceste întrebări, analistul de politici publice are două responsabilități majore:

- *rezonabilitatea*: În cele mai multe cazuri, propunerea de politică publică va reprezenta o estimare a realităților viitoare, pe baza unei analize rezonabile a unor informații incomplete. Ipotezele și proiecțiile trebuie să fie rezonabile și să se bazeze pe informațiile disponibile, chiar dacă nu toată lumea este de acord cu ele.
- *transparența*: Toate dovezile și ipotezele care au dus la concluziile obținute trebuie să fie transparente astfel încât toți factori interesați să poată înțelege care este baza pentru recomandările făcute. Astfel, sursele de informații trebuie să fie documentate și ipotezele să fie formulate clar.

Caseta 7. Avantajele realizării politicilor publice

- Creșterea predictibilității impactului implementării actelor normative adoptate la nivel guvernamental;
- Creșterea controlului exercitat asupra formulării și implementării deciziilor în sensul reducerii eșecurilor în implementare datorate deficiențelor de formulare;
- Creșterea eficienței procesului de evaluare și monitorizare a rezultatelor acțiunilor guvernamentale.

1.7. Politicile publice și procesul de evaluare a impactului reglementărilor

Propunerea de politică publică este un instrument care sprijină, dar nu înlocuiește decizia politică, în consecință adoptarea unei politici publice este întotdeauna o decizie majoră care nu poate fi luată decât de Guvern.

Această abordare a fost adoptată în peste 50 de țări, sub forma Evaluării Impactului Reglementărilor (RIA) și se aplică unei game largi de probleme de politică publică. Această evaluare este recomandată de către OECD, Comisia Europeană, Banca Mondială și alte organizații internaționale și regionale.

Caseta 8. Abordarea de politici publice

Abordarea de politici publice este un proces bazat pe:

- formularea întrebărilor potrivite într-un mod structurat, pentru a sprijini o dezbatere mai largă și mai transparentă asupra politicii publice prin metode de consultare publică;
- examinarea sistematică și consecventă a efectelor potențiale ale acțiunii sau inacțiunii guvernamentale;
- comunicarea informațiilor către factorii de decizie și actorii interesați.

Evaluarea de impact are rolul de a sprijini administrația publică să folosească legile și alte reglementări pentru a proteja mai bine publicul, cu costuri economice mai mici. Nu există nicio contradicție între procesul de **evaluare a impactului reglementărilor** și procesul de **realizare a politicilor publice**. Evaluarea impactului reglementărilor se folosește atât în cazul documentelor de politică publică cât și în cazul fundamentării actelor normative prin intermediul notei de fundamentare. Acest instrument stă la baza reglementărilor (politici publice sau acte normative) oferind argumentele pentru luarea unei decizii în defavoarea alteia în baza analizelor de impact, proceselor de consultare și identificării celor mai bune opțiuni de realizare a reglementării.

Utilizarea evaluării impactului reglementărilor în procesul de realizare a politicilor publice și notelor de fundamentare conduce la un proces de luare a deciziei bazată pe dovezi și fundamentare.

Caseta 9. Avantajele utilizării evaluării impactului reglementărilor

- Creșterea eficacității și îmbunătățirea rezultatelor politicii publice, astfel încât ministerul își îndeplinește mai bine mandatul;
- Reducerea costurilor inutile, investițiilor și locurilor de muncă pierdute și a altor efecte negative ale reglementărilor asupra persoanelor care trăiesc și muncesc în România;
- Înțelegerea mai bună a beneficiilor, costurilor, riscurilor și incertitudinilor asociate opțiunilor de rezolvare a problemei de către toată lumea implicată în elaborarea, implementarea și evaluarea politicii publice, cum ar fi ministrul, membrii Parlamentului, factorii interesați;
- Reducerea riscurilor de a face greșeli în dezvoltarea și implementarea politicii.

II. Organizarea procesului de formulare a politicilor publice

2.1. Planificare strategică

2.1.1. Ce este planificarea strategică? - Utilitate, obiective, caracteristici, diferența față de managementul tradițional

2.1.2. Cum poate fi crescută performanța instituțională prin corelarea procesului planificării strategice cu alte tipuri de activități din cadrul Ministerului Administrației și Internelor?

2.1.3. Planificarea strategică și managementul financiar

2.1.4. Planificarea strategică, coordonarea și formularea politicilor publice

2.1.5. Care sunt avantajele și dezavantajele planificării strategice? Cum pot fi acestea din urmă surmontate?

2.2. Procesul de realizare a politicilor publice

2.2.1 Rolul Unității de Politici Publice la nivelul MAI. Interacțiunea cu alte ministere/agenții în problematica politicilor publice: roluri și responsabilități

2.2.2 Colectarea datelor

2.2.2.1. De ce este importantă colectarea datelor

2.2.2.2. Cum colectăm date relevante

2.2.2.3. Metode de colectare a datelor

2.2.3 Consultarea și procesul politicilor publice

2.2.3.1 Rolul consultării

2.2.3.2 Etape legale ale consultării

2.2.3.2.1. Consultarea cu instituțiile publice/consultarea inter-ministerială

2.2.3.2.2. Consultarea cu societatea civilă

2.2.3.3 Organizarea consultării în timpul elaborării propunerii de politică publică

2.2.3.3.1 Când trebuie să consultăm?

2.2.3.3.2 Conținutul consultării

2.2.3.3.3 Cine trebuie consultat?

2.2.3.3.4 Cum realizăm consultarea?

2.2.3.3.5 Cât timp trebuie să dureze consultarea?

2.2.3.4 Cum utilizăm consultarea?

2.2.3.5 Raportarea concluziilor consultării

2.2.3.4 Bune practici

2.1. Planificare strategică

Acest capitol tratează următoarele aspecte legate de procesul de planificare strategică în cadrul Ministerului Administrației și Internelor:

- Prezintă importanța planificării strategice pentru creșterea calității serviciilor furnizate de către instituție;
- Prezintă contextul european și național în ceea ce privește adoptarea planificării strategice ca instrument de management;
- Prezintă legătura dintre aplicarea acestui instrument și creșterea performanței bugetare ca parte a managementului bazat pe performanță, precum și cu alte procese administrative derulate în cadrul MAI;
- Prezintă principalele avantaje și dezavantaje ale implementării planificării strategice, precum și a modului în care aceasta contribuie la creșterea performanței instituționale a MAI.

2.1.1. Ce este planificarea strategică? - Utilitate, obiective, caracteristici, diferența față de managementul tradițional

Planificarea strategică este procesul prin care o organizație își definește strategia sau direcțiile de acțiune și decide asupra alocării corespunzătoare a resurselor (resurse financiare, umane etc.) pentru îndeplinirea obiectivelor propuse în cadrul acestei strategii. Planificarea strategică este un instrument managerial care contribuie la îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de administrația publică și stabilește cadrul general pentru implementarea bugetării pe bază de performanță. Acest model poate fi utilizat în cadrul oricărui tip de organizație din sectorul privat sau public.

Planificarea strategică este reprezentată de un set de activități care au ca rezultat prognozarea condițiilor variabile care afectează acțiunile curente și viitoare desfășurate de instituțiile publice. Implementarea planificării strategice poate influența profilul activităților întreprinse de instituțiile în care este utilizată. Dacă rezultatele acestor activități apar sub forma strategiilor de acțiune care transpun un set de obiective pe termen scurt, mediu sau lung, preluat dintr-un program politic, intensitatea influențelor externe asupra activităților instituției va fi direct proporțională cu importanța și impactul așteptat al strategiei.

Printre tipurile de activități corespunzătoare procesului de planificare strategică se regăsesc:

- Activitățile de alocare a resurselor pe programe cu evitarea alocării acestora pentru rezolvarea unor probleme punctuale, fără corelarea cu atingerea unuia din obiectivele ministerului. Existența reglementării permite alocarea resurselor în funcție de categorii, pentru creșterea capacității de reacție. Alocarea pe programe nu rezolvă doar problemele identificate, dar creează și disciplină pe baza procedurilor de rezolvare a acestora;
- Dezvoltarea unui mecanism de coordonare interdepartamentală în procesul de planificare;
- Activități care permit o evaluare ex-ante a cantității resurselor necesare pentru rezolvarea problemelor existente sau a celor care pot apărea. În acest caz, accentul cade asupra planificării bugetare pe termen scurt, mediu și lung.

Utilizarea instrumentului planificării strategice se realizează atât la nivelul instituțiilor publice de la nivel european cât și în cadrul instituțiilor administrației publice ale țărilor membre ale Uniunii Europene.

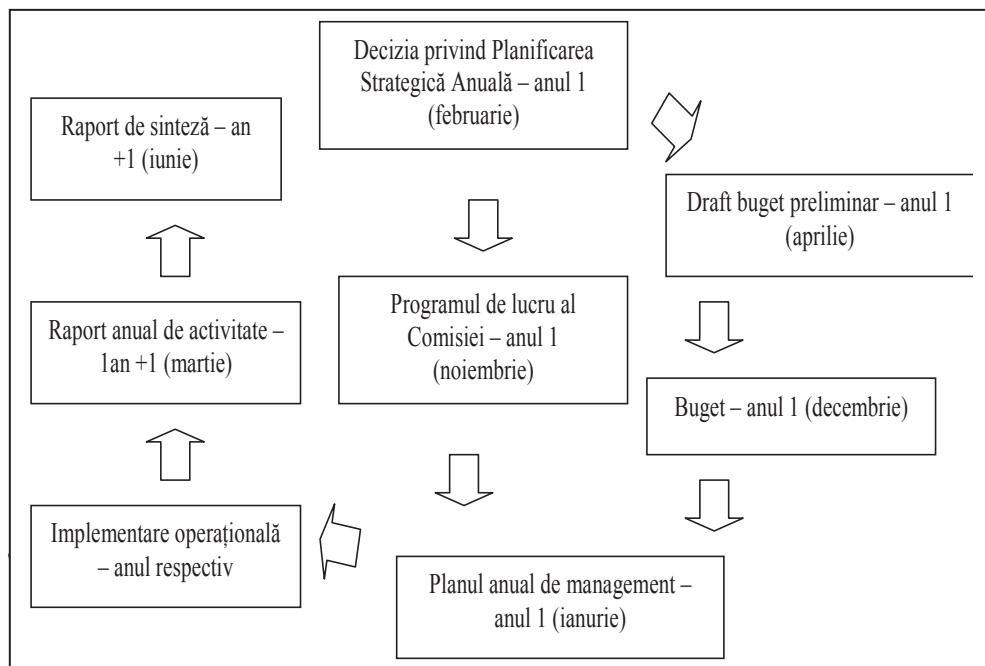
❖ Context european

Planificarea strategică este utilizată la nivelul Uniunii Europene chiar în procesul de funcționare a diferitelor instituții de coordonare a politicilor acesteia. Bazat pe dezbaterile orientative și pe propunerile subsecvente ale serviciilor, Comisia își fundamentează deciziile anuale pe Strategia Anuală de Politici, strategie ce trasează prioritățile politice ale anului ce urmează, precum și bazele alocărilor de resurse umane și financiare. Strategia anuală a Comisiei Europene creează cadrul pentru realizarea bugetului preliminar și pentru programul de lucru anual.

Președintele Comisiei prezintă la rândul său strategia anuală în fața Parlamentului și Consiliului European. Cele trei instituții se angajează ulterior într-un dialog structurat, iar fiecare Comisar susține componenta sa sectorială de politici în comisiile relevante ale Parlamentului. Acest dialog conduce la realizarea unui document de lucru care este folosit pentru a pregăti programul de lucru al Comisiei pentru anul următor. Acesta transferă strategia de politici într-un plan concret de acțiuni și un set de livrabile.

S-a modificat, astfel, modul în care este planificată și raportată activitatea Comisiei Europene, printr-un nou ciclu anual de planificare, programare și raportare strategică.

Figura 1. Ciclul de planificare strategică și programare



Etapele procesului de planificare strategică la nivel european reprezintă un model util pentru planificare, raportare, monitorizare și evaluare, bazat pe implicarea tuturor actorilor instituționali care ar putea contribui la succesul strategiei.

❖ Context național

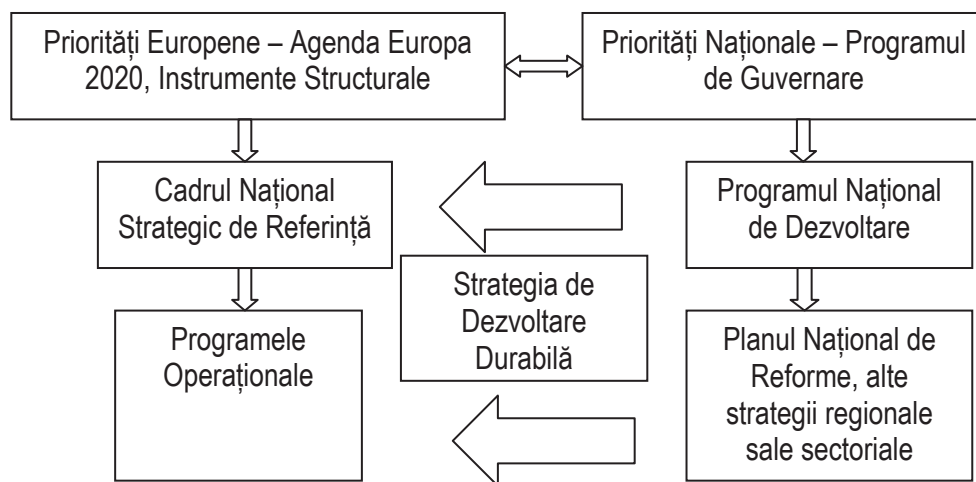
Procesul de planificare a activităților în cadrul instituțiilor administrației publice centrale din România a fost inițiat ca urmare a necesității creșterii calității și predictibilității activităților derulate de instituțiile administrației publice centrale. În acest sens, la nivelul centrului guvernului (Secretariatul General al Guvernului) au fost derulate diverse inițiative care oferă suport tehnic pentru implementarea acestei abordări în managementul instituțiilor administrației publice².

La nivel național, există câteva documente pe care se bazează procesul de planificare strategică. Cel mai important dintre acestea este Programul de Guvernare care este, în principal, un document politic. Un alt document cheie este Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR), care reprezintă strategia de

² Manualul de planificare strategică, noiembrie 2009, Martin Grimwood, Ugis Sics, Mircea Tulea publicat în cadrul proiectului „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”, cu sprijinul financiar al Uniunii Europene prin Programul Phare. Manualul oferă informații comprehensive privind diferite metode utilizate în cadrul procesului de planificare strategică precum și cel de planificare bugetară.

implementare a celor 7 programe operaționale cofinanțate din fondurile structurale în România (și un program destinat dezvoltării rurale). Aceste strategii sunt completate de Planul Național de Reforme. La nivel sectorial, fiecare minister are propriul plan strategic, care trebuie să fie în concordanță cu strategiile naționale. Autoritățile locale și agențiile de dezvoltare regională elaborează propriile strategii în concordanță cu obiectivele naționale și europene asumate de România.

Figura 2. Documente strategice de referință în procesele de planificare strategică



Sistemul de planificare strategică a fost reglementat în România prin două acte normative referitoare la:

- Introducerea componentei de management a procesului de planificare strategică pe termen mediu la nivelul administrației centrale - introdusă prin HG 1807/2006;
- Introducerea componentei de planificare bugetară - aprobată prin HG 158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central.

Coordonarea procesului de planificare strategică și a politicilor publice la nivel central intră în competența Secretariatului General al Guvernului.

În conformitate cu HG 1807/2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central, *planificarea strategică este un instrument managerial care constă în programarea următoarelor activități: mandatul*

instituției, viziune, valori instituționale, analiza mediului intern și extern, prioritățile pe termen mediu și principalele activități pentru realizarea acestora. Aceste elemente sunt importante și pentru elaborarea bugetelor ministerelor și a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM).

Caseta 10. Atribuțiile în procesul de planificare strategică

- Direcția Politici Publice din cadrul SGG are rolul de a coordona procesul de planificare strategică și de a verifica respectarea procedurilor de elaborare a politicilor publice la nivel sectorial.
- În cadrul ministerelor, au fost înființate unități de politici publice care au rolul de a coordona elaborarea planurilor strategice sectoriale.
- SGG, prin intermediul Direcției Politici Publice, are rolul de a monitoriza și verifica implementarea cadrului legal referitor la planificarea strategică. SGG oferă consultanță ministerelor de linie pentru elaborarea și adoptarea Planului Strategic Instituțional. Asistența tehnică include delegarea unui specialist din cadrul Direcției Politici Publice (DPP) care are rolul de a îmbunătăți abilitățile de planificare ale personalului din ministere.
- Planurile strategice ale ministerelor de linie sunt aprobate de Guvern, în urma discutării acestora în cadrul Ședinței de Guvern, în vederea asigurării aplicării unei metodologii uniforme și a compatibilității obiectivelor de politici publice ale diferitelor ministere.
- Legislația în vigoare prevede înființarea structurilor de management pentru elaborarea și implementarea strategiilor. Secretarii Generali ai ministerelor sunt, de obicei, responsabili pentru coordonarea managementului strategiilor. Miniștrii participă, de asemenea, la dezbaterile planurilor strategice și a planurilor de acțiune înainte de semnarea acestora.

Procedurile au fost adoptate prin HG 870/2006, care descrie metodologia pentru procesul de planificare strategică și structura strategiei (pe cele două componente, management și planificare bugetară). Ulterior au fost făcuți pași importanți pentru a asigura implementarea deplină a acestui instrument de management.

Unitățile de Politici Publice din diferite ministere au dezvoltat instrumente interne de management al performanței. Pe baza mandatului acestora de a introduce în Ministere abordarea de politici publice și instrumentele oferite de legislație (HG 775/2005), UPP-urile au dezvoltat metode și tehnici, dar și competențe umane pentru a coordona procesele de planificare strategică și evaluare a impactului prin intermediul propunerilor și analizei de politici publice.

Unele UPP-uri, de exemplu unitatea din Ministerul Administrației și Internelor, au dezvoltat sisteme de indicatori pentru a monitoriza dinamica politicilor publice și a proceselor decizionale. În acest moment, inițiativa aparține ministerelor, din acest motiv numai câteva având implementate astfel de sisteme.

2.1.2. Cum poate fi crescută performanța instituțională prin corelarea procesului planificării strategice cu alte tipuri de activități din cadrul Ministerului Administrației și Internelor?

Performanța instituției este dată de raportul între resursele alocate (umane, bugetare, etc.) și rezultatele activității desfășurate în cadrul acesteia. Informațiile privind performanța unei instituții se referă la modul în care aceste rezultate sunt obținute. Deseori, semnificația termenului de „performanță” este asimilată cu un nivel ridicat al calității rezultatelor obținute în cadrul unei instituții; această semnificație poate crea confuzii în ceea ce privește caracterul informațiilor referitoare la acest proces. Performanța unei instituții se referă la capacitatea acesteia de a-și îndeplini obiectivele stabilite.

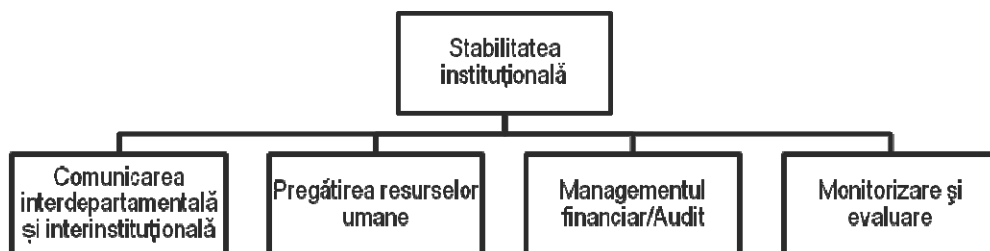
Creșterea performanței unei organizații/instituții poate fi realizată prin mai multe mijloace. Planificarea strategică este un tip de instrument de management care poate contribui la acest proces. Implementarea cu succes a acestui instrument depinde de o serie de aspecte, precum:

- **Stabilitatea instituțională** – setul de proceduri care ordonează activitatea unei instituții este foarte important pentru asigurarea unui flux decizional eficient. Cu cât aceste proceduri sunt mai stabile cu atât există șanse mai mari ca procesul de planificare strategică să fie mai eficient (realizarea planurilor strategice, implementare, monitorizare, evaluare etc.);
- **Comunicarea interdepartamentală și interinstituțională** – fără o comunicare adecvată la nivelul instituției este foarte dificilă derularea procesului de planificare strategică;
- **Pregătirea resurselor umane** – nivelul de pregătire a resurselor umane este esențial pentru asigurarea unui nivel ridicat al calității procesului de planificare strategică;
- **Managementul financiar** – planificarea strategică poate fi considerată ca fiind un prim pas în asigurarea unei discipline financiare riguroase la nivelul unei instituții. Deseori este necesar ca introducerea acestui instrument de management să fie însoțită de modificarea procedurilor de concepere a bugetului (bugetarea pe bază de programe este un model de bugetare pe bază de performanță care poate însoți procesul de planificare strategică);
- **Activitatea de audit** – planificarea strategică oferă un orizont mai larg de îndeplinire a unor obiective. Este posibil ca într-o primă fază a atingerii acestora activitățile corespunzătoare să pară a fi mai puțin eficiente din cauza lipsei rezultatelor și ca urmare a nivelului ridicat al resurselor alocate. În acest sens activitatea de audit, inclusiv cea financiară, trebuie să fie orientată preponderent către identificarea și evaluarea alocărilor în funcție

de rezultatele vizate. Trecerea de la un audit orientat către identificarea aspectelor procedurale asociate cu atingerea unor rezultate la unul orientat către calitatea rezultatelor obținute este esențială pentru implementarea cu succes a planificării strategice;

- **Monitorizarea și evaluare** – acestea sunt două tipuri de activități care reprezintă cheia de boltă a planificării strategice. Fără un sistem de monitorizare riguros, bazat pe indicatori de performanță clar stabiliți, planificarea strategică rămâne un instrument inutil, care riscă să conducă la o supraîncărcare a activității din cadrul administrației.

Figura 3. Planificarea strategică ca instrument de management

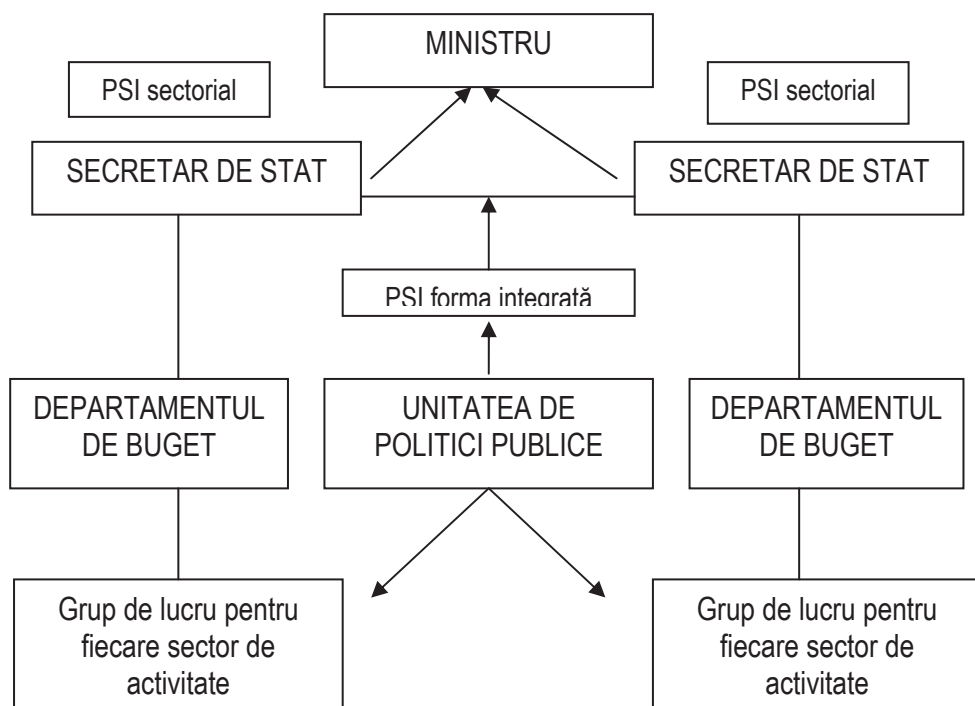


Fiecare dintre aceste aspecte are o contribuție importantă la implementarea cu succes a planificării strategice. Calitatea acestui proces este afectată de gradul de îndeplinire a fiecăreia dintre aceste condiții. De exemplu, inexistența unor proceduri clare de monitorizare și evaluare afectează procesul de planificare strategică deoarece stabilirea obiectivelor nu este însoțită de un instrument de identificare a gradului de realizare a acestora, ceea ce creează dificultăți în determinarea gradului de eficiență în alocarea resurselor. De asemenea, inexistența unei discipline financiare riguroase afectează procesul de identificare a modului în care alocarea resurselor a fost realizată, urmărind obiectivele formulate în planul strategic.

La nivelul administrației publice centrale există deja o serie de manuale și documente suport care conțin atât metodologii cât și exemple concrete privind modul în care poate fi implementată planificarea strategică, respectiv bugetarea pe bază de programe în cadrul instituțiilor administrației publice centrale.

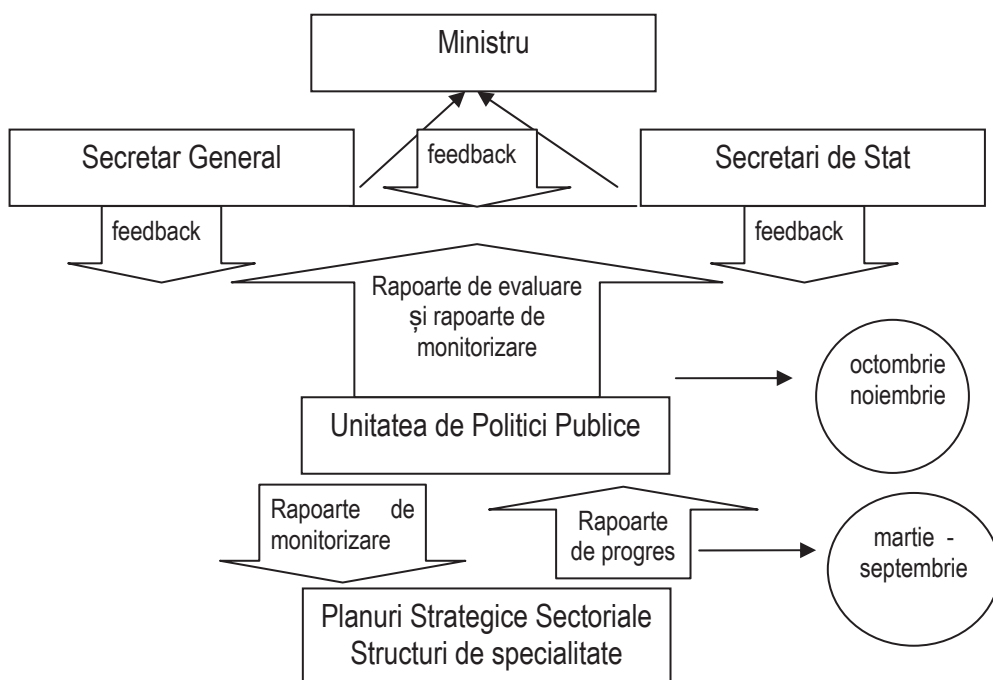
Scopul acestui capitol este a de oferi o imagine a modului în care procesul de planificare strategică interacționează cu alte procese de management derulate în cadrul Ministerului Administrației și Internelor. În această instituție există deja un mecanism de formulare a planurilor strategice, precum și o metodologie de monitorizare și evaluare a implementării acestora.

Figura 4. Procesul de realizare a Planului Strategic în cadrul MAI



Din considerente de îmbunătățire a coerenței procesului de planificare strategică în cadrul MAI, Unitatea de Politici Publice împreună cu departamentele reprezentând principalele sectoare de activitate, realizează Planurile Strategice Sectoriale. Unitatea de Politici Publice are atribuții în monitorizarea procesului de realizare a strategiilor sectoriale.

Figura 5. Monitorizarea Planurilor Strategice Sectoriale în cadrul MAI



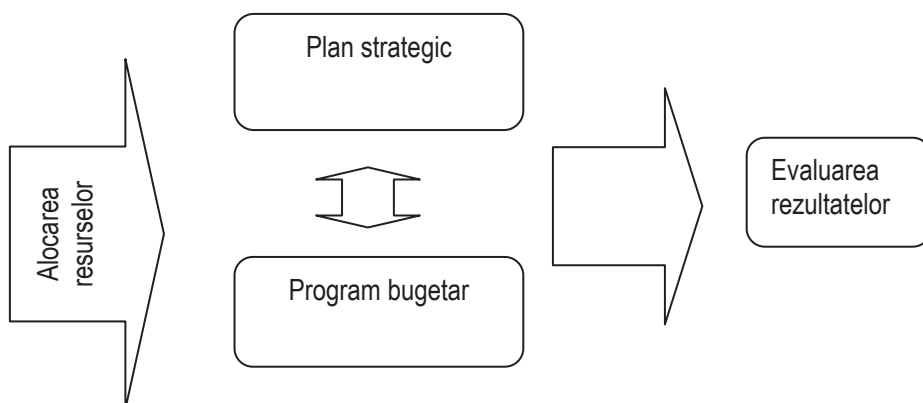
Pentru a îmbunătăți performanța decizională a acestei instituții trebuie corelat în continuare procesul de planificare strategică cu alte procese derulate la nivelul managementului. În continuare, sunt prezentate principalele procese cu care planificarea strategică trebuie corelată în cadrul acestei instituții.

2.1.3. Planificarea strategică și managementul financiar

Derularea procesului de planificare strategică al cărui rezultat este reprezentat de planurile strategice ale ministerului trebuie corelată cu modalitatea de alocare a resurselor financiare. În acest sens, planificarea strategică reprezintă un instrument pentru formularea programelor bugetare.

Alocarea resurselor financiare pentru activitățile viitoare derulate în vederea atingerii obiectivelor menționate în planurile strategice trebuie realizată în funcție de disponibilitatea resurselor existente la nivelul ministerului. Există deja o metodologie privind modul în care ar putea fi elaborate programele bugetare, deficiențe fiind însă în continuare semnalate în modalitate de coordonare a implementării lor la nivelul diferitelor departamente de la nivelul ministerului.

Figura 6. Planificarea strategică și programarea bugetară



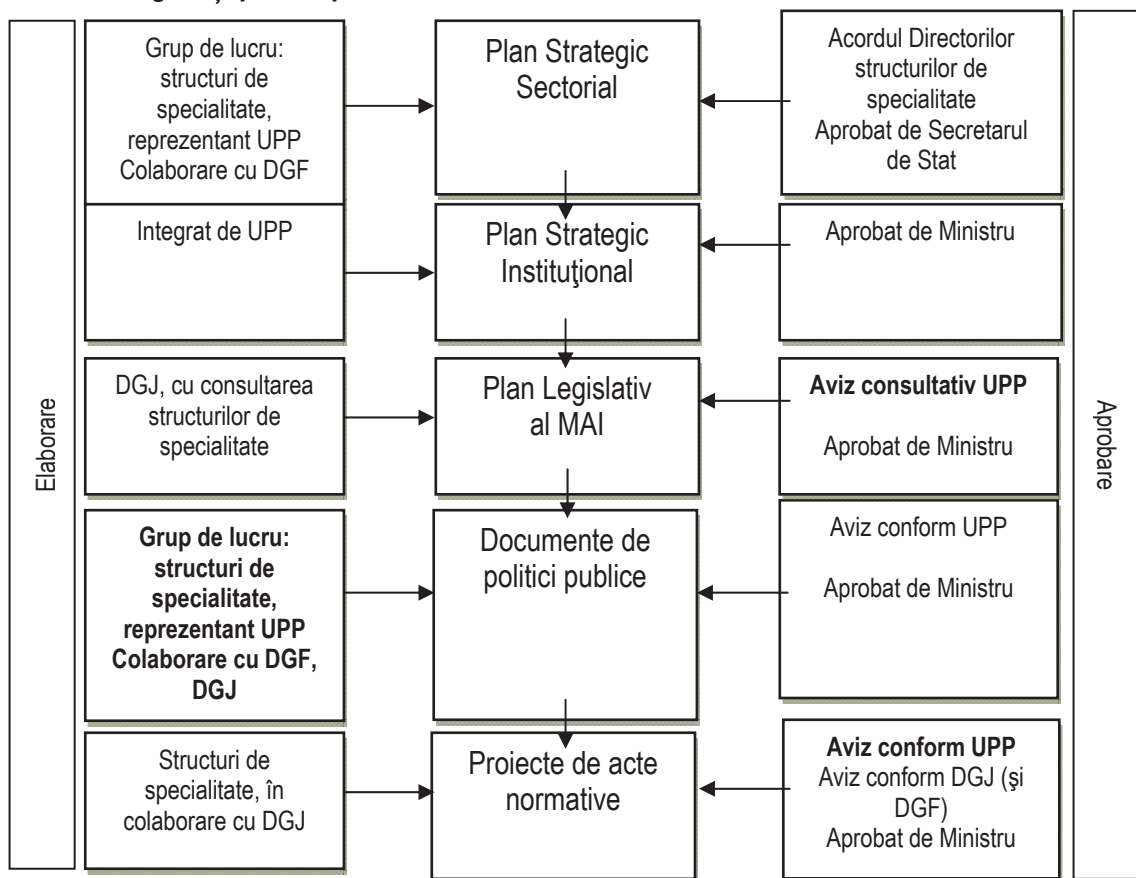
Trecerea de la bugetarea de linie la bugetarea pe bază de programe impune existența unor mecanisme de consultare interdepartamentală la nivelul ministerului de tipul celor dezvoltate la nivelul grupurilor de lucru.

Corelarea între planurile strategice și modul în care sunt concepute programele bugetare este esențială pentru succesul ambelor instrumente. Astfel, fără fundamentarea oferită de planurile strategice, programele bugetare riscă să rămână o anexă a bugetului formulat în manieră tradițională (pe bază de linii bugetare). De asemenea, fără o corelare cu bugetul, planurile strategice riscă să rămână documente fără niciun impact asupra performanței instituției.

2.1.4. Planificarea strategică, coordonarea și formularea politicilor publice

Procesul de coordonare și formulare a politicilor publice la nivelul Ministerului Administrației și Internelor este formalizat sub forma a două procese corespunzătoare derulării activităților de fundamentare a politicilor publice, respectiv al planificării strategice. Aceste procese sunt monitorizate și evaluate de către Unitatea de Politici Publice. În graficul de mai jos sunt prezentate relațiile actuale în ceea ce privește derularea proceselor de planificare strategică, precum și o modalitate propusă de a îmbunătăți coordonarea între cele două procese.

Figura 7. Schemă privind elaborarea și aprobarea proceselor de planificare strategică și politici publice în MAI



2.1.5. Care sunt avantajele și dezavantajele planificării strategice? Cum pot fi acestea din urmă surmontate?

Trecerea de la un management tradițional ierarhic la managementul strategic în cadrul Ministerului Administrației și Internelor se poate confrunta cu o serie de obstacole determinate de natura noului sistem de management, precum și din cauza constrângerilor administrative impuse de adoptarea acestuia. Mai jos sunt prezentate dezavantajele, respectiv avantajele sistemului planificării strategice.

Trebuie menționat că integrarea procesului de planificare strategică, precum și a celui de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice în sistemul administrativ al ministerului este necesară pentru asigurarea unui cadru care să permită creșterea transparenței și performanței instituționale a acestui minister. Identificarea avantajelor și dezavantajelor planificării strategice are scopul de a crea

premisele unei implementări adecvate a ambelor tipuri de activități, astfel încât standardele de performanță în asigurarea unui management coerent să nu afecteze calitatea inițiativelor acestui minister, asigurându-se în același timp un nivel ridicat al transparenței activității administrației publice centrale.

Tabelul 1. Avantaje și dezavantaje ale procesului de planificare strategică

	Avantaje	Dezavantaje
Planificarea strategică	• Identificarea cu mai multă ușurință a modului în care sunt alocate resursele pentru fiecare dintre obiectivele instituției; • Oferă un cadru pentru creșterea predictibilității activităților din cadrul instituției; • Permite o mai mare transparență în ceea ce privește modul de alocare a resurselor; • Îmbunătățește calitatea informațiilor privind modul de derulare a activităților din cadrul ministerului;	• Costurile ridicate determinate de trecerea de la planificarea tradițională, ierarhică a implementării obiectivelor: modificarea procedurilor administrative, a modului de concepere a bugetului, precum și a activităților de audit în cadrul ministerului, costuri suplimentare determinate de necesitatea realizării monitorizării și evaluării modului de cheltuire a resurselor conform alocării preconizate;

2.2. Procesul de realizare a politicilor publice



2.2.1. Rolul Unității de Politici Publice la nivelul MAI. Interacțiunea cu alte ministere/agenții în problematica politicilor publice: roluri și responsabilități

În 2004 a fost adoptată Strategia privind accelerarea reformei administrației publice, strategie ce a cuprins și modernizarea cadrului privind formularea politicilor publice. Măsurile luate la nivel de Guvern au vizat dezvoltarea mecanismelor instituționale (proceduri, structură organizatorică, standarde) care să asigure cadrul necesar dezvoltării unor politici publice și acte normative fundamentate și implicit la creșterea calității deciziilor de politici publice.

Instituția abilitată cu derularea procesului de reformă a formulării politicilor publice este Secretariatul General al Guvernului, prin Direcția de Politici Publice (DPP). Principalele inițiative ale Direcției de Politici Publice în vederea dezvoltării capacității instituțiilor administrației publice centrale de a formula politici publice au fost:

- **Reglementarea principalelor etape ale procesului politicilor publice**
 - Introducerea unor proceduri privind formularea politicilor publice anterior elaborării actelor normative este însoțită de înființarea unor unități de politici publice la nivelul ministerelor de linie. Procedurile au fost adoptate în *H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central*. Această hotărâre, prima de acest gen formulată la nivelul administrației publice centrale din România, impune elaborarea propunerii de politici publice anterior elaborării propunerilor de acte normative inițiate de Guvern
- **Formularea unei strategii de îmbunătățire a activității administrației publice centrale în ceea ce privește formularea politicilor publice la nivel central**
 - Strategia a fost adoptată prin H.G. nr. 870/2006 privind Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale (2006 – 2010).

Mai mult decât atât, la nivelul fiecărui minister au fost create unități omoloage Unității de Politici Publice de la nivelul Secretariatului General al Guvernului cu rol în

creșterea capacității instituțiilor de a pregăti, adopta, monitoriza și evalua politici publice.

În acest sens se constată că, din punct de vedere al numărului politicilor publice dezvoltate, cele mai multe propuneri au fost formulate de Ministerul Administrației și Internelor acesta aflându-se pe primul loc cu un procent de 31% din totalul propunerilor de politici publice formulate după adoptarea HG 775/2005.

Performanța UPP/MAI reprezintă un bun început pentru modernizarea luării deciziei la nivelul ministerului. Elaborarea rapoartelor de monitorizare și evaluare a politicilor publice implementate în domeniile specifice Ministerului Administrației și Internelor este obiectivul general al Unității de Politici Publice, așa cum este prevăzut în Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru elaborarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. Unitatea de Politici Publice cooperează cu structurile Aparatului Central al Ministerului Administrației și Internelor și colaborează, pe probleme de specialitate, potrivit prevederilor actelor normative în vigoare, cu structurile de politici publice ale altor autorități ale administrației publice centrale, precum și cu organizațiile nonguvernamentale, sociale și economice.

Conform Regulamentului de organizare și funcționare al UPP aprobat prin OMAI nr. 283 din 18.11.2009, Unitatea de Politici Publice este responsabilă cu elaborarea Planului Strategic Instituțional al MAI și a Planului de Acțiune, elaborarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice la nivelul ministerului împreună cu departamentele inițitoare și elaborarea altor documente, studii și analize referitoare la deciziile din cadrul ministerului.

Caseta 11. Rolul Unității de Politici Publice din MAI

- Implementează, la nivelul ministerului, ansamblul de metode și proceduri de formulare a documentelor de politici publice, sprijină și acordă consultanță de specialitate autorităților administrației publice locale cu privire la formularea și implementarea prevederilor documentelor de politici publice;
- Elaborează, în colaborare cu celelalte structuri ale aparatului central, instituții și agenții subordonate sau aflate în coordonarea ministerului, forma finală a documentelor de politici publice;
- Organizează, coordonează, monitorizează și controlează activitățile și măsurile aferente documentelor de politici publice din domeniul specific ministerului;
- Efectuează studii și analize privind documentele de politici publice ce se impun a fi formulate și implementate, în domeniul de competență al Ministerului Administrației și Internelor, în concordanță cu prevederile Programului de guvernare;
- Facilitează comunicarea dintre structuri în cadrul procesului de analiză, formulare și implementare a documentelor de politici publice;
- Acordă consultanță, sprijin și îndrumare metodologică structurilor din minister și autorităților administrației publice locale prin participare în cadrul grupurilor de lucru cu privire la formularea și implementarea prevederilor documentelor de politici publice;
- Sintetizează analizele, studiile și rapoartele primite de la structurile ministerului, cu privire la impactul aplicării strategiilor și politicilor publice, și propune, după caz, factorilor de decizie ai ministerului variante și modalități de implementare a corecțiilor ce se impun;
- Propune publicarea pe pagina de internet a ministerului a unor informații relevante despre activitatea ministerului în domeniile de competență ale Unității, precum și a documentelor de politici publice supuse spre consultare potrivit prevederilor legale.

2.2.2. Colectarea datelor



2.2.2.1. De ce este importantă colectarea datelor

Datele verificabile, de bună calitate sunt o componentă esențială a oricărei propuneri de politică publică, atât pentru evaluările cantitative cât și pentru cele calitative. Activitatea de colectare a datelor intervine pe tot parcursul derulării procesului de formulare a politicilor publice. Calitatea informațiilor furnizate pe parcursul acestora asigură fundamentarea temeinică a soluțiilor identificate precum și implementarea adecvată a acestora. În continuare este prezentat modul în care activitatea de colectare a datelor intervine pe parcursul derulării procesului politicilor publice.

Tabelul 2. Colectarea datelor

	Definirea problemei	Identificarea opțiunilor	Monitorizarea	Evaluarea impactului
Colectarea datelor	Date privind situația actuală (date statistice, sondaje de opinie)	Date privind diferitele opțiuni de soluționare a problemei identificate	Date privind modul de implementare a politicii publice	Date privind impactul soluțiilor identificate (date rezultate din aplicarea diferitelor metode aplicate în analiza de impact)

2.2.2.2. Cum colectăm date relevante

În conformitate cu principiul proporționalității, procesul de colectare a datelor trebuie organizat în astfel încât să fie adecvat tipului de politică publică care este dezvoltată. În funcție de natura propunerii, s-ar putea să nu fie nevoie de metode cantitative complexe și costisitoare, cum ar fi sondajele pe eșantioane mari, ci să fie suficiente metode mai restrânse cum ar fi cercetarea de birou și analiza documentelor existente.

NOTĂ: De obicei colectarea datelor durează mai mult decât ar putea părea la prima vedere. De aceea este bine să faceți o selecție a datelor publicate relevante înainte de a angaja resurse suplimentare.

Printre informațiile ușor accesibile se numără:

- Rapoarte de monitorizare și evaluare ale unor programe și inițiative similare anterioare;

- Propuneri de politică publică și documente de consultare din același domeniu;
- Date statistice ale institutelor de cercetare statistică (INS , Eurostat și altele);
- Studii și cercetări ale agențiilor naționale și europene;
- Surse ale factorilor interesați (de exemplu, audieri în diferite comisii sau conferințe științifice);
- Institute și agenții de cercetare, precum și SINAPSE (pentru date științifice);
- Exemple și experiențe din alte state membre UE sau organizații internaționale (Banca Mondială, OECD, etc.).

Dacă nu este disponibilă niciuna din aceste surse, trebuie să căutați cât mai devreme posibil sprijin în cadrul departamentului dumneavoastră, la nivelului guvernului sau din partea experților externi.

Caseta 12. Șase reguli simple pentru colectarea datelor

- Nu colectați date dacă acestea sunt deja disponibile;
- Nu inventați măsuri noi atunci când cele deja testate sunt suficiente;
- Nu ignorați informațiile existente;
- Măsurați ceea ce este important, nu ceea ce este ușor de măsurat;
- Nu colectați date atunci când variabilele cauză și variabilele efect nu pot fi distinse între ele, ceea ce face imposibilă interpretarea corectă a acestor date;
- Alocați de două ori mai mult timp pentru planificarea și organizarea procesului decât pentru colectarea propriu-zisă a datelor.

Experiența arată că analiza datelor durează de două ori mai mult decât colectarea lor, dacă nu au fost clar definite date necesare și motivul colectării acestora.

2.2.2.3. Metode de colectare a datelor

Există o gamă variată de metode pentru colectarea datelor. Opțiunile sugerate mai jos nu sunt exclusive și pot fi utilizate complementar în funcție de nevoile specifice pentru propunerea de politică publică.

Metodele cantitative cele mai obișnuite sunt:

- Sondajele: colectarea de date primare prin administrarea unui chestionar unui eșantion reprezentativ de subiecți;
- Statistica descriptivă:
 - măsoară tendința centrală: media, mediana și modul;
 - măsoară dispersia: deviația și variația standard;

- măsoară asocierea: corelația și regresia;
- Statistică inferențială: utilizează eșantioane și populații pentru testarea ipotezelor.

Caseta 14. Elemente cheie în stabilirea eșantionului

Conceptul de reprezentativitate

Reprezentativitatea se exprimă cantitativ prin eroarea limită de sondaj și prin nivelul de încredere. Un eșantion nu este reprezentativ în general ci în raport cu o anumită caracteristică.

Reprezentativitatea depinde de:

- Eterogenitatea caracteristicilor populației
- Mărimea eșantionului
- Procedura de eșantionare

Reprezentativitatea eșantionului

- La același volum, calcule pe variabile mai omogene produc erori de eșantionare mai mici.
- Cu cât volumul eșantionului este mai mare cu atât reprezentativitatea este mai bună, dar relația nu este liniară – cu cât eșantionul este mai mare cu atât sporul de reprezentativitate este mai mic.
- Mărimea eșantionului este independentă de mărimea populației din care este extras.
- Eșantioanele aleatoare (probabiliste) permit calculul erorilor de eșantionare, cele nealeatoare nu. Dintre cele aleatoare, eșantioanele stratificate au erori mai mici decât cele simplu probabiliste sau cluster.

Stabilirea mărimii eșantionului

- Mărimea eșantionului se va stabili în funcție de resurse și de reprezentativitatea dorită.
- În ceea ce privește reprezentativitatea, trebuie stabilit un nivel de încredere și o marjă de eroare.
- Se pleacă de la ipoteza pesimistă în ceea ce privește eterogenitatea populației din punctul de vedere al unor caracteristici.

Proceduri de eșantionare

- Stabilirea **unității de analiză** și a **populației**. Populația din care se face inițial selecția trebuie să cuprindă toți indivizii relevanți pentru studiu (**populație cercetată sau universul cercetării**), iar apoi se pot elimina anumite categorii.
- Stabilirea **cadrelui de eșantionare** – listă cu toți indivizii din populație, de ex. lista abonaților telefonici, listele electorale. Lista trebuie să includă fiecare individ odată.
- Limitele cadrelor de eșantionare:
 - Lipsa unor elemente (inadecvată sau incompletă)
 - Alt grad de agregare decât cel dorit (de ex. indivizi în loc de gospodării)
 - Elemente în plus (ex. persoane de sex masculin și persoane de sex feminin peste 36 de ani când ne interesează doar femeile de până la 36 de ani)
 - Elemente dublate

De la caz la caz aceste probleme trebuie rezolvate. În cazul în care nu există cadru de eșantionare, eșantionarea poate privi grupurile sau ariile în care indivizii pot fi găsiți.

Tipuri de eşantioane

- Eşantioane aleatoare şi nealeatoare (probabiliste şi ne-probabiliste)
- Eşantion aleatoriu: fiecare element al populaţiei are o calculabilă de a fi selectat în eşantion
- Proceduri de eşantionare probabiliste:
 - Simplă aleatoare
 - Stratificată
 - Cluster
 - Multistadială
- Proceduri de eşantionare nealeatoare:
 - Pe cote
 - Bulgăre de zăpadă

Eşantionarea simplă aleatoare

- Fiecare individ are o şansă identică de fi selectat în eşantion
 - Se introduc toţi indivizii în urnă şi se extrag rând pe rând cu reintroducerea individului după extragere. Reintroducerea nu e necesară dacă populaţia este mare.
 - Metoda tabelor cu numere aleatoare
 - Metoda pasului (eşantionarea sistematică) – calcularea pasului de eşantionare

Eşantionarea prin stratificare

- Se împarte populaţia în straturi după anumite criterii (variabile)
- Se selectează aleatoriu în cadrul straturilor
- Stratificare proporţională: când se respectă proporţiile dintre straturi din populaţie
- Stratificarea neproporţională – când nu se respectă aceste proporţii – ex. subeşantion de romi
- Presupune cunoaşterea distribuţiei populaţiei pe straturi
- Are o reprezentativitate mai bună decât eşantionarea simplă aleatoare

Eşantionarea cluster şi multistadială

- Când nu există cadru de eşantionare dar indivizii sunt cumva grupaţi
- Vom selecta aleatoriu grupuri, sau şi mai mult, grupuri în cadrul unor grupuri (judeţ, localităţi, stradă...)
- Dacă sunt introduşi în analiză toţi indivizii din grup – eşantionare cluster
- Dacă sunt introduşi în eşantion doar anumiţi membri ai grupului – eşantion multistadial
- Reprezentativitate mai mică decât eşantionarea simplă aleatoare

Eşantioane neprobabiliste

- Eşantionarea pe cote
 - Când nu avem cadru de eşantionare (ex. studenţi)
- Eşantionarea tip bulgăre de zăpadă
 - Când nu se cunosc decât unii dintre membri unei populaţii; de aceştia vom afla informaţii pentru identificarea altor persoane din populaţie

Exemplul 1. Model de chestionar

SONDAJ privind îmbunătățirea activităților parcurilor industriale

MAI implementează în prezent proiectul „Proces decizional la nivel MAI - Eficientă și Coerență” finanțat prin Fondul Social European, iar una dintre activitățile din acest proiect se referă la formularea unei politici publice privind îmbunătățirea și stimularea activității parcurilor industriale. Un larg proces de consultare cu instituțiile responsabile ale statului și autoritățile locale, mediul asociativ și de afaceri a fost demarat pentru ca rezultatele acestei politici să răspundă nevoilor și priorităților beneficiarilor săi (societăți-administrator, agenți economici localizați în parcuri industriale, potențiali investitori, români sau străini).

Prin completarea chestionarului de față, ca parte a acestei consultări, ne veți ajuta să înțelegem care sunt cele mai adecvate măsuri prin care autoritățile statului, și în particular MAI pot susține dezvoltarea parcurilor industriale. Va informăm că datele furnizate de dvs. vor fi tratate în strictă confidențialitate și nu vor fi folosite decât în scopuri statistice și vă mulțumim anticipat pentru interes.

Va rugăm să ne transmiteți chestionarul completat, prin fax sau scanat, prin e-mail, până la data de, la: Fax:..... E-mail:.....

Timp de completare: max. 20 min.

1. Denumirea și adresa locației parcului industrial:

3. Profilul societății dvs.(specializarea): _____

4. Denumirea societății: _____

5. Clasificarea societății dvs.:

☐ 1	Micro	☐ 2	Mica	☐ 3	Mijlocie	☐ 4	Mare
----------------------------	-------	----------------------------	------	----------------------------	----------	----------------------------	------

6. În ce an ați început investiția în proiect? Care estimați că a fost valoarea inițială a investiției realizate de dvs. în parcul industrial:

Anul	Investiția / Ron

7. În ultimii trei ani, societatea Dvs. a înregistrat:

Anul	Cifra de afaceri / Ron	Nu știu / Nu pot aprecia
2008		☐ 9
009		☐ 9

8. Efectivul salariaților în societatea dvs. la sfârșitul anului 2010:

_____ număr persoane

Q1. Precizați principalii concurenți ai parcului industrial, și dacă, din câte cunoașteți, aceștia dețin titlu de parc industrial:

Denumire/Localitate:[.....] Deține titlu de parc industrial: Da Nu

Denumire/Localitate:[.....] Deține titlu de parc industrial: Da Nu

Denumire/Localitate:[.....] Deține titlu de parc industrial: Da Nu

Q2. Care sunt principalele probleme cu care s-a confruntat în ultimii ani dezvoltarea activității dvs. în parcul industrial (bifați una sau mai multe variante):

☐ 1	Lipsa sau insuficiența unor rețele de infrastructură, inclusiv a rețelei de transport
☐ 2	Probleme deosebite în relația cu societatea administrator
☐ 3	Lipsa unei strategii unitare a Guvernului în dezvoltarea parcurilor industriale tehnologice, științifice, clusterelor și incubatoarelor de afaceri
☐ 4	Dificultăți de natură economică provenind din scăderea cererii sau blocaje financiare cauzate de criza economică mondială
☐ 5	Altele, vă rugăm precizați:.....

Q3. Care considerați că sunt principalele măsuri pe care ar trebui să le întreprindă Guvernul României, și în particular MAI, pentru creșterea atractivității și îmbunătățirea activității în parcurile industriale:

☐ 1	Întărirea cooperării cu autoritățile administrației publice locale pentru asigurarea acordării facilităților prevăzute în Codul Fiscal
☐ 2	Consolidarea (unificarea și simplificarea) legislației care reglementează activitatea parcurilor industriale, tehnologice, științifice, clusterelor și incubatoarelor de afaceri
☐ 3	Creșterea investițiilor în lucrări de infrastructură care să crească competitivitatea parcurilor industriale din România
☐ 4	Creșterea accesului la oportunități de finanțare prin includerea întreprinderilor mari și/sau a lucrărilor de infrastructură din parcurile industriale ca și solicitanți/activități eligibile pentru finanțare prin fonduri structurale
☐ 5	Simplificarea cerințelor de acordare a titlurilor de parc industrial și de raportare a activităților parcurilor industriale. În acest sens, precizați care sunt cele mai ineficiente și consumatoare de timp obligații pentru înregistrarea/raportarea activității parcurilor industriale:.....
☐ 6	Altele, vă rugăm precizați:.....

Q4. Din experiența dvs., care sunt principale aspecte care diferențiază parcurile industriale din România de cele din alte țări membre UE (bifați una sau mai multe variante):

☐ 1	Infrastructura, inclusiv de transport, mai dezvoltată
☐ 2	Cooperare mai strânsă între operatorii economici și universități, conducând la o activitate de cercetare/dezvoltare mai eficientă și coordonată
☐ 3	Gruparea unor agenți economici cu același profil în zone cu capacități de transport inter-modal dezvoltate
☐ 4	Accentul pus pe clustere (specializarea parcurilor industriale), prin concentrarea unor producători și a subcontractorilor de componente ai acestora în aceleași parcuri industrial
☐ 5	Accentul pus pe dezvoltarea parcurilor industriale în afara zonelor populate, pentru a diminua eventualele impactului negativ asupra mediului
☐	Accentul pus pe dezvoltarea parcurilor industriale în zone defavorizate, ca mijloc de a diminua disparitățile economice regionale și combate șomajul
☐ 7	Modalități de sprijin din partea autorităților publice centrale și locale
☐ 8	Altele, vă rugăm precizați.....

Q5. Cunoașteți procedura de obținere a ajutorului de stat care se acordă parcurilor industriale?

☐ 1	Da	☐ 2	Nu	☐ 3	Nu știu / Nu răspund
----------------------------	----	----------------------------	----	----------------------------	----------------------

Q6. Ați întâmpinat dificultăți în obținerea acestuia? Dacă da, care? (numai pentru cei care au răspuns da la întrebarea Q5);

☐ 1	Da	1.	Procedura de urmat este neclară și greoaie
		2.	Deși am urmat toate procedurile, ne-a fost refuzată acordarea ajutorului de stat
		3.	Altele
☐ 2	Nu		

Q7. Ajutoare de stat primite până în prezent și furnizorii acestora:

Valoarea facilităților prevăzute de Codul Fiscal și O.G. nr. 65/2001 de care a beneficiat societatea dvs.:

_____ Ron

Q8. Valoarea altor modalități de acordare de care a beneficiat societatea dvs. Precizați, după caz:

☐ 1	actul normativ	☐ 2	programul de dezvoltare	☐ 3	furnizorul
----------------------------	----------------	----------------------------	-------------------------	----------------------------	------------

Q9. Care este infrastructura de care beneficiază parcul industrial?

		D	NU	OBSERVAȚII
1	Electricitate	☐ 1	☐ 2	
2	Telecomunicații	☐ 1	☐ 2	
3	Gaz	☐ 1	☐ 2	
4	Alimentare apă	☐ 1	☐ 2	
5	Canalizare	☐ 1	☐ 2	
6	Drumuri	☐ 1	☐ 2	
7	Altele (se vor specifica)	☐ 1	☐	
Itte servicii				
8	Post transformare	☐ 1	☐ 2	
9	Stație epurare a apelor uzate	☐ 1	☐ 2	
10	Stație pompare apă	☐ 1	☐ 2	
11	Parcare	☐ 1	☐ 2	
1	Altele (se vor specifica)	☐ 1	☐ 2	

Q10a Ați accesat până în prezent finanțări pentru afacerea dvs.?

☐ 1	Da	☐ 2	Nu
----------------------------	----	----------------------------	----

Q10b. Care a fost / este instituția finanțatoare?

☐ 1	AM POR - Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului
☐ 2	AM POS CCE – Ministerul Economiei
☐ 3	AM POS DRU – Ministerul Muncii
☐ 4	Alta?

Q11. Persoana de contact

Nume	
Funcție	

Sursa: MAI/UPP

Metodele calitative utilizate în mod normal sunt:

- Interviuurile (structurate/nestructurate): utilizate în etape inițială a procesului pentru a obține informații de la factorii interesați, atunci când există puține date disponibile referitoare la contextul larg al politicii publice și problemele care trebuie rezolvate;
- Brainstorming/metodele expert/Delphi: utilizate atât pentru definirea problemei, cât și a opțiunilor de politică publică, se bazează pe selectarea unui grup de experți interni sau externi care își pot prezenta opiniile în mod structurat; în timp

ce brainstormingul are doar scopul de a genera idei iar critica nu este permisă, metoda Delphi utilizează chestionare din ce în ce mai precise în mai multe runde, care sunt apoi procesate statistic și părerile fundamentale diferite trebuie justificate;

Caseta 14. Când folosim metoda Delphi?

- Când problema nu se poate baza pe tehnici analitice ci pe judecăți colective ale experților;
- Cei care participă în realizarea politicii publice nu pot acoperi toate aspectele problemei și au specializări diferite;
- Comunicarea față în față este mai eficientă;
- Întâlnirile în grupuri nu sunt fezabile din cauza costurilor de timp și alte resurse;
- Eficiența întâlnirilor față în față poate fi crescută printr-un proces de comunicare de grup;
- Există neînțelegeri între participanți din cauza intereselor divergente.

Caseta 15. Pași ai procesului - metoda Delphi

Organizarea echipei de colectare a datelor

- Întocmirea chestionarelor
- Identificarea și recrutarea experților
- Distribuirea chestionarelor
- Analiza comentariilor și feedback pentru experți după fiecare rundă
- Scrierea raportului final

Implicarea experților

- Completează chestionarele
- Dacă metoda Delphi este față în față, participă la evenimentele programate

Moderatorul

- Dacă metoda Delphi este față în față, moderează și facilitează procesul

- Focus-grupul: realizat cu grupuri relativ mari de persoane, împărțite pe categorii afectate, implică un chestionar cu maxim 4-6 teme pentru fiecare categorie. Răspunsurile trebuie centralizate într-un raport final care evidențiază atât opiniile comune cât și pe cele divergente.

Exemplul 2. Metodologie de organizare focus-grup

Dorim să purtăm o discuție liberă și prietenoasă, unde fiecare opinie este importantă și bine venită la masa de discuție. Discuția va dura între 1 oră și 1.30 de minute. Nu există răspunsuri corecte sau greșite, și fiecare este invitat să intervină liber în discuție atunci când simte nevoia. Vă rugăm să vorbiți tare și să evitați să vă întrerupeți colegii pentru a putea acorda fiecăruia atenția cuvenită. Eu voi lansa câte o temă de discuție și vă rog sa

intervenți cu propriile dvs. percepții.

Vă asigurăm că identitatea dvs. va rămâne confidențială și informațiile dvs. personale nu vor fi dezvăluite în discuțiile sau publicațiile care rezultă din această analiză. În sfârșit, înainte de a începe și a da drumul la înregistrare, am dori să știm câteva lucruri despre dvs. Vă rog pe fiecare în parte să vă prezentați cu numele, funcția, vechimea dvs. în instituție.

Dacă există întrebări sau nelămuriri din partea dvs. până în acest moment vă rog să mi le semnați. Acum că ne-am cunoscut, vă voi adresa o serie de întrebări și aș dori ca fiecare dintre dvs. Să intervină și să își exprime părerile. Opiniile și părerile dvs. sunt foarte importante. Nu există opinii corecte sau greșite.

Temele de discuție

I. Problemele existente în relația dintre Parchet și poliția rurală - Percepția asupra intereselor proprii ale grupului afectat / interesat

Q1 Cum se desfășoară în acest moment colaborarea dintre Parchet și posturile de poliție/polițiile comunale pentru infracțiunile comise în mediul rural? Ce rol au în acest proces birourile/formațiunile de poliție rurală de la nivelul polițiilor municipale/orășenești? Cât de mulțumit sunteți de această colaborare?

Q2 Cat de mulțumiți sunteți de modul de realizare de către polițiști a activității de cercetare și instrumentare a dosarelor sub aspectul celerității, calității muncii? Ce ați vrea să facă polițistul diferit de ce face acum?

Q3 Care sunt cauzele acestor probleme identificate până acum?

II. Percepția asupra modului de rezolvare a problemelor

Q4 Cum credeți că pot fi rezolvate aceste probleme identificate până acum? Cum ați vedea o nouă organizare a poliției rurale? De ce? Care sunt beneficiile și care sunt riscurile?

Q5 Ce ați face dvs. dacă ați ocupa o poziție de decizie la nivel național și ați dori îmbunătățirea poliției rurale astfel încât colaborarea cu Parchetul să fie excelentă?

III. Percepția asupra impactului celor trei variante de soluționare agreate la nivelul grupului de lucru

[Moderatorul prezintă variantele de soluționare agreate la nivelul grupului de lucru]

Q6 Din perspectiva colaborării dintre Parchet și poliție, care soluție de reorganizare vi se pare cea mai potrivită? De ce? Care sunt beneficiile și care sunt riscurile?

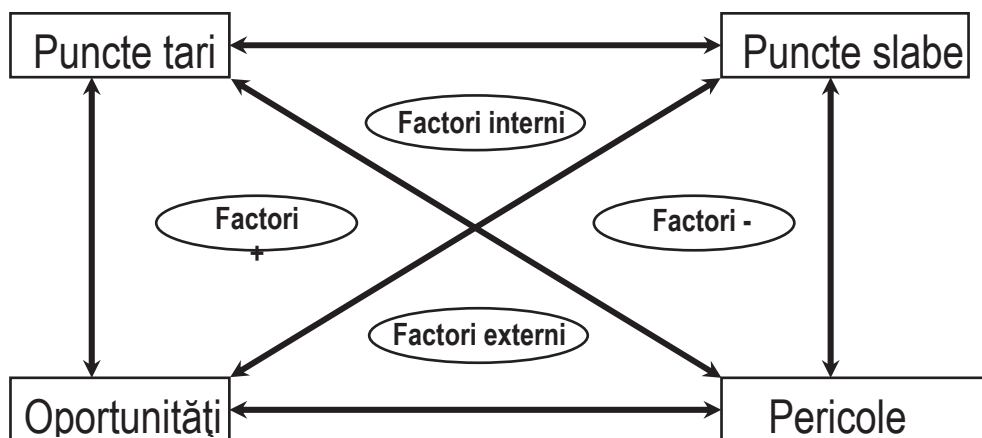
Q7 Ce ați face dvs. dacă ați avea putere totală de decizie în această problemă?

Q8 Ce credeți că se va schimba dacă activitatea a 3-10 posturi actuale de poliție comunală va fi preluată de o secție nou înființată de poliție rurală? Cum v-ar afecta pe dvs. o asemenea schimbare? Dar dacă s-ar înființa o singură secție pe raza teritorială de acțiune a Parchetului?

Sursa: MAI /UPP

- Studiul de caz: utilizat pentru a descrie domeniul relevant al politicii publice, este adecvat atunci când nu este suficient timp pentru a colecta date cantitative, deoarece informează asupra aspectelor specifice referitoare la natura problemelor care trebuie rezolvate;
- Analiza SWOT: utilizată în timpul sesiunilor de brainstorming pentru identificarea celor mai importante puncte tari, puncte slabe, oportunități și amenințări dintr-o listă extinsă de idei;

Figura 8. Analiza SWOT



Sursa: Institutul Național de Administrație

Este important de cunoscut că Punctele Tari și Punctele Slabe ale analizei SWOT vor fi extrase din mediul intern al instituției care pregătește politica publică în timp ce Oportunitățile și Amenințările vor fi identificate din mediul extern al instituției.

Exemplul 3. Analiza SWOT. Planul Strategic Instituțional al MAI

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
• Existența unui cadru normativ adaptat în mare măsură standardelor Uniunii Europene; • Existența resurselor umane de înaltă calificare (pregătire de specialitate, creativitate, cunoștințe de limbi străine); • Susținerea managerială a inițiativelor destinate îmbunătățirii activității desfășurate la nivelul ministerului; • Interesul personalului pentru perfecționare continuă prin participarea la cursuri de specializare și/sau de master, seminarii, instruirii ale personalului care urmăresc îmbunătățirea activității curente; • Competența de a iniția și elabora propuneri de acte normative, documente de politici publice, instrumente de planificare strategică și bugetară, în domeniul specific de activitate al ministerului; • Capacitatea de a asigura asistență de calitate, în timp util beneficiarilor (identificarea, elaborarea, implementarea și monitorizarea de mecanisme și instrumente specifice pentru modernizarea administrației publice și pentru întărirea capacității instituționale în domeniul ordinii și siguranței publice); • Acumularea unei experiențe în privința managementului proiectelor, ceea ce permite valorificarea oportunităților naționale și internaționale de atragere de fonduri pe liniile de finanțare disponibile; • Existența unor proceduri de lucru elaborate la nivelul structurilor în vederea eficientizării activităților desfășurate (metodologii de lucru, strategii de susținere a procesului de reformă a administrației publice, mijloace moderne de abordare a fenomenului infracțional); • Capacitate operațională și mobilitate, care permit conectări de efort organizațional în funcție de tipurile și nivelul de risc identificat; • Existența unor sisteme de comunicații și informatică moderne în sprijinul actului de comandă, control, coordonare și execuție; • Exercițiul gestionării unor situații de criză/ conflict, în misiuni internaționale de menținere a păcii, care consolidează cunoștințele și experiența	• Schimbări frecvente la nivelul factorilor de conducere/decizie ai Ministerului Administrației și Internelor, precum și în structura organizatorică a ministerului; • Componente de buget subdimensionate în raport cu necesitățile reale, care are drept consecință insuficiența mijloacelor de intervenție, de deplasare, deficitul de muniții specifice, deficitul de personal, insuficiența spațiilor adecvate de lucru, a spațiilor de depozitare, echipamentelor IT, biroticii, etc.; • Risc de supraîncărcare cu sarcini a personalului din cadrul structurilor ca urmare a deficitului de resurse umane înregistrat; • Menținerea unor elemente birocratice în derularea activității, cu implicații asupra consumului ineficient de resurse (distribuirea mesajelor și adreselor se realizează preponderent pe suport de hârtie, comunicarea electronică fiind insuficient utilizată); • Dificultăți în implementarea proiectelor finanțate din fonduri externe; • Nivelul scăzut al accesului la magistrale de comunicații datorită volumului redus al investițiilor în infrastructura de comunicații și informatică; • Inexistența unui stoc de materiale necesare în cazul producerii unor evenimente majore, catastrofe, atacuri teroriste sau dezastre, pentru relevarea, ridicarea, ambalarea, conservarea și transportul urmelor și mijloacelor materiale de probă; • Lipsa soluțiilor tehnice de recuperare a datelor în caz de dezastru.

personalului implicat, oferind totodată suport motivațional pentru întregul personal; • Participarea la misiunile internaționale organizate sub egida ONU, UE sau altor organisme internaționale; • Existența unui sistem de parteneriat deschis cu instituții publice, ONG-uri și organizații internaționale cu atribuții în domeniul de activitate al ministerului; • Asigurarea transparenței și deschiderii către mass-media și societatea civilă.	
OPORTUNITĂȚI	AMENINȚĂRI
• Legislație în domeniul de competență aliniată la legislația europeană; • Simplificarea procedurilor administrative prin proceduri de simplificare reglementate • Asigurarea unui cadru instituțional viabil pentru managementul eficient al PODCA, conform standardelor europene; • Absorbția fondurilor structurale pentru derularea de proiecte care vizează creșterea calității serviciilor furnizate către cetățeni; • Creșterea gradului de descentralizare prin transferul competențelor către nivelul local; • Implementarea mecanismelor de planificare strategică la nivel local; • Dezvoltarea unui sistem alternativ de formare continuă, tip e-learning pentru administrația publică din România; • Metode și mijloace moderne de diseminare a informațiilor privind eficientizarea activității actorilor locali • Disponibilitatea autorităților administrației publice locale de a colabora/a răspunde solicitărilor de consultare din partea MAI; • Colaborare eficientă cu factori guvernamentali și non-guvernamentali prin încheierea de protocoale/acorduri cu parteneri interni și externi; • Participări și contribuții directe la grupuri de lucru, comitete, seminarii, conferințe; • Participări și contribuții directe la grupuri de lucru, comitete, seminarii, conferințe; • Perspectiva aderării României la spațiul Schengen, implică adaptarea sistemului de pregătire a personalului, pentru dobândirea cunoștințelor și a deprinderilor necesare executării	• Stabilitate politică scăzută, la nivel național, care determină fluctuație a personalului de conducere pe posturi, precum și modificarea obiectivelor ministerului; • Absența unor mecanisme care să asigure direcționarea resurselor financiare în virtutea principiului eficienței; • Dificultăți în circuitul de avizare a documentelor ca urmare a instabilității politice sau modificărilor legislative frecvente; • Capacitate redusă a unor beneficiari de a depune proiecte pentru accesarea de fonduri la nivel local (sate, comune); • Sincope în comunicarea și primirea datelor și informațiilor de la structurile subordonate, în special administrație, datorită lipsei personalului de specialitate; • Schimbări frecvente de persoane în rândul partenerilor, nedesemnarea aceluiași persoane în cadrul grupurilor de lucru; • Fonduri insuficiente alocate pentru formarea și perfecționarea angajaților din cadrul structurilor • Încrederea scăzută a cetățenilor în instituțiile statului și percepția eronată a opiniei publice cu privire la rolul și activitățile desfășurate de direcțiile responsabile cu controlul, prevenirea și combaterea corupției, precum și a celor

misiunilor specifice, în condițiile cooperării pentru menținerea ordinii publice și securității naționale pe teritoriile statelor membre; • Implementarea sistemului informatic RESPER în perioada 2011–2013 (rețea a statelor UE privind permisele de conducere); • Dezvoltarea sistemului de colectare, stocare, procesare și analiză a informațiilor din sfera economico-financiară, în vederea creșterii performanței activității de investigare a fraudelor și corupției; • Posibilitatea corelării activităților de reprezentare și cooperare în vederea stabilirii unei politici externe a Poliției Române în domeniul cooperării polițienești; • Respectarea angajamentelor României în ceea ce privește participarea la asigurarea securității europene și nord – atlantice, precum și a regulilor internaționale ale aviației.	care țin de protecția informațiilor clasificate; • Exodul forței de muncă din România pe alte piețe din Uniunea Europeană sau internaționale; • Apariția unor noi obligații în calitate de stat membru al Uniunii Europene.
--	---

- Arborele problemei: identificarea tuturor problemelor majore relevante pentru domeniul politicii publice și a relațiilor de cauzalitate între acestea, în scopul înțelegerii contextului și efectelor potențiale ale implementării unei politici publice³;
- Diagrama os de pește: analiză a cauzelor și efectelor, care descrie atât problemele care determină politica publică cât și obiectivele acesteia;

Caseta 16. Etapele realizării diagramei os de pește⁴

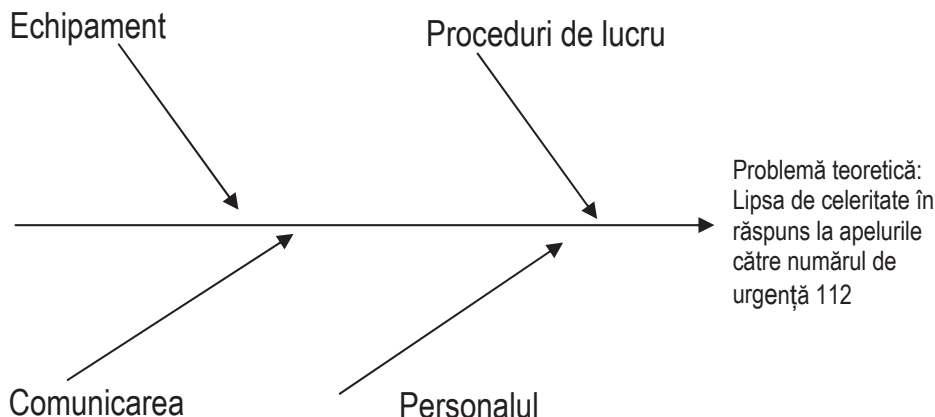
- Identificarea problemei;
- Stabilirea factorilor majori implicați (min. 3-4 factori);
- Pentru multe politici publice, factorii standard pot fi: instituționali, procedurali, bazați pe competențe și resurse;
- Identificarea posibilelor cauze pentru fiecare factor (în cazul factorilor complecși, este recomandabil să fie împărțiți în sub-cauze);
- Analiza diagramei “os de pește” și realizarea altor etape necesare pentru detalierea corespunzătoare a cauzei;
- Formularea pașilor necesari / soluțiile problemei.

³ Exemplificarea arborelui problemă se regăsește în capitolul privind definirea problemei

⁴ Prezentare SGG, Anca Ghinea și Dragoș Negoită

Figura 9. Diagrama os de pește

Ușor și rapid aplicabilă intervenției în sisteme relativ mici și clar delimitate; ajută nevoii de intervenții structurale în care nu sunt mai multe probleme independente



- Analiza documentară/cercetarea de birou: un mod structurat de colectare a datelor relevante utilizând rapoartele, studiile și statistice deja existente.

Atunci când utilizați diferite metode de colectare a datelor, trebuie întotdeauna să luați în considerare două criterii cheie pentru datele colectate și utilizate ulterior. Acestea trebuie să fie:

- *fiabile* (obțineți aceleași rezultate dacă repetați procesul de colectare a datelor);
- *valide* (sunteți siguri că datele reflectă ceea ce trebuie să măsoare).

2.2.3. Consultarea și procesul politicilor publice

2.2.3.1. Rolul consultării

Consultarea reflectă direct principiile transparenței, participării și legitimității acțiunii guvernamentale.

Consultarea este o parte integrantă fundamentală a procesului de elaborare a politicilor publice. Propunerea de politică publică trebuie să fie atât un document analitic, cât și un document de consultare. Din acest motiv, este esențial ca cele

două procese – elaborarea documentului de politică publică și consultarea – să fie armonizate și realizate în mod complementar.

Procesul de consultare oferă o ocazie excelentă analistului de politică publică pentru a colecta informațiile deținute de surse ne-guvernamentale, la un cost scăzut. Consultarea servește, în special, următoarelor funcții:

- reducerea disparităților informaționale între administrația publică și factorii afectați de politica publică;
- extinderea bazei empirice pentru luarea deciziei;
- creșterea transparenței și responsabilității;
- reducerea riscului de captură sau eșec de reglementare și a consecințelor neintenționate;
- îmbunătățirea implementării prin identificarea barierelor și dificultăților încă de la început.

NOTĂ: Consultarea nu este una dintre etapele procesului de politică publică (din acest motiv această secțiune se află în capitolul referitor la proceduri). Consultarea trebuie considerată o abordare continuă care permite atât culegerea de informații cât și validarea acestora. Nu trebuie să folosiți consultarea pentru a negocia esența politicii publice discutate.

Tabelul 3. Avantaje și dezavantaje ale consultării

	Avantaje	Dezavantaje
Consultarea	• Consultarea poate oferi perspective dificil de surprins prin alte metode; • Pune la un loc perspective culturale diferite; • Generează costuri ascunse și riscuri; • Generează câștigători și perdanți; • Determinanții pozițiilor contrare; • Cauze de bază sau ascunse; • Consultarea poate întări legitimitatea deciziilor; • Consultarea poate îmbunătăți reacțiile administrației și corelarea dintre politici și circumstanțele locale;	• Consultarea poate conduce la întârzieri în luarea deciziei; • Identificarea și informarea grupurilor de interese, obținerea punctelor de vedere, includerea acestor informații în analiza efectuată și transmiterea informațiilor în sens invers reprezintă un proces care consumă timp și care poate avea implicații financiare mari; • Consultarea creează rezistența, creând probleme legate de prezentarea informațiilor către public; • Mărește așteptările;

Există o serie întreagă de abordări pentru angajarea unei relații cu părțile interesate. Între acestea se numără:

- Întâlniri personale (de regulă, necesare periodic în cazul factorilor interesați cu influență);
- Cooptarea părților interesate în comitete directoare, consultative sau în grupuri de lucru;
- Prezentări în fața echipelor de angajați sau a consiliilor de administrație (conducerii);
- Recrutarea membrilor de echipă din rândul organizațiilor interesate;
- Colaborarea în activități cheie cu organizațiile părților interesate;
- Desfășurarea unui exercițiu de consultare publică și elaborarea unui raport intermediar;
- Seminarii pentru dezbateră largă a unor aspecte sau teme specifice;
- Comunicarea în scris - buletine informative, materiale actualizate sau în formă preliminară;
- Utilizarea instrumentelor electronice – poșta electronică;
- Publicarea unor documente cheie pe situl internet;
- Grupuri de dezbateră tematică și seminarii – de exemplu, acestea pot reprezenta modalități eficiente de implicare a membrilor, organizațiilor reprezentative și a utilizatorilor dintr-un anumit sector.

2.2.3.2. Etape legale ale consultării

O serie de reglementări prevăd consultarea la nivelul actelor normative sau politicilor publice. Procesul de consultare se realizează pe două paliere:

2.2.3.2.1.Consultarea cu instituțiile publice/consultarea inter-ministerială

În conformitate cu prevederile HG 750/2005, consultarea interministerială se desfășoară în mod normal prin intermediul consiliilor responsabile pentru anumite probleme de politică publică.

Activitatea consiliilor interministeriale permanente este reglementată prin HG 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente. Fiecare consiliu are în responsabilitate un domeniu de politici publice (ex. afaceri interne, politici sociale, afaceri europene, administrație publică) și asigură coordonarea implementării politicilor din domeniul său de competență. Printre atribuțiile consiliilor interministeriale se numără monitorizarea și evaluarea, raportarea, coerența implementării, dar și stabilirea priorităților de politică publică din domeniul relevant. Pe lângă aceste consilii permanente, ședința pregătitoare a ședinței de guvern asigură, de asemenea, coordonarea interministerială.

2.2.3.2.2. Consultarea cu societatea civilă

Participarea cetățenilor la luarea deciziilor publice este reglementată print-o serie de acte normative care se referă la:

Accesul la informațiile publice (obligatoriu/la cerere)

- Prevederile Art.31 din Constituție referitoare la accesul liber al cetățenilor la informațiile publice;
- Legea 544/2001 referitoare la accesul la informațiile publice stabilește modalitățile de acces și termenele limită pentru furnizarea de către instituțiile publice a informațiilor relevante la cerere.

Consultarea publică (a cetățenilor) – dezbateri publice, consultare, referendum, participarea activă a cetățenilor, parteneriate

- Prevederile art. 68 din Constituție referitoare la natura publică a dezbaterilor Parlamentului;
- Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică stabilește termenele și condițiile pentru asigurarea accesului cetățenilor la deciziile de interes public;
- Legea administrației publice locale nr. 215/2001 reglementează participarea publică la procesele decizionale ale autorităților administrației locale;
- Legea 141/2004 pentru modificarea legii 215/2001 introduce o nouă prevedere referitoare la inițiativele cetățenilor pentru noi acte normative.
- HG 775/2006 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central reglementează procesul de formulare a politicilor publice, în cadrul căruia ministerele inițitoare de propuneri de politici publice trebuie să desfășoare consultări cu factorii interesați;
- HG 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului reglementează procesul de elaborare a actelor normative și stabilește formatul pentru informațiile obținute în timpul procesului de consultare. Astfel, procesul de consultare este considerat parte integrantă a evaluării impactului reglementărilor.

În ceea ce privește consultarea actorilor interesați privind politicile publice și actele normative, legislația privind reglementarea în domeniul politicilor publice conține o serie de obligativități legate de consultare:

- H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central. Această hotărâre, prima de acest gen formulată la nivelul administrației

publice centrale din România, impune elaborarea propunerii de politici publice anterior elaborării propunerilor de acte normative inițiate de Guvern. Aceasta trebuie să includă informații cu privire la:

- scopul și obiectivele politicii publice;
 - beneficiarii politicii publice;
 - variante de soluționare a problemei de politică publică;
 - impactul economic, social și ecologic (acolo unde este cazul);
 - procesul de consultare;
 - monitorizarea și evaluarea politicii publice;
 - planul de acțiuni necesar implementării ulterioare a acestora.
- H.G. nr. 870/2006 privind Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale (2006 – 2010). Unul din obiectivele specifice ale strategiei vizează:
 - Elaborarea unor proceduri clar definite de consultare și coordonare în planificarea și formularea politicilor publice în vederea promovării unei culturi de comunicare în administrația publică.
 - H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului. Hotărârea de Guvern, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007, reprezintă o măsură de implementare a Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale și detaliază structura și conținutul instrumentului de prezentare și motivare (expunere de motive, notă de fundamentare și referatul de aprobare) reglementat prin Legea nr. 24/2000. H.G. nr. 1361/2006 solicită instituțiilor administrației publice centrale informații detaliate cu privire la:
 - Motivul emiterii actului normativ
 - Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ
 - Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt (pentru anul curent), cât și pe termen lung (pe 5 ani)
 - Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare
 - Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ
 - Activități de informare publică
 - Măsuri de implementare a proiectului de act normativ.

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectelor de acte normative conform HG 1361/2006:

1. Informații privind procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate;

2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ;

Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative.

Hotărârea nr. 561 din 10 mai 2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării face referire la toate prevederile legale cu privire la obligațiile de consultare și transparență publică.

2.2.3.3. Organizarea consultării în timpul elaborării propunerii de politică publică

Realizarea unui plan de consultări poate fi utilă în asigurarea eficienței și eficacității procesului de consultare. Planul trebuie să includă următoarele aspecte:

2.2.3.3.1. Când trebuie să consultăm?

Consultarea poate fi demarată în orice moment. Cu toate acestea, există constrângeri obiective de care trebuie să ținem seama în gestionarea procesului de elaborare a politicii publice. Acestea includ constrângeri de ordin bugetar, limite de timp, asigurarea confidențialității, etc.

De asemenea, este important să definim ce dorim să obținem în urma procesului de consultare, deoarece adesea acest lucru determină momentul (și forma) consultării. Consultarea poate facilita generarea de idei noi (brainstorming), colectarea datelor factuale, rafinarea și validarea informațiilor existente.

Pentru asigurarea consultărilor preliminare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, autoritățile publice inițiatoare au obligația transmiterii proiectelor de acte normative președinților structurilor asociative, în conformitate cu dispozițiile HG 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative.

Pentru asigurarea consultărilor preliminare cu partenerii sociali, autoritățile publice inițitoare au obligația să supună proiectele de acte normative cu caracter economico-social analizei comisiilor de dialog social, constituite în cadrul acestora în conformitate cu prevederile HG 369/2009 privind constituirea și funcționarea comisiilor de dialog social la nivelul administrației publice centrale și la nivel teritorial.

Pentru consultarea pe marginea politicilor publice după ce propunerea a fost realizată, HG 561/2009 menționează: *“În procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritățile publice inițitoare au obligația să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.”*

2.2.3.3.2. Conținutul consultării

Practic, pot fi organizate consultări pentru fiecare dintre etapele analitice ale propunerii de politici publice. Pentru fiecare dintre etapele în care dorim să obținem input extern instituției, trebuie să elaborăm întrebări specifice adaptate. De exemplu, putem să cerem feedback și informații pentru a valida și întări analiza următoarelor elemente:

Caseta 17. Conținutul consultării

<i>Definirea problemei:</i>	• Este problema definită și înțeleasă corect? • Este scenariul de referință proiectat rezonabil în viitor?
<i>Obiectivele definite:</i>	• Sunt obiectivele stabilite adecvate pentru problema identificată?
<i>Opțiuni:</i>	• Sunt opțiunile identificate realiste și rezonabile? • Ar trebui luate în considerare și alte opțiuni?
<i>Costuri și beneficii:</i>	• Analiza identifică toate costurile și beneficiile importante ale opțiunii? • Ce alte costuri și beneficii trebuie luate în considerare? • Există date care pot fi colectate pentru a crește precizia costurilor și beneficiilor și a comparației între opțiuni?
<i>Alte efecte:</i>	• Ar trebuie adăugate în analiză și alte efecte, cum ar fi efectele distributive?

O tehnică eficientă este formularea unor întrebări cât se poate de specifice, pentru a obține răspunsuri relevante. Cu cât întrebările sunt mai specifice, cu atât mai utile vor fi informațiile obținute.

Consultarea este întărită semnificativ dacă documentul complet al propunerii de politică publică este publicat pentru informare și comentarii. Această practică se referă la publicarea analizei și/sau inițiativei propuse pe website-ul instituției sau al Guvernului și în Monitorul Oficial, fiind deschisă oricăror comentarii din partea publicului. Nu toate statele aplică procedura de publicare pentru comentarii, cu toate că este considerată bună practică publicarea „documentelor de consultare” sau a „cărților albe” care furnizează factorilor interesați informații esențiale despre opțiunile posibile de implementare a politicii publice.

Pentru a fi reală și eficace, consultarea trebuie să implice mai mult de o singură opțiune, astfel încât să permită o comparare a acțiunilor alternative. Opțiunea de menținere a situației actuale și scenariul de referință trebuie incluse și discutate în documentul de consultare.

2.2.3.3.3. Cine trebuie consultat?

În propunerea de politică publică trebuie identificați principalii factori interesați care trebuie implicați în procesul de consultare, iar aceștia trebuie să cuprindă o plajă largă mai degrabă decât un grup restrâns. Procesul de consultare nu trebuie să excludă niciodată actori care au un interes legitim.

- Un proces de consultare bun atrage opiniile tuturor factorilor care au un interes semnificativ, informații relevante și un rol în implementarea politicii publice.
- Un proces de consultare slab permite doar accesul factorilor interesați dominanți, puternici și influenți.

Cu cât procesul de consultare se apropie mai mult de ideea de lobby, cu atât rezultatele obținute vor fi mai inadecvate pentru selectarea celei mai bune soluții din punct de vedere al raportului cost-eficacitate.

În termeni generali, factorii interesați sunt:

- Persoane, grupuri sau organizații ale căror interese sunt afectate de problemă sau ale căror activități influențează major problema. Factorii interesați pot cuprinde și alte niveluri administrative la nivel național sau alte state membre UE sau terțe;
- Persoane, grupuri sau organizații care dispun de informații, resurse și expertiză necesare pentru realizarea analizei de impact, formularea strategiei și implementare;
- Persoane, grupuri sau organizații care controlează instrumentele de implementare relevante.

Matricea de mai jos vă oferă posibilitatea să identificați actorii cheie cu interese în realizare/nerealizarea unei politici publice. Colectarea de date pentru realizarea matricei se poate realiza prin intermediul unui brainstorming la nivelul inițiatorului politicii publice sau prin listarea inițiativelor similare în care diverși actori și-au arătat interesul. Actorii cheie cu interese pot fi împărțiți în două categorii:

a. Direct implicați

- În cadrul instituției inițiatoare (conducătorii instituției, departamentele cu atribuții formale în validarea politicii publice)
- În afara instituției inițiatoare (instituții care au atribuții directe în domeniul politicii publice, asociații profesionale)

b. Indirect implicați

- Societatea civilă (sindicate, organizații non guvernamentale)
- Mass-media
- Cetățeni

Tabelul 4. Matricea factorilor interesați

Factori interesați	Analiza					Plan de acțiune	
	Aspecte cheie, preocupări, perspective	Cât de favorabilă?	Cât de afectată?	Cât de influentă?	Cum vor fi implicați?	Când vor fi implicați?	Responsabil
A							
B							

2.2.3.3.4. Cum realizăm consultarea?

Există o serie de reguli pentru organizarea unei consultări. Câteva dintre acestea sunt prezentate pe scurt mai jos. Una dintre cele mai importante recomandări, care este valabilă pentru toate formele de consultare, este aceea de a pune la dispoziție celor consultați documente clare, concise și care cuprind toate informațiile necesare.

Caseta 18. Reguli de urmat în procesul de consultare

- Puneți la dispoziția celor consultați documente clare, concise și care cuprind toate informațiile necesare
- Identificați clar obiectivele consultării și oferiți respondenților informații despre tipul de răspuns așteptat din partea lor.
- Faceți diferența între întrebările cu opțiuni deschise și întrebările în care variantele sunt limitate. Întrebările trebuie să fie specifice și să se refere la aspecte concrete. Formulările sugestive sau cele cu un singur răspuns „corect” trebuie evitate, iar stakeholderii să fie încurajați să ofere cât mai multe informații în sprijinul opiniilor lor pentru a putea permite o evaluare mai realistă a motivațiilor pe care se bazează punctele lor de vedere.
- Selectați forma de consultare adecvată pentru nevoile specifice ale unei anumite propuneri de politică publică. Pentru a facilita comunicarea, trebuie avută în vedere adaptabilitatea formei de consultare la grupul sau grupurile țintă.
- Alegeți instrumentele de consultare în funcție de cine urmează a fi consultat, în legătură cu ce și care sunt resursele și timpul disponibile.

Pentru a avea succes, trebuie să identificăm clar obiectivele consultării și să le oferim respondenților informații despre tipul de răspuns așteptat din partea lor. Ar putea fi util, de exemplu, să facem diferența între întrebările cu opțiuni deschise și întrebările în care variantele sunt limitate. Întrebările trebuie să fie specifice și să se refere la aspecte concrete. Formulările sugestive sau cele cu un singur răspuns „corect” trebuie evitate, iar stakeholderii să fie încurajați să ofere cât mai multe informații în sprijinul opiniilor lor pentru a putea permite o evaluare mai realistă a motivațiilor pe care se bazează punctele lor de vedere.

Apoi, trebuie selectată forma de consultare adecvată pentru nevoile specifice ale unei anumite propuneri de politică publică. În al doilea rând, pentru a facilita comunicarea, trebuie avută în vedere adaptabilitatea formei de consultare la grupul sau grupurile țintă.

Alegerea instrumentelor de consultare depinde în mare măsură de cine urmează a fi consultat, în legătură cu ce și care sunt resursele și timpul disponibile.

Tabelul de mai jos oferă câteva instrumente posibile de consultare și prezintă modul în care se compară acestea din punct de vedere al reprezentativității (câți factori interesați pot fi consultați) și al complexității și costului (din punct de vedere financiar și de timp):

Tabelul 5. Instrumente de consultare

Instrument de consultare	Reprezentativitate (numărul factorilor interesați)	Complexitate/cost
Focus grup/ brainstorming	mică	scăzut
Interviuri semi-structurate	mică	mediu
Ședințe publice	medie	mediu
Publicare pentru comentarii	mare	mediu
Sondaje	mare	ridicat

Este de la sine înțeles că un proces de consultare structurat și adaptat problemelor specifice (de exemplu, un chestionar cu întrebări închise și cât se poate de exacte) va produce informații mai ușor de procesat decât o consultare generală, nestructurată (de exemplu, solicitarea de comentarii pe baza unui proiect legislativ).

Modul de colectare a datelor: Chestionarul

Structura chestionarului, formularea întrebărilor, tipul de întrebări și prezentarea chestionarelor sunt elemente cheie pentru ca demersul de consultare să își îndeplinească obiectivele, iar rezultatele să poată susține/contrazice variantele de politici publice. Comisia Europeană recomandă următoarele:

Structura chestionarului

- Includerea unei introduceri privind contextul realizării chestionarului, scopul și obiectivele consultării
- Explicarea modului în care va fi oferit feedback-ul și informații despre următoarele faze ale procesului
- Informații solicitate beneficiarilor cu privire la datele de identificare și garanții privind confidențialitatea răspunsurilor
- Instrucțiuni pentru completare (atunci când este nevoie)
- Se pornește de la întrebări generale la întrebări specifice
- La sfârșitul chestionarului, alocăți spațiu pentru ca respondenții să poată comenta pe marginea relevanței chestionarului

Formularea întrebărilor

- Întrebările trebuie să fie scurte și simple. Evitați dubla negație. Evitați întrebări de tipul: “Cât de mult dezaprobați imposibilitatea de a primi toate informațiile relevante de la o singură sursă...”, și folosiți mai degrabă “Cât de mult apreciați posibilitatea.....”

- Folosiți întrebări de control dacă este dificil să introduceți întrebări simple. O întrebare de control se referă la reformularea unei chestiuni problematice plasată într-un alt loc din chestionar. Dacă răspunsul la ambele întrebări nu este identic, atunci renunțați la ambele întrebări.

Tipuri de întrebări

- Întrebări închise: evitați răspunsuri simple de tipul da/nu; utilizați scale prin care respondenții să-și poată exprima poziția față de problemă (de la aprobare puternică la dezaprobare puternică, de exemplu). Aceste întrebări trebuie să ofere și posibilitatea de a înregistra lipsa unui răspuns sau a preferințelor (nu știu/nu răspund)
- Întrebări deschise: permit înregistrarea unor opinii calitative și o mai mare libertate de exprimare, dar sunt mai greu de codificat și interpretat

Prezentarea chestionarului

- Se recomandă utilizarea graficii, a opțiunilor de editare (bold/italic) pentru scoaterea în evidență a anumitor întrebări, lăsarea unui spațiu suficient de răspuns pentru întrebările deschise

Un alt aspect important vizează modalitatea de realizare a sondajului. Chestionarul poate fi operat de un operator de interviu, poate fi completat electronic de către respondent sau poate fi completat direct pe un site web specializat unde respondentul completează datele în mod simplu.

2.2.3.3.5. Cât timp trebuie să dureze consultarea?

Programul pentru consultare trebuie specificat în propunerea de politică publică sau documentul de consultare. Timpul necesar pentru consultare depinde de complexitatea și de pozițiile actorilor interesați față de propunerea de politică publică.

Bună practică

De regulă, timpul alocat pentru consultare nu trebuie să fie mai scurt de 30 de zile. De exemplu, Marea Britanie recomandă o perioadă minimă de 12 săptămâni, iar Comisia Europeană de minim 8 săptămâni de consultare cu actorii interesați.

Pentru asigurarea consultărilor preliminare cu partenerii sociali, autoritățile publice inițiatoare au obligația să supună proiectele de acte normative cu caracter economico-social analizei comisiilor de dialog social, constituite în cadrul acestora în conformitate cu prevederile HG 369/2009 privind constituirea și funcționarea comisiilor de dialog social la nivelul administrației publice centrale și la nivel teritorial.

Legea 52/2003 privind transparența decizională solicită alocarea unei perioade de minimum 30 de zile pentru consultarea publică, având propunerea postată atât la sediul inițiatorului cât și pe pagina de internet. În situații excepționale, se pot realiza pagini web separate pentru consultarea pe marginea unei propuneri de politici publice de importanță majoră (de ex. *legea educației naționale*), dar resursele financiare nu permit de fiecare dată acest demers. Este foarte important ca anunțul privind consultarea publică să fie evidențiat astfel încât cei interesați să poată formula amendamente, iar amendamentele respective să fie colectate în timp de aprobarea/respingerea acestora să fie însoțite de argumente.

2.2.3.4. Cum utilizăm consultarea

Atunci când sunt organizate consultări pentru elaborarea unei propuneri de politică publică, trebuie să utilizăm rezultatele obținute în mod eficient și obiectiv. Acest lucru poate fi dificil în unele situații. Există câteva capcane pe care trebuie să le luăm în considerare pentru a nu vicia rezultatele obținute, printre care:

- Diferența între dovezi și opinii. Dacă utilizăm consultarea pentru colectarea unor date, trebuie să verificăm dacă metoda utilizată este corectă și adecvată și să încercăm să validăm robustețea rezultatelor. Există câteva metode care pot îmbunătăți semnificativ calitatea datelor: verificarea de către alți experți (*peer review*), compararea cu alte studii sau analiza de senzitivitate.
- Ponderea inputurilor reprezentative. Nu toate grupurile de interese au aceeași capacitate de a lua parte la consultări sau de a-și exprima opiniile în mod convingător. Din acest motiv, poate fi nevoie de eforturi suplimentare pentru a asigura contribuția tuturor grupurilor relevante la procesul de consultare. În cazul în care există un număr mic de răspunsuri, din partea unui grup restrâns de interese, trebuie să avem grijă atunci când tragem concluzii în urma consultării. În același timp, dacă o opinie este expusă de un număr semnificativ de cetățeni sau stakeholderi, aceasta trebuie ponderată corespunzător.

Tabelul 6. Matricea actorilor interesați

Grupul	Interesul grupului în ceea ce privește problema	Resursele	Capacitatea de a mobiliza resurselor	Poziția vizavi de problemă

Sursa: Lindenberg și Crosby, 1981

- În prima coloană sunt specificate grupurile care vor fi afectate de politica publică.

- În cea de-a doua coloană sunt trecute interese ale grupului care vor fi afectate. Întrebarea cheie este *care sunt interesele specifice ale grupului în ceea ce privește politica?*
- A treia coloană cuprinde resursele deținute de grup pentru susținerea deciziei. Întrebările sunt: *este grupul în măsură să ofere informații specifice? Prezența grupului poate fi importantă pentru implementarea sau blocarea politicii publice?*
- A patra coloană conține resursele ce pot fi aduse pentru susținere. Mobilizare rapidă este importantă dacă problema este urgentă.
- Ultima coloană surprinde poziția grupului în ceea ce privește problema de politică publică.

2.2.3.5. Raportarea concluziilor consultării

În unele cazuri, propunerea de politică publică va fi finalizată după desfășurarea consultării. În orice caz, propunerea de politică publică trebuie să includă informațiile relevante despre consultarea/consultările organizate, deoarece furnizarea feedback-ului este esențială. În raportarea concluziilor consultării trebuie cuprinse cel puțin următoarele elemente:

- ce grupuri de factori interesați au fost consultate, în ce etape ale elaborării politicii publice și cum (consultări publice sau cu anumite grupuri, dacă au fost selectați doar anumiți actori, de ce a fost aleasă această variantă);
- sinteza principalelor rezultate și comentarii primite, modul în care acestea au fost luat în considerare sau justificarea neinclunderii acestora în propunerea de politică publică;
- îndeplinirea tuturor standardelor minime legale cu privire la consultare, iar în cazul în care acestea nu au fost îndeplinite, justificarea acestui lucru;
- ce date au fost solicitate, ce date au fost obținute și cum au fost acestea utilizate (dacă scopul consultării a fost colectarea unor date factuale).

Tabelul 7. Mod de raportare a concluziilor consultării

Factori Interesați	Rezultate și comentarii primite	Justificarea absenței acestora în procesul de consultare	Date colectate de la actorii implicați	Feedback
x	x	x	x	X

2.2.3.6. Exemple și bune practici

OECD oferă un volum de informații important cu privire la utilizarea consultării în cadrul procesului de realizarea a politicilor publice/analizelor de impact a reglementărilor. Unele dintre acestea au caracter general și se pot aplica în majoritatea cazurilor. Astfel, este nevoie să acordați o atenție sporită următoarelor aspecte:

Caseta 19. Recomandări OECD cu privire la consultare

- Procesul de consultare trebuie să înceapă devreme.
- Consultările trebuie susținute pe toată perioada de realizarea a politicii publice și să nu fie îndreptate către un singur eveniment de consultare.
- Experții sau cei care se ocupă de realizarea politicilor publice trebuie să știe, să identifice cele mai relevante grupuri sau persoane pentru participarea la procesul de consultare.
- Consultările ar trebui să fie transparente. Informațiile legate de consultări ar trebui publicate în presă și pe site-urile de specialitate.

Tot OECD oferă o colecție de bune practici din experiența internațională a organizației. Acestea sunt subsumate unei serii de principii de care trebuie să Țineți cont atunci când programați și desfășurați procese de consultare:

1. Consecvență și flexibilitate

- Consultările trebuie să fie suficient de flexibile astfel încât să aducă participanți, dar în același timp trebuie să îndeplinească anumite standarde minime pentru a asigura consecvență și încredere în proces;
- Standardele minime permit părților să evalueze dacă consultările au fost realizate corespunzător și oferă ghidaj pentru inițiatorii politicilor cu privire la acest lucru;
- Adoptarea mai multor strategii și abordări permite un acces mai bun la o gamă mai mare de actori interesați.

2. Consultarea trebuie să fie: *la timp, echilibrată, să atingă mai mulți actori și să fie un proces continuu*

- Consultările la timp ajută la identificarea celor mai bune opțiuni de politici;
- Consultarea este efektivă, dacă informațiile necesare sunt colectate din timp;
- Oferirea unor informații consistente cu privire la politica publică poate genera dezbateri mai consistente ;
- Maximizarea participării (facilitarea accesului celor mai puțin interesați) poate fi stimulată prin: diseminarea informației prin canale inovative, redactarea în limbaj simplu și accesibil, evidențierea principalelor probleme și implicațiile acestora pentru actorii afectați.

3. Transparență și responsivitate

Consultarea este eficace atunci când organizatorii săi au în minte următoarele aspecte:

- Clarifică ce fel de informații sunt necesar a fi făcute publice;
- Explică procesul prin care se va lua decizia și care sunt oportunitățile participării;
- Se asigură că punctele de vedere formulate de actori au fost luate în considerare;
- Se asigură că punctele de vedere formulate de actori au primit răspuns.

4. Consultarea ca parte a culturii administrative

- Politicile privind consultarea sunt susținute la nivel politic și stimulate cu personal, instruire și resurse;
- Monitorizarea și evaluarea regulate ale proceselor de consultare sunt foarte importante.

Practicile concrete constituie la rândul lor exemple pentru derularea cu succes a proceselor de consultare în procesul de realizare a politicilor publice. Astfel, o serie de organizații au dezvoltat ghiduri, metodologii sau site-uri web pentru îmbunătățirea consultării publice. Mai jos este prezentată o bună practică în acest sens, identificată la nivelul Statului Missouri din Statele Unite ale Americii.

Bună Practică

Un exemplu de bună practică cu privire la consultarea publicului și contribuabililor este portalul web al Statului Missouri din Statele Unite ale Americii “Missouri Accountability Portal” (<http://mapyourtaxes.mo.gov>). În cadrul acestui website sunt publicate toate informațiile financiare cu privire la cheltuielile publice realizate de către administrația statului în toate domeniile de activitate. Astfel, putem găsi în cadrul website-ului informații cu privire la plata salariilor, procedurile de achiziții publice precum și contractele cu diverși furnizori de servicii. De asemenea, pentru informarea contribuabililor și livrarea în timp real a informațiilor, publicului îi este oferită o situație a celor care nu își plătesc taxele și impozitele.

Acest tip de informații sunt utile din perspectiva celui care inițiază politici publice dar și pentru informarea corectă a publicului care se va implica în deciziile viitoare ale instituției respective în cunoștință de cauză.

III. Etape analitice pentru elaborarea propunerilor de politici publice în MAI

3.1. Definirea problemei

3.1.1 Importanța acestei etape

3.1.2 Erori frecvente

3.1.3 Ce înseamnă definirea problemei?

3.1.3.1 Eroare frecventă: Confundarea problemei cu
posibile soluții

3.1.4 Cum definim o problemă?

3.1.4.1 Arborele problemei

3.1.5 Rezolvarea situațiilor dificile cu multiple probleme – Analiza
Pareto

3.1.6. Exemple și bune practici

3.2. Stabilirea situației de referință

3.2.1 Importanța acestei etape

3.2.2 Dezvoltarea scenariilor

3.2.2.1 Analiza contextului

3.2.2.2 Cum se construiesc scenariile

3.2.1.2.1. Analiza de senzitivitate

3.2.1.2.2. Analiza de risc

3.2.3 Exemple și bune practici

3.3. Identificarea obiectivelor

3.3.1 Importanța acestei etape

3.3.2 Cum să stabilim obiective folositoare

3.3.2.1 Alegerea obiectivelor ca măsuri ale performanței

3.3.2.2 Luarea în considerare a constrângerilor

3.3.2.3 Stabilirea unei ierarhii a obiectivelor

3.3.2.4 Obiectivele SMART

3.3.3 Când definim obiectivele

3.3.4 Exemple și bune practici

3.4. Identificarea opțiunilor

3.4.1 Importanța acestei etape

3.4.2 Cum identificăm opțiunile

3.4.2.1 Tipuri de opțiuni posibile

3.4.2.2 Identificarea și selectarea progresivă a opțiunilor

3.4.2.3 Respectarea principiului proporționalității

3.4.3 Exemplu

3.5. Analiza impactului

3.5.1. Importanța acestei etape

3.5.2 Definirea costurilor și beneficiilor

3.5.2.1 Beneficii ale reglementărilor

3.5.2.1.1. Beneficii pentru cine?

3.5.2.1.2. Ce fel de beneficii?

3.5.2.1.3. Cum să exprimăm beneficiile?

3.5.2.2 Costuri de reglementare

3.5.2.2.1 Costuri pentru cine?

3.5.2.2.2. Ce tipuri de costuri?

3.5.2.2.3. Cum exprimăm costurile?

3.5.3 Definirea tipurilor de impacturi

3.5.3.1 Impacturile economice, sociale și ecologice

3.5.3.2 Efectele distributive

3.5.3.3 Impacturile specifice

3.5.3.4 Sarcinile administrative

3.5.4 Măsurarea impactului

3.5.4.1 Modelul Cost Standard

3.5.4.2 Rata de actualizare

3.5.4.2.1. Formula pentru valoarea actualizată netă

3.5.4.2.2. Costurile și beneficiile anualizate

3.5.4.2.3. Tabelul valorilor actualizate

3.5.4.3 Evaluarea impactului neeconomic

3.5.4.3.1. Monetizarea impacturilor neeconomice

3.5.4.3.2. Analiza cantitativă a impacturilor asupra sănătății

3.5.4.3.3. Metode nemonetare

3.5.4.3.4. Metode monetare

3.5.4.3.5. Analiza cantitativă a impacturilor asupra mediului

3.5.4.4 Modele cantitative

3.6. Compararea și prezentarea opțiunilor

3.6.1 Importanța acestei etape

3.6.2 Cum comparăm opțiunile

3.6.2.1 Analiza cost-beneficiu

3.6.2.1.1. Ce este analiza cost-beneficiu?

3.6.2.1.2. Când trebuie utilizată ACB?

3.6.2.1.3. Cum se realizează ACB?

3.6.2.2 Analiza cost-eficacitate

3.6.2.2.1. Ce este analiza cost-eficacitate?

3.6.2.2.2. Când trebuie utilizată ACE?

3.6.2.2.3. Cum se realizează ACE?

- 3.6.2.3 Analiza multicriterială
 - 3.6.2.3.1. Ce este analiza multicriterială?
 - 3.6.2.3.2. Când trebuie utilizată AMC?
 - 3.6.2.3.3. Cum se realizează AMC?
- 3.6.2.4 Alte tehnici
 - 3.6.2.4.1. Analiza costului de conformitate
- 3.6.3 Cum prezentăm opțiunile
- 3.6.4 Recomandarea unei opțiuni
 - 3.6.4.1 Opțiunea recomandată
 - 3.6.4.2 Ierarhizarea opțiunilor
 - 3.6.4.2.1. Cum ierarhizăm opțiunile?
- 3.7. Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare
 - 3.7.1 Importanța acestei etape
 - 3.7.2 De ce este nevoie de un sistem detaliat de monitorizare și evaluare?
 - 3.7.2.1 Examinarea resurselor
 - 3.7.2.2 Închiderea ciclului politicii publice
 - 3.7.3 Cum proiectăm sistemul de monitorizare și evaluare
 - 3.7.3.1 Indicatori
 - 3.7.3.2 Planificarea activităților de monitorizare și evaluare



3.1. Definirea problemei

3.1.1. Importanța acestei etape

Pentru a putea rezolva o problemă, trebuie să o definim corect!

Definirea problemei este considerată unul dintre cei mai importanți factori care afectează calitatea unei propuneri de politică publică, deoarece reprezintă elementul de bază pe care sunt construiți pașii ulteriori. Dacă problema nu este definită clar și corect, soluțiile elaborate nu vor putea contribui la rezolvarea acesteia. Nicio analiză, oricât de sofisticată și de bine fundamentată ar fi, nu poate rezolva o problemă care nu este identificată corect. Din acest motiv, este extrem de important să acordăm timp și resurse adecvate pentru realizarea acestei etape.

Caseta 20. Pași următori

- **Definirea problemei**
- Stabilirea situației de referință
- Identificarea obiectivelor
- Identificarea opțiunilor
- Analiza impactului
- Compararea și prezentarea opțiunilor
- Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare

3.1.2. Erori frecvente

Deseori când este elaborată o politică publică, se pornește de la premise greșite în definirea problemei. Printre acestea se numără:

- „*Este la latitudinea mea să „definesc” problema.*” – Chiar dacă în unele cazuri această afirmație poate fi corectă, cel mai frecvent problema există deja pe agenda publică și nu este percepută și definită similar de diferiți actori. Valoarea adăugată pe care o poate aduce echipa care elaborează politica publică este „redefinirea” problemei într-un mod cât mai obiectiv.
- „*Nu pot face prea multe deoarece ministrul a luat deja o decizie/deoarece trebuie să transpun o directivă europeană.*” – Aceasta este situația diametral opusă celei de mai sus. Se întâmplă adesea ca propunerile legislative să fie inițiate ca urmare a obligativității respectării unor tratate internaționale sau intereselor politice ale guvernului. În aceste cazuri, echipa responsabilă pentru politica publică poate avea tendința de a trece automat, fără a face o

analiză, la elaborarea propunerii legislative. Însă, chiar și în aceste cazuri, este util să contextualizăm și să redefinim problema, deoarece etapele următoare, în special identificarea și selectarea opțiunilor, depind de acest prim pas.

- *„Reprezintă Statul, iar Statul este singurul legiuitor.”* – Unul dintre obiectivele fundamentale ale utilizării unui proces structurat de elaborare a propunerilor de politici publice este acela de a verifica dacă emiterea unui act normativ este cea mai bună soluție și, în acest caz, care este autoritatea publică cea mai în măsură să decidă și să implementeze reglementarea. Intervenția publică nu este întotdeauna cea mai eficientă și eficace metodă de a rezolva o problemă.
- *„Am deja toate informațiile disponibile despre problemă din interiorul departamentului unde lucrez.”* – Acest lucru este doar parțial adevărat. Pentru cele mai multe probleme, există surse bogate de informații atât în alte instituții publice, cât și în afara administrației publice.
- *„M-am mai confruntat cu acest lucru, știu că problema este simplă, unică și evidentă.”* – Această premisă este corectă pentru anumite probleme tehnice (de exemplu, reglementarea dimensiunii țevilor în sistemele de alimentare cu apă), însă, de obicei, problemele de politici publice sunt complexe și multifacetate.

3.1.3. Ce înseamnă definirea problemei?

Comisia Europeană consideră de definirea problemei înseamnă găsirea răspunsurilor la următoarele întrebări:

- Care este situația sau problema care necesită o acțiune?
- Care sunt cauzele fundamentale ale problemei?
- De ce este aceasta o problemă?
- Cine este afectat, în ce mod și în ce măsură?
- Cum ar evolua problema dacă nu am face nimic? Scenariile trebuie să ia în considerare acțiunile deja întreprinse sau planificate la nivelul UE, al statelor membre sau al altor actori.

3.1.3.1. Eroare frecventă: Confundarea problemei cu posibile soluții

De multe ori, există tendința de a defini o problemă prin intermediul soluțiilor pentru rezolvarea acesteia. Nicio problemă nu poate fi definită ca „nu există o reglementare

în acest domeniu” sau „drepturile consumatorilor nu sunt destul de clare”. Elaborarea unui act normativ sau clarificarea drepturilor legale sunt *soluții* posibile pentru o problemă, nu o problemă în sine. Există și alte soluții cum ar fi o mai bună punere în aplicare a legislației existente, sancțiuni mai mari pentru nerespectarea reglementărilor sau educarea consumatorilor.

De exemplu, problema la care ne referim ar putea fi definită astfel: „*Consumatorii cumpără fără să știe marfă contrafăcută, ceea ce duce la pierderi economice pentru ei și la scăderea cotei de piață a producătorilor de marfă autentică.*” Una dintre soluțiile care ar putea fi identificate pentru rezolvarea acestei probleme este „clarificarea drepturilor legale prin elaborarea unui act normativ”.

O altă eroare frecventă este definirea problemei în termeni ca „lipsa de...” sau „nevoia de ...”, deoarece această formulare sugerează definirea obiectivelor și alegerea instrumentelor de politică publică.

3.1.4. Cum definim o problemă?

Un element esențial în definirea adecvată a problemei este identificarea cauzelor acesteia și stabilirea modului în care anumiți factori specifici determină problema. În acest mod, este mai ușor să acționăm asupra cauzelor și nu asupra simptomelor problemei.

Exemplul 4. Definirea problemei

Exemplu	Definire corectă	Definire incorectă
Creșterea calității serviciului polițienesc în mediul rural	Principala cauză care se află la rădăcina problemelor identificate constă în forma actuală de organizare a poliției rurale. Organizarea actuală conduce la dispersarea resurselor umane, și, pe cale de consecință, a tuturor celorlalte tipuri de resurse disponibile (logistice, de coordonare, financiare etc.). Astfel, la un nivel similar de populație, comunitățile cu risc criminogen ridicat/situație operativă dificilă, în care volumul de muncă și complexitatea activității este mare, beneficiază de resurse aproximativ egale (umane, logistice etc.) cu cele în care riscul criminogen este scăzut. În aceste condiții, este reclamat la nivelul sistemului deficitul de personal, corelat cu volumul mare de muncă.	Principalele probleme identificate la nivelul poliției din mediul rural sunt deficitul de personal și supraîncărcarea cu sarcini, insuficiența mijloacelor materiale și financiare, creșterea ușoară a trendul infracționalității, creșterea numărului de agresiuni îndreptate împotriva polițiștilor pentru că aceștia sunt nevoiți să intervină singuri la evenimente.

Sursa: MAI/UPP

3.1.4.1. Arborele problemei

O metodă directă de identificare a cauzelor unei probleme este utilizarea așa numitului *arbore al problemei*.

Analiza arborelui problemei este utilizată frecvent pentru a stabili efectele negative ale situației actuale, pentru a identifica obstacolele reale pe care intervenția publică (prin legislație sau alte mijloace) intenționează să le îndepărteze și pentru a furniza un mod de ierarhizare a problemelor. În general, această abordare se concretizează într-o formă grafică (vezi exemplul de mai jos), după ce este aplicat următorul raționament:

Caseta 21. Arborele problemei

Problema este ... (definirea efectului final care se dorește a fi eliminat)

- Deoarece (cauza primară) – putem să o rezolvăm?
 - ✓ Deoarece (cauza secundară) – putem să o rezolvăm?
 - Deoarece ... (cauza terțiară) – putem să o rezolvăm?
 - ✓ Deoarece (cauza secundară) – putem să o rezolvăm?
 - Deoarece ... (cauza terțiară) – putem să o rezolvăm?

Prima parte din definirea problemei este o declarație despre problema fundamentală pe care administrația publică intenționează să o rezolve. Este, însă, nevoie să identificăm cauzele („deoarece ...”), pentru că reglementările trebuie elaborate în așa fel încât să atace cauzele care creează problema de rezolvat. În mod ideal, ar trebui identificate toate cauzele relevante, în mod cât mai detaliat, pentru a facilita elaborarea soluțiilor de politică publică. Dacă nu este luată în considerare o cauză importantă a problemei, este posibil ca ulterior să nu fie identificată o soluție pentru aceasta.

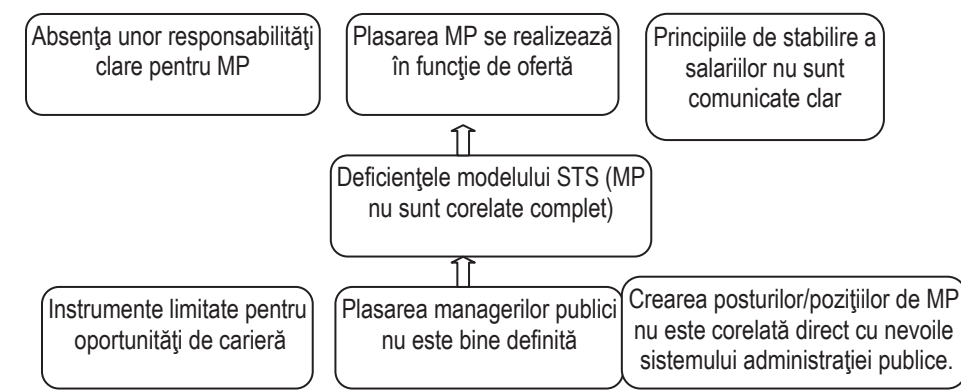
Fiecare dintre cauzele finale trebuie definită în mod suficient de detaliat pentru a permite elaborarea soluțiilor de politică publică. În practică, analiza arborelui problemei urmează trei pași:

- Enumerarea diferitelor probleme legate de situația care trebuie rezolvată;
- Stabilirea unei ierarhii a problemelor, în sensul identificării relațiilor între probleme (cauzele primare la un nivel inferior; efectele la un nivel superior; dacă o problemă nu este nici cauză, nici efect, se situează la același nivel);
- Schițarea unei structuri de arbore (în situații complexe pot exista mai multe probleme rădăcină sau noduri inițiale ale arborelui).

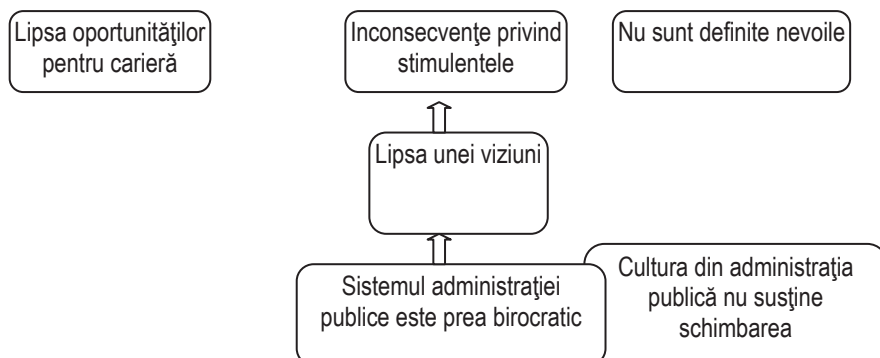
Un exemplu concret poate fi oferit prin politica Guvernului privind managerii publici. În definirea problemei au apărut o serie de probleme care sunt sintetizate în arborele problemă de mai jos:

Figura 10. Definirea problemei

Definirea problemei – politica managerilor publici (micro)



Probleme legate de sistemul administrației publice



Sursa: INA, Schema Tinerilor Profesioniști

3.1.5. Rezolvarea situațiilor dificile cu multiple probleme – Analiza Pareto

Analiza Pareto este o tehnică statistică de clasificare a sarcinilor reduse ca număr, dar cu efect semnificativ. Se bazează pe principiul Pareto care stabilește că 20% din resurse generează 80% din întreaga muncă, sau, în termeni de ameliorare a calității, majoritatea problemelor (80%) au câteva cauze cheie (20%).

Analiza Pareto poate fi folosită când sunt întâlnite multiple probleme intercorelate sau o problemă comună cu multiple cauze. În această tehnică este posibilă înregistrarea numărului de probleme și cauze și frecvența acestora. Obiectivul analizei Pareto este de a observa problemele și de a determina frecvența acestora. În schimb se obțin informațiile care duc la prioritizarea efortului necesar pentru a petrece timp pe activitățile ce vor duce la obținerea celui mai mare impact.

În cadrul uneia dintre politicile publice realizate în cadrul proiectului „Proces decizional la nivel MAI – Eficiență și Coerență” - *Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale* - a fost utilizată analiza Pareto pentru a putea identifica care sunt principalele probleme ce pot afecta politica parcurilor industriale în România. Datele au fost culese printr-o sondare a opiniei experților în acest domeniu. Se evidențiază, așa cum arată historiograma de mai jos, 4 probleme principale care trebuie considerate la definirea corectă a problemei.

3.1.6. Exemple și bune practici

Pentru a putea simplifica procesul de înregistrare a problemelor identificate la nivelul unității dumneavoastră, puteți utiliza acest tabel simplu în care fiecare problemă este adăugată.

Caseta 22. Formular: Identificarea cauzelor problemelor

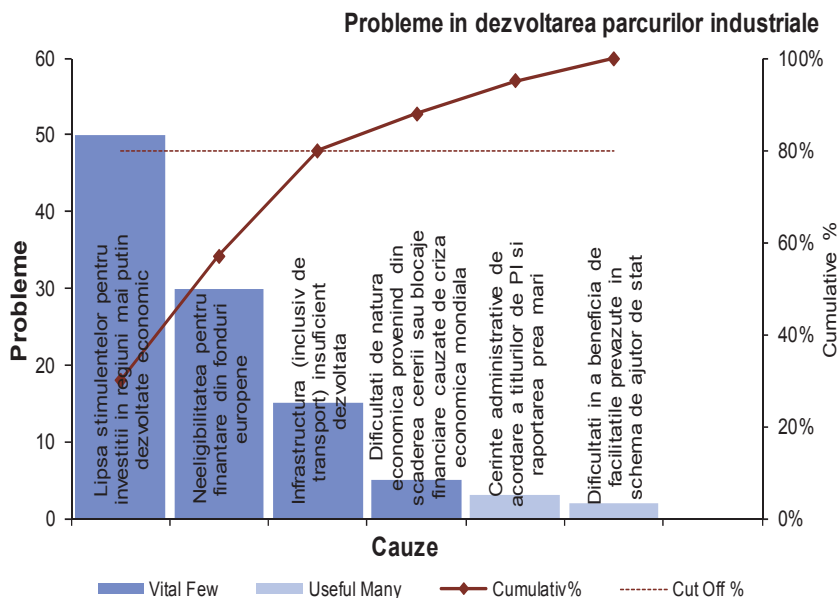
Data:	Membrii Grupului:
Listați pe scurt factorii care considerați că generează problema pe care ați identificat-o (aduceți și dovezi în acest sens):	
	Factor 1
	Factor 2
	Factor x

Pentru a identifica cele mai importante probleme care generează nevoia de realizare a politicii publice, puteți utiliza metoda Pareto (menționată și mai sus). Această

metodă vă permite să izolați acele probleme care sunt menționate ca fiind cu adevărat cauze ale problemelor.

Exemplul 5. Aplicarea analizei Pareto

Analiza Pareto



PRIMELE 4 CAUZE ACOPERA 80% DIN TOTALUL PROBLEMELOR

Cumulative Percentage Cutoff: 80%		
#	Cauze	Probleme
1	Lipsa stimulentei pentru investitii in regiuni mai putin dezvoltate economic	50
2	Neeligibilitatea pentru finantare din fonduri europene	30
3	Infrastructura (inclusiv de transport) insuficient dezvoltata	15
4	Dificultati de natura economica provenind din scaderea cererii sau blocaje financiare cauzate de criza economica mondiala	5
5	Cerinte administrative de acordare a titlurilor de PI si raportarea prea mari	3
6	Dificultati in a beneficia de facilitatile prevazute in schema de ajutor de stat	2
		Cumulativ%
		30,0%
		57,0%
		80,0%
		88,0%
		95,0%
		100,0%

Tabelul 8. Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale

Probleme în dezvoltarea parcurilor industriale (listate în ordinea descrescătoare a importanței)		Probabilitate	Impact ⁵
1	Lipsa stimulentele pentru investiții în regiuni mai puțin dezvoltate economic	Ridicată - 7	Ridicat -7
		Scăzută - 2	Scăzut - 2
2	Neeligibilitatea pentru finanțare din fonduri europene	Ridicată - 6	Ridicat - 4
		Scăzută - 2	Scăzut - 4
3	Infrastructura (inclusiv de transport) insuficient dezvoltată	Ridicată - 4	Ridicat - 9
		Scăzută - 5	Scăzut - 0
4	Dificultăți de natura economică provenind din scăderea cererii sau blocaje financiare cauzate de criza economica mondială	Ridicată - 4	Ridicat - 5
		Scăzută - 5	Scăzut - 4
5	Cerințe administrative de acordare a titlurilor de PI și de raportare prea mari	Ridicată - 3	Ridicat - 4
		Scăzută - 5	Scăzut - 4
6	Dificultăți în a beneficia de facilitățile prevăzute în schema de ajutor de stat	Ridicată - 2	Ridicat - 7
		Scăzută - 7	Scăzut - 2

Sursa: UPP/ MAI

⁵ Cele două coloane colectează opinia experților privind Probabilitatea și Impactul, gruparea opiniei experților s-a realizat pe baza răspunsurilor oferite de experți în domeniu.

3.2. Stabilirea situației de referință



3.2.1. Importanța acestei etape

O politică publică privește înainte și încearcă să determine viitorul!

Orice propunere de politică publică este un exercițiu comparativ, de aceea trebuie să ia în considerare întrebarea: „Ce se va întâmpla dacă situația rămâne neschimbată?”. Scopul stabilirii situației de referință este de a explica cum ar evolua situația actuală fără nicio intervenție publică – aceasta este de fapt opțiunea „nicio schimbare de politică publică”.

Există două avantaje majore ale stabilirii corecte a situației de referință:

- Vă ajută să identificați cu exactitate care este problema și care sunt cauzele care au dus la situația actuală;
- Prin identificarea unor surse și tipuri de informații, sunt descoperite cunoștințe și capacități analitice utile pentru etapele ulterioare de evaluare a alternativelor.

Această etapă este strâns legată de etapa de definire a problemei. Odată ce a fost definită natura problemei, trebuie explicat clar dacă este ceva în neregulă cu statu-quo-ul. Cu siguranță, există întotdeauna presiuni pentru a interveni sau pentru a reglementa, atât din partea funcționarilor publici cât și din partea politicienilor, care vor să își crească popularitatea prin noi proiecte legislative. Însă, este întotdeauna nevoie de o analiză de fond a ceea ce este greșit în situația actuală (și ce efecte nedorite sunt generate) înainte de a recomanda elaborarea unui nou act normativ.

Caseta 23. Pași următori

- Definirea problemei
- **Stabilirea situației de referință**
- Identificarea obiectivelor
- Identificarea opțiunilor
- Analiza impactului
- Compararea și prezentarea opțiunilor
- Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare

3.2.2. Dezvoltarea scenariilor

O propunere de politică publică este utilă în a arăta cum va produce rezultatele dorite o schimbare incrementală sau radicală a statu-quo-ului doar dacă punctul de referință este stabilit în mod explicit. Stabilirea acestei referințe necesită un raționament contrafactual: „Ce s-ar întâmpla dacă nu am face nimic?”.

Pentru a putea realiza scenarii care să nu fie puse în pericol de riscuri viitoare, trebuie să analizați cu atenție fiecare variabilă ce poate duce la eșuarea acestora. În acest sens, recomandăm utilizarea etapelor de mai jos:

Caseta 24. Procesul analizei/dezvoltării scenariilor

1. Faza de pregătire

În faza de pregătire a scenariilor este important să se ia în considerare frecvența tipică (media), riscul pentru ca acestea să fie valide. Scenariile sunt însoțite de riscuri (riscul de a nu se întâmpla) iar dependențele în ceea ce privește riscurile trebuie evaluate la rândul lor. În al doilea rând este necesar ca experții să fie selectați iar criteriile în selecția acestora să fie relevante (vechime, experiență în domeniu, etc.). În al treilea rând, frazarea scenariilor trebuie să fie simplă astfel încât toată lumea să fie clarificată. Fiecare variabilă componentă a scenariilor trebuie să poată fi estimată.

2. Faza de execuție

În faza de execuție un rol major este jucat de moderatorul experților. Astfel, acesta trebuie să adreseze întrebările potrivite astfel încât experții să ofere răspunsuri pe variabilele propuse. Pentru a păstra neutralitatea opiniei experților care se pot influența reciproc, opinia acestora poate fi colectată în scris iar apoi, în cadrul discuțiilor, aceștia vor agreea un punct de vedere comun.

3. Faza de asigurare a calității

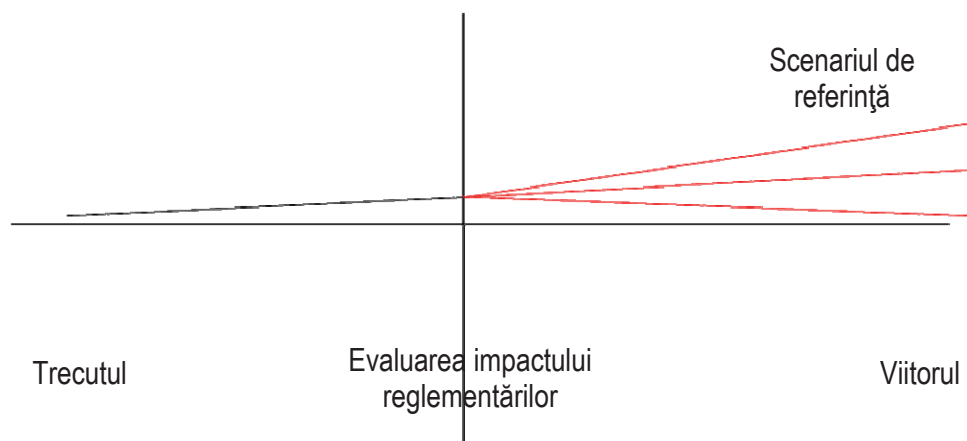
Rezultatele sunt cuprinse într-un calcul de risc. Fiecare variabilă trebuie testată pentru consistență și plauzibilitate. Se vor lista scenariile începând de la scenariul cu riscul cel mai ridicat.

În consecință, este nevoie de stabilirea referinței față de situația viitoare și de elaborarea unuia sau a mai multor scenarii. Dacă pot fi identificate mai multe situații viitoare rezonabile, ar trebui stabilite mai multe puncte de referință. Unele consecințe ale statu-quo-ului nu se manifestă pe termen scurt, dar ar trebui evitate pe termen lung, de exemplu: *proiecțiile demografice referitoare la viabilitatea sistemului de pensii sau efectele pe termen lung asupra mediului ale legislației actuale în domeniul industrial.*

Exemplul 6. Dezvoltarea scenariilor

Un exemplu simplu de scenariu este cel privind “întârzierea plăților” în cadrul unui contract, care are la bază diferite cauze ce trebuie luate în considerare. Procesarea unei plăți realizate într-un contract se pot datora unei erori umane, căderea sistemului IT, creșterea volumelor plăților în general, capacitatea de a realiza plăți este insuficientă (a fost indicat de exemplu un cont bancar greșit). O serie de elemente trebuie luate în considerare atunci când realizăm scenariile privind politica publică, elemente care trebuie trecute printr-o analiză de risc.

Figura 11. Dezvoltarea scenariului de referință



3.2.1.1. Analiza contextului

Scenariile de referință sunt influențate de existența unor politici publice la nivel național sau european, în domeniul analizat:

- Dacă nu există nicio politică publică, scenariul de referință înseamnă continuarea acestei situații („nicio politică publică”). Trebuie menționat că acest scenariu se referă inclusiv la efectele așteptate ale actelor normative care au fost adoptate, dar nu au fost, încă, implementate.
- În cazul în care există deja o politică publică, scenariul de referință este continuarea politicii actuale fără nicio schimbare (fără orice intervenție).
- Dacă cadrul actual de politici publice prevede vreo schimbare (de ex. eliminarea cotelor de lapte pentru fermieri în 2015) sau vreo clauză de încetare a efectelor unui act normativ în viitor, atunci scenariul de referință poate deveni după un timp „nicio politică publică”.

Din aceste motive este important să explicați clar care este *contextul legislativ* al unei inițiative în capitolul introductiv al propunerii de politici publice.

Exemplul 7. Creșterea transparenței și integrității în administrația publică

Prevenirea și combaterea corupției sunt priorități ale României, importanța acestora fiind recunoscută în *Programul de Guvernare 2009-2012*, la capitolul 20, 'Ordine publică' și în *Strategia de Securitate Națională a României (2007)* la capitolul 8. 'Reperete bune guvernări: administrație publică profesionistă și eficientă; justiție democratică; combaterea corupției'.

Până în prezent, la nivelul autorităților administrației publice locale atenția acordată prevenirii și combaterii corupției a fost foarte redusă. Pentru prevenirea faptelor de corupție nu sunt realizate activități pro-active specializate, iar, în domeniul combaterii, activitățile se desfășoară sub coordonarea unităților de parchet fără a avea un exercițiu instituțional consolidat.

La 1 ianuarie 2007, când România a aderat la Uniunea Europeană, a fost stabilit un Mecanism de Cooperare și de Verificare („MCV”) pentru a sprijini România în vederea remedierii anumitor deficiențe în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, precum și pentru a monitoriza progresele realizate în aceste domenii prin intermediul unor rapoarte periodice. **Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special în administrația locală, a devenit, la solicitarea Comisiei Europene, un obiectiv cheie al politicii României.**

Instrument important de promovare a integrității în sectorul public, Centrul Național pentru Integritate (C.N.I.) a fost înființat în contextul unei slabe încrederi a cetățenilor în instituțiile implicate în lupta împotriva corupției din România, a necesității întăririi eforturilor instituțiilor publice și societății civile de reducere a corupției pe termen mediu și lung. Centrul a fost fondat de AID și MAI, fiind asumat ca obiectiv de către Guvernul României în cadrul M.C.V. cu Comisia Europeană (aprobat prin H.G. 1346/2007).

Sursa: MAI/UPP

3.2.1.2. Cum se construiesc scenariile

Pentru elaborarea scenariilor pentru alternativa „nicio politică publică”, trebuie să luați în considerare o *gamă largă de factori* în afară de intervenția națională. Printre aceștia se numără:

- Politicile și/sau reglementările existente în UE sau în alte state membre;
- Acțiunile decise sau propuse deja de către alte state, sectoare economice sau alte părți;
- Evoluția piețelor relevante sau a altor sectoare;
- Tendințele recente în domeniu și posibile schimbări ale cauzelor problemei datorită tendințelor identificate;

- Decizii ale instanțelor care ar putea afecta situația actuală (de exemplu, decizii ale Curții Europene de Justiție).

Un scenariu de referință bun trebuie să se bazeze pe informații factuale și dovezi și, în măsura în care este posibil, să fie exprimat în termeni cantitativi. De asemenea, orice scenariu trebuie să aibă un orizont de timp adecvat (nici prea lung, nici prea scurt).

Proiecția de referință trebuie să indice, în mod clar, cât de serioasă este problema, în ce măsură va deveni mai serioasă fără o intervenție imediată și dacă există consecințe ireversibile. De asemenea, dacă este posibil, trebuie să indice probabilitatea ca fiecare dintre scenarii să se întâmple. Aceasta trebuie să ia în considerare tipul ipotezelor asumate, precum și disponibilitatea și corectitudinea datelor utilizate.

Pentru a exprima incertitudinea inevitabilă în stabilirea scenariilor viitoare cât mai obiectiv cu putință pot fi utilizate două instrumente:

3.2.1.2.1. Analiza de sensibilitate

Analiza de sensibilitate este utilă în cazul în care *ipotezele* pe care se bazează scenariul de referință pot să varieze ca urmare a unor factori externi. În acest caz, trebuie să evaluăm *dacă impactul proiectat de un scenariu de referință diferă semnificativ* pentru valori diferite ale variabilelor cheie. Cu alte cuvinte, analiza de sensibilitate vă permite să înțelegeți mai bine cum s-ar schimba impactul opțiunilor analizate ca urmare a variației parametrilor cheie și a interacțiunii dintre aceștia.⁶

Un mod util de abordare a acestei analize este să pornim de la întrebarea: „*Cu cât trebuie să se schimbe valoarea unui factor incert sau a unei ipoteze cheie pentru a se schimba scenariul de referință/opțiunea preferată?*” Ar trebui apoi să stabiliți cât de probabil este ca factorul respectiv să atingă acea valoare critică.

Caseta 25. Pași de urmat pentru analiza de sensibilitate

- Se identifică toate variabilele calculate pentru ieșirile și intrările analizelor economice și financiare. De exemplu: rata actualizării, indicele creșterii demografice, rata îmbolnăvirilor, costul spitalizării, etc.
- Eliminarea variabilelor redundante. De exemplu dacă avem productivitatea generală și productivitate muncii într-o analiză, atunci putem elimina productivitatea muncii pentru că este deja conținută de prima variabilă. Variabilele trebuie să fie independente.
- Realizarea unei analize calitative pe marginea variabilelor folosind o analiză de elasticitate.

⁶ <http://sensitivity-analysis.jrc.ec.europa.eu/>

Exemplul 8. Simulare privind variabilele în cadrul unei politici publice privind consumul de droguri

Analiza impactului variabilelor critice				
Categorii de variabile		Elasticitate		
		Înaltă	Dubioasă	Scăzută
Prețuri de înregistrare	Valoarea timpului	x		
	Costul spitalizării		x	
	Costul deceselor	x		
Date referitoare la cerere	Rata creșterii demografice			x

3.2.1.2.2. Analiza de risc

În calitate de inițiator de politici publice sau acte normative, autoritățile publice se confruntă adesea cu nevoia de a reduce sau de a elimina riscurile. Riscurile sunt efecte adverse asupra bunurilor publice sau valorilor – de exemplu, mediul înconjurător, siguranța în muncă sau sănătatea publică – care sunt incerte, dar a căror probabilitate de a se întâmpla poate fi estimată în mod rezonabil. În cazul în care există dovezi în sprijinul calculării probabilităților, analiza politicii publice trebuie să includă o *evaluare a riscului*, ca instrument pentru stabilirea celui mai probabil scenariu. Chiar dacă evaluarea rezonabilă a riscurilor nu este posibilă, ar trebui totuși realizată o analiză de sensibilitate asupra rezultatelor prognozei.

Caseta 26. Pași de urmat pentru analiza de risc

- **Identificarea riscului**

În această fază trebuie să evaluați pericolele potențiale, efectele și probabilitățile de apariție ale acestora pentru a putea decide care dintre riscuri trebuie prevenite

- **Analiza riscului**

În faza de analiză a riscului luați în considerare riscurile identificate în prima fază și realizați o cuantificare a acestora. Puteți cuantifica riscurile utilizând **valoarea așteptată** (VA), care se calculează ca produs între probabilitățile de apariție ale anumitor evenimente și efectele acestora:

$$VA(a) = P(a) \times E(a) \quad (3)$$

unde: $VA(a)$ = valoarea așteptată a evenimentului (a)

$P(a)$ = probabilitatea de apariție a evenimentului (a)

$E(a)$ = efectul apariției fenomenului (a)

- **Reacția la risc**

Are scopul de a îndepărta riscurile. Echipa managerială: să nu inițieze o anumită tranzacție sau afacere; să stabilească un preț foarte mare, care să acopere riscurile; să condiționeze oferta

Exemplul 9. Riscuri apărute în implementarea unei politici publice privind lupta anticorupție

Riscuri externe managementului proiectului	În termeni de obținere a rezultatelor așteptate, va depinde nu doar de factori interni, aflați sub controlul inițiatorului, cât și de un număr de factori externi, a căror influență trebuie anticipată pentru a minimiza riscurile care ar putea apărea pe parcursul fazei de implementare. Controlul factorilor externi nu se află sub controlul echipei inițitoare. Cunoașterea naturii lor, precum și a condițiilor de apariție a acestora, sunt indispensabile pentru a controla riscurile asociate lor.
Riscuri majore	1. Un risc anticipat în acest moment este legat de culegerea datelor în ceea ce privește faptele de corupție în mod precis și consistent. Acest risc este generat de lipsa unui sprijin real și din posibila lipsa de motivație și interes din partea angajaților. 2. Al doilea risc privește calitatea surselor de informații publice și. Sistemul de colectare a datelor privind faptele de corupție nu este actualizat, se lucrează în general cu informații mai vechi și cu aparatură depășită tehnic. 3. Al treilea risc este legat de slaba colaborare cu ceilalți actori implicați în lupta împotriva corupției
Metode de management al riscurilor	Risc 1. Pentru a diminua riscurile generate de culegerea de date este necesar ca inițiatorul să susțină prin instruire și informare necesitatea luptei împotriva acestui fenomen. Risc 2. Lipsa informațiilor de calitate poate fi rezolvată prin achiziționarea de tehnologii moderne pentru depistarea și combaterea corupției Risc 3. Riscul generat de colaborarea insuficientă cu Parchetele și alte instituții de specialitate poate fi administrat prin activități susținute de informare pentru a putea identifica obiective comune în lupta anticorupție

NOTĂ:

Analiza de risc se referă la rezultate și efecte alternative care pot fi descrise din punct de vedere statistic. Cu alte cuvinte, analiza de risc identifică posibilități viitoare care pot fi analizate statistic și previziuni bazate pe simulări statistice.

Analiza de senzitivitate se referă la posibilități alternative care nu pot fi descrise din punct de vedere statistic. Aceste posibilități există, este probabil să se întâmple, dar este imposibil de alocat o valoare a probabilității.

3.2.3. Exemple și bune practici

Pentru opțiunea de politică publică aleasă, este important să dezvoltăm scenarii cu privire la evoluția și dezvoltările ulterioare ale acesteia. În ceea ce privește fundamentul teoretic pentru dezvoltarea scenariilor, istoria acestora pornește de la nivelul mediului de afaceri. Shell a fost prima companie care a dezvoltat predicții utilizând analiza structurală pentru a putea controla dezvoltarea ulterioară. Două școli de gândire s-au dezvoltat privind această abordare: una dintre acestea, școala *bazată pe conținut*, care se bazează pe analize cantitative ale experților și pe predicții alternative, și școala *bazată pe procese*, care își propune să susțină procesul de decizie pe baza unor variante calitative dezvoltate de chiar decidenți. În prezent, nevoia de a susține politicile publice cu date cantitative și o bază empirică relevante a condus la utilizarea predominantă a școlilor bazate pe conținut.

Exemplul 10. Legea olandeză privind consumul de alcool

Problema:

Problema de bază vizează creșterea consumului de alcool la nivelul tinerilor din Olanda, în condițiile stabilizării consumului la nivelul adulților. Vânzătorul de băuturi alcoolice trebuie să verifice vârsta minimă a consumatorilor pe baza buletinului de identitate sau permisului de conducere. Vârsta minimă pentru consum este de 16 ani pentru băuturile mai slabe și 18 de ani pentru băuturile tari.

Procesul:

Echipa de consultanță constituită la nivelul Ministerului Justiției s-a bazat pe o abordare mixtă în realizarea scenariilor, pornind de la utilizarea celor două metode prezentate mai sus și utilizarea cercetărilor în realizarea scenariilor și nu a inițiatorilor de politici/decidenți. Informațiile au fost colectate pe parcursul a două zile de interviuri și două zile pentru analiza documentelor mergând pe dorința decidentului de a nu concentra procesul pe opinia experților. După faza de cercetare, echipa de experți a identificat acei factori determinanți în aplicarea legii: demografie, puterea de cumpărare a tinerilor, agresiunile, producătorii de alcool, noi produse alcoolice, stil de viață, instrumente de control, influența media etc. Două incertitudini au apărut: posibilitatea ca *nivelul consumului să crească sau să scadă* și posibilitatea ca adulții să *coopeze sau nu*.

Dezvoltarea scenariilor:

Scenariul 1: Consumul de alcool crește datorită creșterii cererii de alcool de către tineri și cu o populație adultă care se opune politicii anti-consum. În mod public, societatea se lamentează, dar nu ia atitudine foarte fermă, iar consumul va crește.

Scenariul 2: Cel de-al doilea scenariu presupune că rata consumului de alcool crește în rândul tinerilor în timp ce cooperarea pe această politică publică este mai mare din partea adulților care susțin aplicarea legii. În timp, consumul de alcool și țigări va scădea în rândul adulților care iau atitudine publică și dau un exemplu tinerilor, iar tinerii se vor ascunde din ce în ce mai mult și vor evita să consume în locuri publice. Un risc este ca tinerii să considere drogurile ca fiind mai atractive din moment ce consumul de alcool devine indezirabil social. Există și un risc ca afacerile ilegale să înflorească.

Scenariul 3: În scenariul al treilea tinerii se îndepărtează din ce în ce mai tare de consumul de alcool și nu mai prezintă un interes major față de acesta, dar încep să experimenteze droguri noi. Relațiile adult-copii nu se mai pot folosi de acest liant din moment ce consumul este atât de dezaprobat social. Olanda poate deveni în acest scenariu un teritoriu inovativ pentru droguri.

Scenariul 4: În scenariul al patrulea adulții și tineri se îndepărtează de consumul de alcool. Consumul de alcool devine reprobabil, iar folosirea sa se reduce substanțial. În societate apar discuții despre valori, iar consumul se va reduce la un consum minim, de tip social. Olanda devine un stat etalon din punct de vedere al consumului.

Sursa: Scenarii pentru Analiza Impactului Reglementărilor, www.prospex.com

3.3. Identificarea obiectivelor



3.3.1. Importanța acestei etape

Orice intervenție trebuie să aibă obiective clare, direct legate de rezolvarea problemei identificate!

Identificarea clară a obiectivelor este esențială deoarece permite selectarea celor mai bune soluții și definirea principalelor beneficii ale acțiunii publice. Orice soluție potențială pentru o problemă trebuie evaluată din punctul de vedere al *obiectivelor de performanță*. Cu alte cuvinte, obiectivele trebuie stabilite în așa fel încât atingerea lor să poată fi verificată prin indicatori măsurabili de performanță pentru acțiunea (sau inacțiunea) planificată.

Caseta 27. Pași următori

- Definirea problemei
- Stabilirea situației de referință
- **Identificarea obiectivelor**
- Identificarea opțiunilor
- Analiza impactului
- Compararea și prezentarea opțiunilor
- Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare

Caseta 28. Avantajele stabilirii corecte a obiectivelor

- Contribuie la evidențierea coerenței și consecvenței politicii publice;
- Contribuie la identificarea posibilelor acțiuni și la compararea opțiunilor de politică publică;
- Permite monitorizarea implementării politicii și evaluarea realizării sau nu a efectelor dorite;
- Contribuie la definirea indicatorilor de performanță pentru a evalua dacă au fost sau nu atinse obiectivele majore ale politicii. (Cu toate acestea, procesul de monitorizare și evaluare nu trebuie să cuprindă toate opțiunile luate în considerare în faza de evaluare a impactului, ci doar opțiunea finală care este agreată prin decizie politică.)

3.3.2. Cum să stabilim obiective folositoare

3.3.2.1. Alegerea obiectivelor ca măsuri ale performanței

Obiectivele trebuie stabilite în funcție de scopul final al politicii publice sau cât mai aproape de acest scop astfel încât să poată fi măsurate. Progresele înregistrate în atingere obiectivelor de performanță reprezintă „beneficiile” politicii publice.

Scopul nu este niciodată „adoptarea actului normativ”, deoarece generarea unei legi este doar unul dintre mijloacele posibile pentru atingerea efectelor dorite. Eficacitatea unui act normativ trebuie să poată fi măsurată cu ajutorul obiectivelor de performanță.

În identificarea obiectivelor, trebuie luate în considerare următoarele trei elemente:

- *Performanța* – explicați diferența dintre valoarea actuală și valoarea urmărită a variabilei care este măsurată;
- *Perioada de timp* – stabiliți clar când va fi obținută valoarea urmărită;
- *Metoda de măsurare* – explicați cum va fi măsurată atingerea obiectivului.

3.3.2.2. Luarea în considerare a constrângerilor

Tot acum trebuie să identificați și să evaluați constrângerile cele mai importante care vă pot influența capacitatea de a alege soluții. Aceste constrângeri sunt de fapt câteva dintre elementele care determină performanța posibilă a soluțiilor selectate.

De exemplu, o constrângere ar putea fi impusă de existența unui *plafon bugetar*, pe care costul unei anumite soluții îl depășește. O altă constrângere ar putea fi existența unei *cerințe legale* de a nu impune costuri suplimentare pentru persoanele cu venituri sub o anumită limită sau de a nu afecta fluxurile de investiții. Aceste constrângeri sunt necesare pentru a evita selectarea unor soluții care nu sunt fezabile, sunt prea costisitoare sau sunt incompatibile cu obiectivele altor politici în derulare.

3.3.2.3. Stabilirea unei ierarhii a obiectivelor

Nu întotdeauna este nevoie de o abordare completă și complexă, cu toate acestea de obicei este util să încercăm să facem distincția între niveluri de obiective: obiectiv *general*, obiective *specifice* și obiective *operaționale*. Această distincție permite stabilirea unor obiective care sunt corelate, în mod clar și explicit, cu problema identificată, dar și cu cauzele acesteia.

NOTĂ: Atunci când definim obiective pe diferite niveluri, trebuie să existe o legătură clară între ele. Uneori aceste relații nu sunt doar verticale (într-o ierarhie strictă a obiectivelor), ci și orizontale, când obiectivele se completează reciproc, fără a se contrazice.

Tabelul 9. Ierarhia obiectivelor

Nivelul obiectivului	Descriere
Obiective generale	• Acestea sunt scopuri majore pe termen lung la a căror atingere va contribui politica publică. • Din acest motiv, reprezintă legătura cu cadrul existent de politici publice. • Aceste obiective trebuie să determine factorii de decizie să ia în considerare întreaga gamă de politici existente cu obiective similare sau identice. • Sunt legate de indicatorii de impact.
Obiective specifice	• Acestea se referă la domeniul specific și natura particulară a intervenției de politică publică. • Definirea acestor obiective este un pas esențial în analiza de impact, deoarece acestea stabilesc ce urmărește în mod concret intervenția publică. • Corespund indicatorilor de rezultat final.
Obiective operaționale	• Acestea sunt obiectivele definite din punct de vedere al livrabilelor sau obiectelor acțiunilor. • Obiectivele operaționale variază considerabil în funcție de tipul politicii publice analizate. • Trebuie exprimate în așa fel încât să fie strâns legate de indicatorii de rezultat imediat.

3.3.2.4. Obiectivele SMART

O regulă utilă este aceea de a defini obiective specifice SMART care să stea la baza opțiunilor. Acest lucru înseamnă că obiectivele specifice trebuie să respecte următoarele criterii⁷:

- *Specific*: Obiectivele trebuie să fie precise și concrete, pentru a nu fi supuse unor interpretări diferite. Obiectivele trebuie să fie înțelese la fel de toată lumea. *De exemplu, "Dezvoltarea capacității APL de a preveni faptele de corupție".* Pentru a deveni Specific acesta ar trebui formulat astfel *"Dezvoltarea capacității APL de a preveni faptele de corupție prin informarea directă în primul an de politică publică a unui număr de X persoane angajate la nivelul APL",* astfel încât să stabiliți dacă va avea loc o creștere și cum va avea aceasta loc.
- *Măsurabil*: Obiectivele trebuie să definească o stare viitoare dezirabilă într-un mod care să permită măsurarea, astfel încât să fie posibilă verificarea îndeplinii obiectivului. Acest lucru înseamnă că obiectivele sunt ori cuantificate, ori bazate pe o combinație între descriere calitativă și cantitativă. *De exemplu, "Creșterea numărului de anunțuri la nivelul APL"* trebuie formulat astfel *"Creșterea numărului de denunțuri ale cetățenilor privind fapte de corupție în administrația publică locală cu 5% anual",*
- *Abordabil (Realizabil)*: Pentru ca obiectivele și țintele stabilite să poată influența comportamentul, cei care sunt responsabili pentru aceste obiective trebuie să aibă capacitatea de le îndeplini. *De exemplu, "Promovarea în cei patru ani de implementare a liniei telverde (call-center) la nivelul unui grup țintă de 500.000 de cetățeni"* este un obiectiv realizabil pentru că există, în prezent, un număr apropiat ca număr de apeluri la linia telverde, iar în condițiile extinderii domeniului către APL se prezumă că numărul apelurilor va crește.
- *Realist*: Obiectivele și țintele stabilite trebuie să fie ambițioase – un obiectiv care reflectă numai nivelul existent de realizare este inutil – însă, în același timp, trebuie să fie realiste, astfel încât cei responsabili să știe că poate fi atins. *De exemplu, „Instruirea în cei patru ani a unui număr minim de 16.000 de persoane angajate la nivelul APL”,* este o țintă realistă deoarece, în prezent, anual, cel puțin 4.000 de persoane beneficiază de instruire în condițiile în care APL nu face obiectul precis al acestor instruiți în prezent.
- *Încadrat în timp*: Obiectivele și țintele nu pot fi măsurate dacă nu sunt încadrate într-o perioadă fixă de timp sau dacă nu se raportează la o dată

⁷ Politica publică "Creșterea transparenței și integrității în administrația publică - Prevenirea și combaterea corupției la nivelul administrației publice locale 2011-2015", Unitatea de Politici Publice/Direcția Generală Anticorupție.

explicită. De exemplu, ca și mai sus “Dezvoltarea capacității APL de a preveni faptele de corupție prin informarea directă în primul an de politică publică a unui număr de X persoane angajate la nivelul APL”, arată cu claritate că în primul an, un termen ferm, va fi atinsă ținta de informare.

3.3.3. Când definim obiectivele

Având în vedere legătura strânsă dintre obiective și celelalte etape ale evaluării impactului unei politici publice, este posibil ca acestea să nu poată fi definite detaliat într-o singură etapă.

Cu toate acestea,

- După ce ați definit problema, puteți stabili *obiectivul general al politicii publice* pe care intervenția publică trebuie să îl atingă.
- *Obiectivele specifice și operaționale* se pot modifica în timpul procesului de evaluare a impactului, pe măsură ce vă formați o imagine mai clară asupra eficacității și eficienței diferitelor opțiuni de politică publică. De exemplu, atunci când analizați în detaliu o anumită opțiune, se poate întâmpla să descoperiți un obstacol despre care nu știați înainte. În această situație este indicat să definiți un obiectiv nou (specific sau operațional) care să se refere la evitarea acestui obstacol. Acest lucru permite ca și celelalte opțiuni să fie evaluate din punctul de vedere al acestui aspect și prin urmare cuantificarea și compararea opțiunilor se va face după același set de criterii.

Pentru ca obiectivele să fie SMART, definirea lor trebuie să fie un *proces iterativ* corelat cu celelalte etape ale procesului de elaborare a politicii publice, în special cu analiza problemei, identificarea opțiunilor de politică publică, evaluarea și compararea opțiunilor și viitoarele activități de monitorizare și evaluare.

3.3.4. Exemple și bune practici

Exemplul 11. Creșterea calității serviciului polițienesc în mediul rural

Obiective

Eficientizarea serviciului polițienesc în mediul rural prin dezvoltarea patrulării intercomunale și soluționarea cu celeritate a dosarelor penale privind infracțiunile săvârșite pe raza localităților rurale și reducerea cheltuielilor pentru funcționarea poliției în mediul rural.

Obiectiv general

Creșterea flexibilității organizaționale și îmbunătățirea managementului resurselor existente

Obiectivele specifice

- Organizarea și operaționalizarea structurilor de ordine publică cu competențe în mediul rural în funcție de particularitățile locale - teritoriu, populație, nivelul infracționalității, specific local, obiective economice și sociale, până în decembrie 2011;
- Asigurarea specializării și profesionalizării lucrătorilor de poliție din mediul rural în proporție de cel puțin 80%, până în decembrie 2012;
- Descentralizarea deciziei de alocare a resurselor logistice și umane la nivelul

Sursa: *Propunere MAI/UPP*

Un exemplu de bună practică pentru prezentarea rezultatelor imediate, efectelor și indicatorilor de performanță relevant pentru MAI poate fi:

Bună practică

Planul Strategic al MAI pentru perioada 2010 – 2013, în programul bugetar “*Ordine publică și siguranța cetățeanului*” își propune realizarea obiectivului: *Asigurarea ordinii publice și creșterea gradului de siguranță a cetățeanului, precum și menținerea unui climat optim dezvoltării socio-economice*. Pentru acest obiectiv au fost stabilite următoarele efecte, rezultate și indicatori de performanță:

Efecte	Rezultate imediate	Indicatori de performanță
Asigurarea protecției cetățenilor, menținerea și respectarea ordinii și liniștii publice	Scăderea volumului criminalității (infracțiuni sesizate) raportat la 100.000 loc la 3000 de infracțiuni în anul 2013	Scăderea numărului total de infracțiuni sesizate raportat la 100.000 locuitori va scădea de la 3278 în anul 2009 la 3000 în anul 2013

3.4. Identificarea opțiunilor



3.4.1. Importanța acestei etape

După ce au fost stabilite obiectivele, următoarea etapă este să identificăm care sunt opțiunile și mecanismele de punere în aplicare cele mai potrivite pentru atingerea obiectivelor respective.

Luarea în considerare a unei game cât mai largi de opțiuni încurajează găsirea unor soluții inovatoare și permite o transparență sporită în exercițiile de evaluare a impactului. De asemenea, ajută la fundamentarea solidă a setului de acțiuni selectat și, în același timp, demonstrează decidenților și factorilor interesați că opțiunile alternative pe care ei le susțin au fost analizate cu seriozitate și explică de ce nu au putut fi alese acestea.

Caseta 29. Pași următori

- Definirea problemei
- Stabilirea situației de referință
- Identificarea obiectivelor
- **Identificarea opțiunilor**
- Analiza impactului
- Compararea și prezentarea opțiunilor
- Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare

3.4.2. Cum identificăm opțiunile

Opțiunile de politici publice luate în considerare trebuie să fie legate în mod clar atât de *cauzele* problemei cât și de *obiectivele* identificate. Pentru fiecare opțiune, trebuie să definim nivelul corespunzător de performanță așteptată, luând în considerare constrângeri cum ar fi costurile de conformitate sau proporționalitatea. De asemenea, trebuie identificate instrumentele adecvate pentru implementarea politicii (reglementări naționale, reglementări ale UE, auto-reglementare, co-reglementare sau stimulente economice).

NOTĂ: O modalitate utilă de structurare a procesului de identificare a opțiunilor este urmărirea pașilor de definire a problemei din etapa 1. Fiecare cauză identificată (afirmație „deoarece...”) poate conduce la o soluție potențială. Așa cum o problemă poate avea mai multe cauze, poate fi nevoie de mai multe soluții pentru a o rezolva eficient.

3.4.2.1. Tipuri de opțiuni posibile

Opțiunile (fie că includ instrumente de reglementare sau nu) pot varia de la o extremă în care statul intervine puternic pentru a rezolva problema până la celălalt capăt al spectrului și anume recunoașterea libertății individuale și de piață. Principalele tipuri de opțiuni sunt:

- *Reglementările prescriptive.* Deși la prima vedere acestea par a fi cea mai simplă și mai promițătoare soluție – impunând un comportament clar, standardizat și predictibil – acest tip de reglementare presupune întotdeauna costuri de implementare mari pentru a asigura respectarea prevederilor legale, creează un cadru rigid și poate da naștere unor comportamente oportuniste (riscuri morale). O bună modalitate de utilizare a reglementărilor prescriptive este includerea acestora în metoda piramidelor de reglementare. (ex: interzicerea fumatului în spațiile publice)
- *Reglementările orientate spre performanță.* Acest tip de instrument stabilește standarde pentru performanțele așteptate ale grupului țintă. Reglementările orientate spre performanță nu detaliază mecanismele specifice prin care este obținută conformitatea cu cerințele legale, ci stabilesc criteriile care trebuie urmărite pentru implementare. Deseori standardele de performanță sunt preferabile standardelor tehnice, deoarece în acest mod crește flexibilitatea în atingerea standardului impus. Standardele trebuie să fie flexibile permițând agregarea sau compensarea între diferite părți sau agenți, chiar la nivel național sau regional, cu condiția ca acest lucru să nu afecteze, în mod advers, rezultatul final urmărit. (ex.: standardele de emisii pentru automobile stabilite prin lege)
- *Co-reglementarea.* Această abordare presupune realizarea unui cadru de reglementare în care sunt stabilite termenele limită și mecanismele de implementare, metodele de monitorizare a aplicării legislației și posibilele sancțiuni. Autoritatea legislativă determină, de asemenea, în ce măsură poate fi lăsată la latitudinea părților interesate definirea și implementarea măsurilor. Acestea din urmă trebuie să fie considerate reprezentative, organizate și responsabile. Co-reglementarea combină avantajele naturii obligatorii a actelor normative cu abordarea flexibilă a auto-reglementării, ceea ce încurajează inovația și se bazează pe experiența părților interesate. (ex.: stabilirea de standarde de performanță pentru asigurarea serviciilor de telecomunicație de către asociațiile profesionale în domeniu)
- *Auto-reglementarea.* În general, aceasta se referă la o gamă largă de practici, reguli comune, coduri de conduită și acorduri voluntare prin care actorii economici și sociali și societatea civilă se organizează, în mod voluntar, pentru a reglementa desfășurarea propriilor activități. Auto-reglementarea nu presupune existența unui act normativ și poate asigura o

mai mare promptitudine, flexibilitate și adaptabilitate, deoarece poate fi stabilită și modificată mai ușor decât legislația. Din acest motiv, auto-reglementarea este preferabilă în mediile care suferă transformări rapide. Pe de altă parte, tehnicile de auto-reglementare presupun un grad sporit de încredere între administrația publică și factorii interesați, precum și între diferiții factori interesați. Pentru succesul regimurilor de auto-reglementare este crucial consensul în rândul diferiților actori asupra conținutului și monitorizării aplicării politicii stabilite împreună. În plus, auto-reglementarea trebuie să fie un proces deschis și transparent pentru că altfel există riscul unor aranjamente neconcurențiale între rivali (formarea de carteluri). În acest caz consecința neintenționată poate fi reducerea competitivității. (ex.: codurile de bune practici dezvoltate de asociațiile profesionale)

- *Implementarea și supravegherea mai bună a reglementărilor existente.* Această opțiune trebuie întotdeauna luată în considerare în cazurile în care există deja legislație în domeniul supus analizei și se poate materializa prin elaborarea unor ghiduri îmbunătățite de implementare sau inspecție. (ex.: elaborarea de ghiduri și manuale pentru îmbunătățirea implementării legislației)
- *Dereglementarea și simplificarea.* Adeseori este trecut cu vederea faptul că dereglementarea este o opțiune de politică legislativă, de exemplu în domeniile în care serviciile de gospodărire comunală sau mass-media sunt reglementate excesiv prin legislația internă și pot apărea neconcordanțe cu principiile pieței și liberului schimb. În UE, Curtea Europeană de Justiție a impus guvernelor dereglementarea piețelor media și de telecomunicații. (ex.: reducerea numărului de documente solicitate pentru acordarea pașaportului, eliminarea)
- *Campaniile de educare și formare continuă* (inițiate de autoritățile publice). Scopul oricărui act normativ este modificarea unui anumit comportament, de aceea campaniile educaționale trebuie luate în considerare ca o opțiune puternică. În special, în cazurile în care acestea pot „exploata” interesul propriu al grupurilor țintă, instrumentele de educare au potențialul de a îmbunătăți vizibil practicile de management. Autoritățile publice pot influența grupul țintă prin educație și personalizarea informațiilor referitoare la consecințele comportamentului individual. Cercetările arată ca mici modificări ale informațiilor pe care le au la dispoziție indivizii pot avea consecințe semnificative asupra rezultatelor politicilor publice. (ex.: campaniile împotriva consumului de droguri)
- *Informările*, cum ar fi rapoartele instituționale, auditul. Acest instrument are câteva avantaje semnificative: de cele mai multe ori prezintă un bun raport eficacitate-cost și este ușor adaptabil la schimbarea situației. De obicei această metodă este mai utilă în domeniile în care factorii sociologici și

psihologici au un impact mare asupra comportamentelor. Publicarea unor date relevante poate afecta valoarea acțiunilor companiilor, influențează opinia publică prin mass media și modifică comportamentul consumatorilor și al electorilor, influențând în cele din urmă acțiunea operatorilor economici. (ex.: rapoartele de evaluare și monitorizare elaborate de diferite instituții ale administrației publice centrale)

- *Instrumente economice și de piață* – cum ar fi drepturile de proprietate, crearea piețelor (acolo unde acestea nu existau anterior), creanțele și obligațiunile – influențează comportamentul actorilor pe o piață prin furnizarea unor stimulente monetare (negative sau pozitive) sau prin garantarea unor reguli de bază ale jocului. Impozitele, taxele și tarifele sunt instrumente utile de politică publică care pot influența comportamentul privat pentru atingerea unor obiective publice. Ca și în cazul altor instrumente de piață, acestea asigură flexibilitate și eficiență și pot fi utilizate pentru a asigura plata costului social al consumului de către utilizatori. (ex.: taxa de primă înmatriculare)

3.4.2.2. Identificarea și selectarea progresivă a opțiunilor

Primul pas este să privim problema în ansamblu și să schițăm o listă extinsă de opțiuni posibile care ar putea să ducă la îndeplinirea obiectivelor propuse. Această listă inițială de opțiuni poate fi apoi filtrată printr-o evaluare inițială a posibilităților impacturi pentru a obține o listă mai scurtă de obiective care să fie analizate detaliat. Astfel:

- Începeți cu o listă extinsă, dar credibilă de opțiuni posibile;
- Evitați să prezentați doar opțiunea statu-quo, opțiunea „extremă” și opțiunea “preferată” sau să prezentați doar acțiuni complementare;
- Restrângeți lista de opțiuni printr-o identificare a constrângerilor tehnice și de altă natură și prin evaluarea acestora din punct de vedere al eficacității, eficienței și coerenței cu alte obiective generale ale politicilor europene și naționale;
- Explicați clar motivele pentru excluderea anumitor opțiuni din faza următoare de analiză detaliată;
- Dacă este relevant, specificați diferențele între opțiuni din două puncte de vedere:
 - ✓ opțiuni pentru *conținutul* intervenției;
 - ✓ opțiuni pentru *tipul intervenției* (alegerea instrumentului de implementare);

- Analizați în detaliu opțiunile rămase.

O propunere de politică publică nu poate cuprinde o analiză serioasă a fiecărei opțiuni posibile. O regulă utilă de selecție este aceea de a analiza, pe lângă opțiunea „nicio politică publică”, cel puțin patru tipuri generale de variante:

- *Legislație prescriptivă* – aceasta stabilește cerințe detaliate pentru modul în care trebuie să se comporte părțile afectate astfel încât să respecte prevederile legale;
- *Reglementare orientată spre performanță* – aceasta stabilește ținte de performanță și permite părților afectate să hotărască cum să atingă aceste ținte, schimbând alți parametri cum ar fi excepțiile pentru activități cu risc scăzut;
- *Stimulente economice* – acestea pot include modificări ale tarifelor sau impozitelor;
- *Accesul la informații* sau alte forme de creștere a puterii utilizatorilor, în cazurile în care lipsa informațiilor este o cauză secundară a problemei

3.4.2.3. Respectarea principiului proporționalității

Proporționalitatea este un principiu fundamentul al dreptului european, care statuează că nicio acțiune guvernamentală nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea cu succes a obiectivelor stabilite. În consecință, acțiunea guvernamentală trebuie să fie cât mai limitată și să lase cât mai multă putere de decizie cu puțință nivelului subnațional, în conformitate cu principiul subsidiarității.

Comisia Europeană recomandă utilizarea următoarelor întrebări pentru analiza proporționalității opțiunilor propuse pentru o politică publică. Nu este suficient un răspuns da/nu, ci este nevoie de explicarea și justificarea cu date cantitative și calitative a răspunsului, atunci când acest lucru este posibil. Analiza proporționalității unei game largi de opțiuni vă ajută în stabilirea unei liste scurte de opțiuni fezabile care să fie evaluate detaliat.

Caseta 30. Recomandare privind aplicarea principiului proporționalității

Domeniul de aplicare a instrumentului

1. Opțiunea depășește ceea ce este absolut necesar pentru atingerea cu succes a obiectivului?
2. Este domeniul de acțiune limitat la acele aspecte pe care statele membre nu le pot rezolva în mod satisfăcător și pentru care Uniunea Europeană poate obține rezultate mai bune? (testul de „graniță”)
3. Dacă inițiativa creează un cost financiar sau administrativ pentru Uniune, administrațiile centrale, regionale sau locale, operatorii economici sau cetățeni, este

acest cost minimizat și corespunzător obiectivului care trebuie îndeplinit?

4. Acțiunea comunitară lasă loc pentru decizia națională și răspunde în același timp obiectivelor stabilite?

5. Este respectat atât dreptul comunitar cât și sistemele naționale și condițiile speciale care există în fiecare stat membru?

Natura instrumentului

6. Este forma acțiunii comunitare (alegerea instrumentului) cât se poate de simplă și adecvată pentru atingerea obiectivului și asigurarea unei implementări eficace?

7. Există o justificare solidă a alegerii instrumentului – reglementare, directivă (cadru) sau metode alternative cum ar fi co-reglementarea sau auto-reglementarea?

Sursa: European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92 of 15 January 2009

Pentru a putea dezvolta opțiunile de politici publice, exemplul de mai jos reflectă o modalitate de a stabili scenariile în cazul unei politici publice la nivelul MAI.

Exemplul 12. Creșterea calității serviciului polițienesc în mediul rural

Problema: Organizarea actuală conduce la dispersarea resurselor umane și, pe cale de consecință, a tuturor celorlalte tipuri de resurse disponibile (logistice, de coordonare, financiare etc.). Astfel, la un nivel similar de populație, comunitățile cu risc criminogen ridicat, în care volumul de muncă și complexitatea activității este mare, beneficiază de resurse aproximativ egale cu cele în care riscul criminogen este scăzut. În aceste condiții, este reclamat, la nivelul sistemului, deficitul de personal, corelat cu volumul mare de muncă.

- Opțiunile politicii publice înainte de consultări:

Varianta 1. Toți polițiștii rămân la post: se înființează secții de poliție rurală, care vor coordona, de regulă, activitatea a 6-10 posturi de poliție comunală, posturile de poliție comunală nu se desființează, polițiile comunale se transformă în posturi de poliție comunale, se desființează funcțiile de ofițer șef de post, se desființează birourile și formațiunile de poliție rurală de la polițiile municipale/orășenești, se va respecta actuala arondare la parchete privind activitatea de cercetare penală, secțiile de poliție rurală se vor subordona operativ și operațional serviciului de ordine publică.

Varianta 2. Șeful de post rămâne la post: se înființează secții de poliție rurală, care vor coordona, de regulă, activitatea a 6-10 posturi de poliție comunală, posturile de poliție comunală nu se desființează, polițiile comunale se transformă în posturi de poliție comunale, la fiecare post de poliție va rămâne șeful de post, se desființează birourile și formațiunile de poliție rurală de la polițiile municipale/orășenești, se va respecta actuala arondare la parchete privind activitatea de cercetare penală, secțiile de poliție rurală se vor subordona operativ și operațional serviciului de ordine publică.

Varianta 3. Desființare posturi de poliție: se înființează secții de poliție rurală care vor

prelua întreg personalul și întreaga activitate desfășurată de poliție pe raza mai multor localități rurale. se desființează birourile și formațiunile de poliție rurală de la polițiile municipale/orășenești, secțiile de poliție rurală se vor subordona operativ și operațional serviciului de ordine publică.

- Opțiunile politicii publice după consultări:

Varianta 1. Menținerea situației actuale: în cadrul polițiilor municipale și orășenești din localitățile în care funcționează unități de parchet sunt organizate birouri sau formațiuni de poliție rurală. Astfel, la nivel național există 77 de birouri de poliție rurală și 149 de formațiuni de poliție rurală. Birourile și formațiunile de poliție rurală au în coordonare mai multe poliții comunale și posturi comunale de poliție, grupate în funcție de situația operativă, întinderea și configurația teritoriului. La nivel național, funcționează 90 de poliții comunale și 2.768 de posturi de poliție comunale.

Varianta 2. Înființarea de secții de poliție în mediul rural: acestea vor prelua activitatea biroului/formațiunii de poliție rurală de la nivelul poliției municipale/orășenești și vor coordona, de regulă, activitatea a 3-10 poliții/posturi de poliție comună. Polițiile comunale/ posturile de poliție comună se subordonează secțiilor de poliție pentru mediul rural. De regulă, se desființează funcția de șef de post. Secțiile de poliție din mediul rural se subordonează șefului poliției municipale/ orășenești din municipiul/orașul în care își are sediul parchetul în arondarea căruia se află.

Varianta 3. Înființarea unei singure secții de poliție pentru mediul rural, pe aria teritorială de acțiune a unui parchet de pe lângă judecătorie: Această secție de poliție va prelua activitatea birourilor/formațiunilor de poliție rurală de la nivelul polițiilor municipale/orășenești și va coordona toate polițiile/posturile de poliție comună din respectiva arie teritorială. Secțiile de poliție din mediul rural se subordonează poliției municipale/orășenești.

3.5. Analiza impactului



3.5.1. Importanța acestei etape

Scopul acestei etape este de a obține informații clare despre impacturile opțiunilor de politici publice ca bază pentru compararea acestor opțiuni între ele și cu situația actuală. De asemenea, această etapă facilitează ierarhizarea opțiunilor în funcție de criterii de evaluare clar identificate.

În această etapă trebuie adresate o serie de întrebări cheie:

- *Ce tipuri de impact trebuie evaluate?* (Aceasta este atât o întrebare analitică, cât și una practică și mai ales politică)
 - Impact economic
 - Impact social
 - Impact asupra mediului înconjurător
- *Ce criterii de decizie trebuie satisfăcute?* (ex.: eficiență, eficacitate, complexitate, etc.)
- *Ce tip de metode analitice trebuie utilizate?* (ex. metoda cost-beneficiu, cost-eficacitate, cost-eficiență, etc.)

Credibilitatea unei propuneri de politică publică depinde în mare măsură de obținerea unor rezultate bazate pe date fiabile și analiză robustă (metodologii adecvate), în mod transparent și ușor de înțeles pentru persoane care nu sunt specialiști în domeniu.

Caseta 31. Pași următori

- Definirea problemei
- Stabilirea situației de referință
- Identificarea obiectivelor
- Identificarea opțiunilor
- **Analiza impactului**
- Compararea și prezentarea opțiunilor
- Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare

3.5.2. Definirea costurilor și beneficiilor

3.5.2.1. Beneficii ale reglementărilor

Orice acțiune guvernamentală este justificată de obținerea unui beneficiu. Fără beneficii clare, guvernul nu are de ce să acționeze. Beneficiile acțiunii publice pot fi definite ca orice rezultat pozitiv major al acțiunii, fie că este vorba despre impactul intenționat (declarat ca scop al acțiunii) sau despre un rezultat secundar care are efecte pozitive.

3.5.2.1.1. Beneficii pentru cine?

Beneficiile pot avea o multitudine de forme economice, sociale sau ecologice. Cele mai obișnuite tipuri de beneficii prezentate într-o evaluare de impact includ⁸:

- *Beneficii pentru cetățeni*: reducerea suferinței; acces crescut la informații; prețuri mai mici; siguranță crescută a produselor, locurilor de muncă, serviciilor etc.
- *Beneficii pentru mediul de afaceri*: reducerea pagubelor industriale; reducerea timpului de producție pierdut; reducerea costurilor de conformitate; comportament anti-concurențial scăzut sau transparență crescută a reglementărilor; siguranță și predictibilitate.
- *Beneficii pentru administrația publică*: procese și cerințe de reglementare ușurate; costuri reduse la monitorizare și aplicare a legislației; niveluri mai ridicate de colectare etc.
- *Beneficii pentru comunitate*: o protecție mai ridicată a mediului înconjurător; mai multe locuri de muncă; acces crescut la servicii; o utilizare mai economică a resurselor și o creștere economică mai accelerată; creșterea calității vieții.

3.5.2.1.2. Ce fel de beneficii?

În general, beneficiile sunt clasificate în evaluările de impact în trei categorii de bază:

- Beneficii economice care pot fi valorificate pe piață. Acestea pot fi exprimate monetar în lei/an sau valoare actuală netă pe mai mulți ani. Exemple pot fi:

⁸ Sursa: A Guide to Regulation, Australia, 1998.

costuri de sănătate reduse datorită unor produse mai sigure, productivitate crescută datorită unor locuri de muncă mai sigure, consum redus de energie datorită standardele de eficiență a combustibilului etc.

- Beneficii ne-economice în domeniul social sau ecologic care pot fi cuantificate. Acestea ar trebui prezentate în unități măsurabile. Exemple pot fi: numărul de cazuri de cancer evitate, numărul de specii salvate de la dispariție, numărul de infracțiuni prevenite. Aceste tipuri de beneficii ar trebui prezentate în termeni clari, cuantificabili („25% mai puține accidente de mașină pe an”) mai degrabă decât în mod general („siguranță și sănătate îmbunătățită pentru populația României”).
- Beneficii ne-economice care nu pot fi cuantificate (justiție socială, valoarea unei specii salvate de la dispariție pentru ecosistem). Aceste beneficii generale sunt subiective și sunt rareori prezentate într-o evaluare de impact.

3.5.2.1.3. Cum să exprimăm beneficiile?

Pe cât posibil, beneficiile ar trebui exprimate în termeni monetari (de ex. **lei/an**), în special atunci când este vorba de beneficii economice. Beneficiile potențiale sociale și ecologice pot fi exprimate în unități de măsură standard, astfel încât opțiunile să poată fi comparate între ele. Dacă acestea sunt exprimate în termeni generali, cum ar fi „*siguranță crescută*” sau „*străzi mai sigure*”, va fi imposibil să aflăm care dintre opțiuni va produce cel mai bun rezultat. Nu este suficient ca analiza de impact să arate că o opțiune opțiunea „*va salva copacii*” sau „*va face produsele alimentare mai sigure*”, ci trebuie estimat numărul sau procentul de copaci salvați prin alegerea fiecărei opțiuni și numărul sau procentul de toxinfecții alimentare evitate. Unitățile de măsură folosite pot fi de tipul:

- număr de copaci salvați
- număr de cazuri de îmbolnăviri prevenite
- valoarea economiilor realizate prin reducerea numărului de fraude
- % din emisiile poluante prevenite

Aceste unități de măsură vă permit să comparați beneficiile fiecărei opțiuni. Atunci nu este posibilă exprimarea în termeni cantitativi, impactul trebuie descris cât mai precis posibil, cu accent pe efectul final al opțiunii analizate. Chiar dacă este dificil să măsurăm valoarea impactului social, analiza de impact trebuie să identifice impactul prin alte măsuri decât valoarea. În acest caz, putem folosi informații de tipul numărului și categoriilor de persoane afectate sau natura și răspândirea efectelor. Dacă impactul este incert, putem încerca să cuantificăm efectele majore, de exemplu „*aproximativ 200 de accidente evitate*” sau „*circa 10.000 de pensionari vor trece de pragul sărăciei*”. O altă metodă care permite compararea și ponderarea diferitelor efecte sociale este clasificarea acestora ca „minore”, „medii” sau „majore”.

3.5.2.2. Costuri de reglementare

Costurile reprezintă consecințele negative ale acțiunii sau inacțiunii. Orice politică publică implică și costuri, de aceea nu există opțiuni care să aibă doar beneficii fără costuri.

Evaluarea costurilor unei politici publice este foarte ușoară pentru unele tipuri de costuri, dar extrem de dificilă pentru altele. Atunci când analizăm costurile fiecărei opțiuni de politică publică trebuie să luăm în considerare faptul că cele mai multe politici implică tipuri diferite de costuri, atât directe cât și indirecte (secundare sau terțiare). Ca și beneficiile, unele costuri pot fi exprimate în termeni monetari (de exemplu, costul pentru eliberarea unei autorizații), în timp ce altele sunt exprimate în alte unități de măsură (cum ar fi creșterea % sărăciei sau numărul de persoane care nu vor mai avea acces la un anumit serviciu).

NOTĂ: Pentru a nu face propunerea de politică publică extrem de complicată și confuză, trebuie să știm foarte clar ce costuri vor fi evidențiate în propunere și ce costuri vor fi excluse, atât din punct de vedere al tipului de costuri cât și al distribuției acestora în timp.

3.5.2.2.1. Costuri pentru cine?

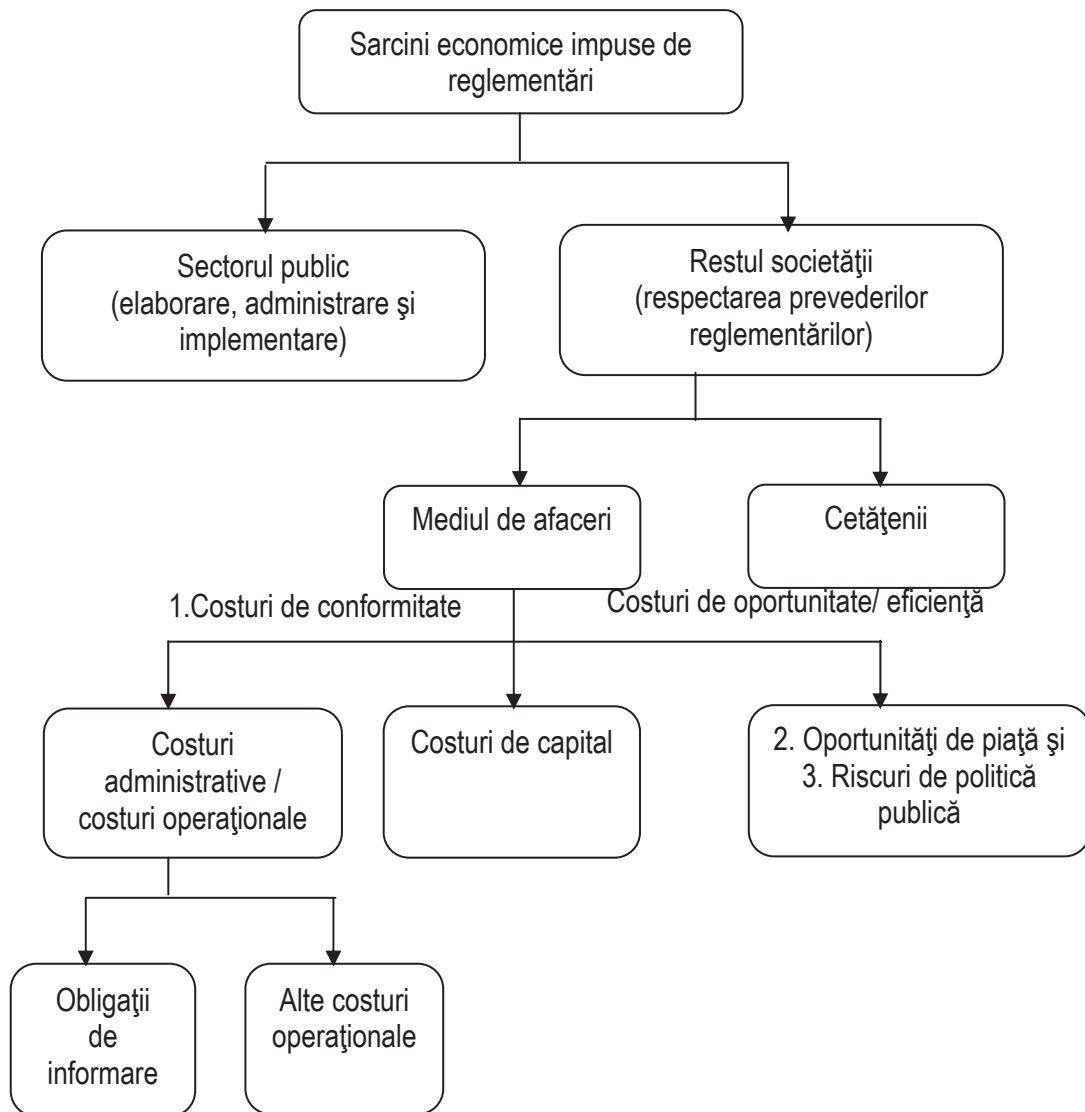
Costurile reale ale politicilor guvernamentale sunt costurile sociale impuse asupra populației, care, pentru a fi reflectate în mod corespunzător, trebuie măsurate ca și *costuri de oportunitate*. Administrația publică folosește instrumentele de reglementare pentru a aloca și realoca resursele naționale de la o prioritate la alta. Costurile de oportunitate reflectă oportunitățile de piață reduse pentru inovare și extindere, reducând valoarea activelor și eliminând ocaziile de creștere a veniturilor. (de ex. decizia de a construi un spital într-un oraș are costul de oportunitate reprezentat de construcția unor dispensare în localitățile limitrofe)

3.5.2.2.2. Ce tipuri de costuri?

Deoarece nu putem măsura cu ușurință costurile de oportunitate socială, în analiza de impact se folosesc „înlocuitori” ai acestor costuri cu scopul de a simplifica atât analiza cât și prezentarea costurilor: *costuri directe de conformitate pentru cetățeni și mediul de afaceri*. Acestea sunt costuri suplimentare directe pe care grupul țintă al politicii publice le suportă pentru a desfășura activitățile impuse printr-o reglementare. Acestea pot fi împărțite în două categorii:

- costuri administrative și alte costuri operaționale (ex. costurile pentru înființarea unei companii privity conform regulilor impuse de autoritățile publice);
- costuri de capital, (ex. achiziționarea de noi echipamente).

Figura 12. Tipuri de costuri



3.5.2.2.3. Cum exprimăm costurile?

Costurile intervenției guvernamentale sunt prezentate în paralel cu beneficiile și se bazează pe aceeași abordare: prezentarea costurilor economice majore în termeni

monetari (în lei/an) și prezentarea costurilor sociale și ecologice majore în unități de măsură adecvate. Atunci când nu este posibilă cuantificarea, impactul advers trebuie descris cât mai precis posibil. Cuantificarea beneficiilor și a costurilor nu reprezintă un scop în sine, ci un instrument care le permite factorilor de decizie să promoveze politici publice adecvate.

Exemplul 13. Costuri cuantificabile și necuantificabile

	Costuri cuantificabile (valoare monetară)	Costuri necuantificabile
Costurile unei intervenții guvernamentale	Salariile personalului guvernamental, cheltuieli de deplasare pentru implementarea unei reglementări	Efectul negativ al depopulării unei zone ca urmare a nivelului scăzut de dezvoltare economică a unei localități

3.5.3. Definirea tipurilor de impacturi

Identificarea și estimarea impacturilor nu este atât de dificilă precum pare. Cea mai bună soluție este să înaintăm pas cu pas, examinând rezultatele posibile ale fiecărei opțiuni și împărțindu-le apoi în rezulte negative (costuri) și rezultate pozitive (beneficii). Mai întâi vom descrie costuri și beneficiile din punct de vedere calitativ, urmând apoi să cuantificăm cele mai semnificative impacturi. Orice analiză de impact cuprinde atât o evaluare cantitativă cât și una calitativă pentru beneficii și costuri.

Comisia Europeană recomandă structurarea analizei de impact în următorii trei pași:

Caseta 32. Pașii analizei de impact

Pasul 1	Identificarea impacturilor economice, sociale și ecologice
Pasul 2	Evaluarea calitativă a impacturilor celor mai importante
Pasul 3	Analiză calitativă și cantitativă detaliată a impacturilor importante

Implementarea pașilor 1 și 2 poate fi realizată utilizând expertiza disponibilă în administrația publică românească, Comisia Europeană și prin parcurgerea studiilor, cercetărilor și evaluărilor existente. De asemenea, rezultatele consultărilor cu factorii interesați trebuie luate în considerare în identificarea și evaluarea calitativă a impacturilor. Pentru al treilea pas, vă sugerăm să consultați metodele prezentate la punctul 3.5.4 în acest ghid.

3.5.3.1. Impacturile economice, sociale și ecologice

Pasul 1. Identificarea impacturilor economice, sociale și ecologice ale opțiunii de politici publice, ce determină aceste impacturi și cine este afectat

În acest prim pas, trebuie să identificăm acele impacturi care au cele mai mari șanse de a apărea ca urmare a implementării opțiunii de politică publică. Trebuie luate în considerare atât efectele care apar în țară cât și în exteriorul României. Chiar dacă multe dintre aceste impacturi sunt chiar obiectivele politicii publice, accentul trebuie pus pe posibilele *impacturi neintenționate* și efectele interacțiunii dintre diferite opțiuni.

Impacturile pot fi împărțite în trei categorii principale: economice, sociale și ecologice. Tabelele de mai jos prezintă posibilele impacturi în funcție de care trebuie evaluate opțiunile.

Tabelul 10. Impacturi economice

Impacturi economice	Întrebări cheie
Funcționarea pieței și concurenței	• Ce impact (pozitiv sau negativ) are opțiunea asupra liberei circulații a bunurilor, serviciilor, capitalului și forței de muncă? • Opțiunea va duce la reducerea posibilității de alegere a consumatorilor sau la creșterea prețurilor prin scăderea concurenței, la crearea de bariere pentru noii furnizori, la facilitarea comportamentului anti-competitiv sau la apariția monopolurilor, segmentării pieței, etc.?
Competitivitate, fluxuri comerciale și investiționale	• Ce impact are opțiunea asupra poziției competitive a firmelor românești? Are vreun impact asupra productivității? • Ce impact are opțiunea asupra barierei comerciale? • Are vreun efect asupra fluxurilor investiționale (inclusiv relocarea activităților economice)?
Costuri de funcționare și desfășurarea afacerilor (IMM-uri)	• Vor fi impuse costuri suplimentare de ajustare, conformitate sau tranzacție asupra companiilor? • Cum afectează opțiunea costul sau disponibilitatea resurselor esențiale (materie primă, echipamente, forță de muncă, energie, etc.)? • Afectează accesul la finanțare? • Afectează ciclul de investiții? • Presupune retragerea anumitor produse de pe piață? Este limitat sau interzis marketingul anumitor produse? • Sunt introduse reguli mai stricte pentru desfășurarea afacerilor în anumite domenii? • Duce la deschiderea sau închiderea anumitor companii? • Există produse sau companii care sunt tratate diferit de altele într-o situație comparabilă?
Sarcini administrative asupra mediului de afaceri	• Opțiunea afectează natura obligațiilor de informare impuse mediului de afaceri (de exemplu, tipul de date solicitate, frecvența de raportare, complexitatea procesului de transmitere a datelor, etc.)? • Care este impactul acestor sarcini asupra IMM-urilor în special?
Autorități publice	• Are opțiunea consecințe bugetare pentru autoritățile publice de la diferite niveluri administrative (național, regional, local), atât imediat cât și pe termen lung? • Introduce sarcini administrative suplimentare pentru instituțiile publice?

Impacturi economice	Întrebări cheie
	• Este necesară crearea unor autorități noi sau restructurarea celor existente?
Drepturi de proprietate	• Sunt afectate drepturile de proprietate (bunuri imobile, bunuri mobile, bunuri tangibile/intangibile)? Este limitată achiziționarea, vânzarea sau utilizarea drepturilor de proprietate? • Există posibilitatea desproprietății?
Inovare și cercetare	• Opțiunea stimulează sau împiedică cercetarea și dezvoltarea? • Facilitează introducerea și diseminarea noilor metode de producție, tehnologii sau produse? • Afectează drepturile de proprietate intelectuală (patente, mărci înregistrate, copyright, alte drepturi)? • Promovează sau limitează cercetarea academică sau industrială? • Promovează creșterea productivității sau utilizarea eficientă a resurselor?
Consumatori și gospodării	• Opțiunea afectează prețurile plătite de consumatori? • Are impact asupra calității și/sau disponibilității bunurilor/serviciilor sau asupra încrederii consumatorilor? • Afectează informarea și protecția consumatorilor? • Are consecințe semnificative pentru situația financiară a indivizilor/ gospodăriilor, imediat sau pe termen lung? • Afectează protecția economică a familiei și copilului?
Regiuni sau sectoare specifice	• Opțiunea are efecte semnificative asupra anumitor sectoare economice? • Va exista un impact specific asupra anumitor regiuni, de exemplu în ceea ce privește crearea sau pierderea de locuri de muncă? • Există o regiune sau un sector care va fi afectat în mod disproporționat?
Mediul macroeconomic	• Are opțiunea consecințe generale pentru creșterea economică și ocuparea forței de muncă? • Cum contribuie opțiunea la îmbunătățirea condițiilor pentru investiții și la buna funcționare a piețelor? • Există un impact direct asupra stabilității macroeconomice?

Sursa: European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92 of 15 January 2009

Tabelul 11. Impacturi sociale

Impacturi sociale	Întrebări cheie
Ocuparea forței de muncă și piața muncii	• Opțiunea facilitează crearea de noi locuri de muncă? • Are efect direct sau indirect asupra pierderii de locuri de muncă? • Are consecințe negative specifice pentru anumite profesii, grupuri de angajați sau liber profesioniști (persoane fizice autorizate să desfășoare activități economice)? • Afectează anumite grupuri de vârstă? • Afectează cererea de forță de muncă? • Are impact asupra funcționării pieței muncii? • Are impact asupra echilibrului între viața privată, familie și viața profesională?
Standarde și drepturi referitoare la calitatea locurilor de muncă	• Opțiunea are impact asupra calității locurilor de muncă? • Afectează accesul angajaților sau șomerilor la formare profesională și vocațională? • Afectează sănătatea, siguranța sau demnitatea angajaților? • Există efecte directe sau indirecte asupra drepturilor și obligațiilor existente ale angajaților, în special în ceea ce privește informarea și consultarea și protecția împotriva concedierii? • Afectează protecția tinerilor la locul de muncă? • Afectează direct sau indirect drepturile și obligațiile angajatorilor? • Respectă standardele minime de muncă ale UE? • Opțiunea facilitează sau limitează restructurarea, adaptarea la schimbări și utilizarea inovațiilor tehnologice la locul de muncă?
Incluziunea socială și protecția grupurilor dezavantajate	• Opțiunea afectează accesul pe piața muncii sau ieșirea de pe piața muncii? • Conduce direct sau indirect la creșterea egalității sau inegalității? • Afectează accesul egal la bunuri și servicii? • Afectează accesul la servicii la plasare sau servicii de interes economic general?

Impacturi sociale	Întrebări cheie
	• Contribuie la informarea publicului în legătură cu o anumită problemă? • Are impact mai mare asupra anumitor grupuri sau persoane (de exemplu, persoanele cele mai vulnerabile sau cu risc crescut de sărăcie, copii, femei, bătrâni, persoane cu dizabilități, șomeri, minorități etnice sau religioase, azilanți), companii sau alte organizații (de exemplu biserici) sau localități mai mult decât asupra altora?
Egalitatea de șanse între femei și bărbați, echitate și nediscriminare	• Opțiunea afectează principiul nediscriminării, tratamentului și șanselor egale pentru toți? • Are opțiunea un impact diferit asupra femeilor decât asupra bărbaților? • Promovează creșterea egalității de șanse între femei și bărbați? • Implică direct orice diferență de tratament între grupuri sau persoane pe criterii de sex, origine rasială sau etnică, religie, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală? Poate duce la discriminare indirectă?
Indivizi, viața privată și de familie, protecția datelor personale	• Opțiunea impune cerințe administrative suplimentare asupra persoanelor sau creșterea complexității administrative? • Afectează intimitatea persoanelor (inclusiv locuința sau comunicațiile)? • Afectează dreptul la libertate al indivizilor? • Afectează viața de familie sau protecția legală, economică sau socială a familiei? • Afectează drepturile copilului? • Opțiunea implică procesarea datelor personale sau accesul persoanelor afectate la datele personale?
Buna guvernare, participare, administrație publică, accesul la justiție, mass media și etică	• Opțiunea are efect asupra implicării factorilor afectați în procesele decizionale la nivelul administrației publice? • Sunt toți actorii tratați egal, cu respectarea diversității acestora? Opțiunea are impact asupra diversității culturale sau lingvistice? • Afectează autonomia partenerilor sociali în domeniile de competență ale acestora? De exemplu, afectează dreptul la negociere colectivă sau dreptul de a iniția acțiuni colective? • Implementarea măsurii propuse afectează instituțiile și autoritățile publice, de exemplu prin sporirea responsabilităților acestora? • Afectează accesul persoanelor la justiție?

Impacturi sociale	Întrebări cheie
	• Prevedere dreptul de contestație înainte de a ajunge în instanță? • Contribuie la informarea publicului în legătură cu un anumit aspect? Afectează accesul la informațiile de interes public? • Afectează partidele politice sau organizațiile nonguvernamentale? • Afectează mass media, pluralismul presei sau libertatea de exprimare? • Ridică probleme etice sau bio-etice (clonare, utilizarea corpului uman în scopuri patrimoniale, cercetare/testare genetică, etc.)?
Sănătate și siguranță publică	• Opțiunea afectează sănătatea și siguranța persoanelor sau grupurilor, inclusiv speranța de viață, mortalitatea și morbiditatea, prin impactul asupra mediului socio-economic (mediul de lucru, venituri, educație, ocupare, nutriție)? • Opțiunea crește sau reduce probabilitatea riscurilor mortale datorate substanțelor dăunătoare mediului înconjurător? • Afectează sănătatea datorită schimbărilor nivelului zgomotului, calității solului, aerului, apei sau solului? • Va afecta sănătatea datorită schimbărilor în consumul de energie sau în gestionarea deșeurilor? • Afectează factorii de sănătate legați de stilul de viață, cum ar fi dieta, activitatea fizică, fumatul, consumul de alcool sau droguri? • Există efecte specifice asupra unor grupuri de risc (determinate de vârstă, sex, dizabilități, mobilitate, regiune, etc.)?
Infraționalitate, terorism și securitate	• Opțiunea are un efect asupra securității, infraționalității, terorismului? • Afectează opțiunea șansele de depistare a infractorilor sau câștigurile potențiale ale acestora din infracțiuni? • Există posibilitatea ca opțiunea să ducă creșterea numărului de infracțiuni? • Afectează capacitatea de asigurare a ordinii și siguranței publice? • Are impact asupra intereselor de securitate? • Are impact asupra dreptului la libertate și siguranță, dreptului la un proces corect și dreptului la apărare? • Afectează drepturile victimelor și ale martorilor?
Accesul și efectele asupra protecției	• Opțiunea are efecte asupra serviciilor din punct de vedere al calității și accesului egal? • Are efect asupra educației și mobilității lucrătorilor?

Impacturi sociale	Întrebări cheie
sociale, sănătății și educației	• Afectează accesul persoanelor la educație publică/privată sau formare vocațională și profesională continuă? • Afectează furnizarea serviciilor transfrontaliere și cooperarea în zonele de frontieră? • Opțiunea are impact asupra finanțării, organizării sau accesului la servicii sociale, de sănătate și îngrijire? • Afectează universitățile și autonomia universitară?
Cultură	• Are opțiunea impact asupra conservării patrimoniului cultural? • Afectează diversitatea culturală? • Există efecte asupra participării cetățenilor la manifestări culturale sau asupra accesului lor la resurse culturale?

Sursa: European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92 of 15 January 2009

Tabelul 12. Impacturi ecologice

Impacturi ecologice	Întrebări cheie
Schimbări climatice	• Opțiunea afectează emisiile în atmosferă a gazelor cu efect de seră (de exemplu dioxid de carbon, metan, etc.)? • Opțiunea afectează emisiile de substanțe nocive pentru statul de ozon (CFC, HCFC, etc.)? • Există un impact asupra capacității umane de adaptare la schimbările climatice?
Transport și energie	• Opțiunea va determina creșterea/scăderea nevoii/consumului de energie și carburanți? • Afectează intensitatea energetică a activităților economice? • Afectează mixul actual de combustibili (între fosil, gaz, nuclear și regenerabil) utilizat în producția de energie? • Va duce la creșterea sau scăderea cererii pentru transport (de pasageri sau marfă) sau va influența repartizarea modală a transportului? • Generează creșterea sau scăderea emisiilor produse de vehicule?
Calitatea aerului	• Opțiunea are efect asupra emisiilor de poluanți acizi, eutrofici, fotochimici sau dăunători care pot afecta sănătatea umană, distruge recolte sau clădiri sau deteriorează mediul (solul, apele)?
Biodiversitate, flora, faună și peisaje	• Opțiunea reduce numărul de specii/varietăți/rase (reduce diversitatea biologică) sau crește numărul de specii (promovează conservarea)? • Afectează specii protejate sau amenințate sau habitatele acestora sau regiuni sensibile din punct de vedere ecologic? • Împarte peisajul în zone mai mici sau afectează în alt mod rutele de migrație, coridoarele ecologice sau zonele de conservare? • Afectează valoarea turistică a peisajelor protejate?
Calitatea apei și resursele de apă	• Opțiunea determină creșterea sau scăderea calității și cantității apei dulci și subterane? • Duce la creșterea sau scăderea calității apei în zonele litorale și marine (de exemplu, deversări de substanțe poluante)? • Afectează resursele de apă potabilă?
Calitatea solului și resursele de sol	• Opțiunea afectează acidificarea, contaminarea sau salinitatea solului și rata de eroziune a solului? • Contribuie la pierderea solului disponibil (de exemplu, prin lucrări de construcții) sau la extinderea solului utilizabil (de exemplu, prin decontaminare)?

Impacturi ecologice	Întrebări cheie
Utilizarea terenurilor	• Opțiunea are efectul de a introduce terenuri noi în utilizare pentru prima dată? • Afectează în vreun mod terenurile desemnate sensibile din punct de vedere ecologic? Duce la vreo schimbare în utilizarea terenurilor (de exemplu, schimbarea împărțirii între rural și urban sau modificarea tipului de agricultură practică)?
Resurse regenerabile sau neregenerabile	• Opțiunea afectează utilizarea resurselor regenerabile (de ex, peștele) și conduce la o utilizare mai intensivă decât ritmul de regenerare ? • Reduce sau crește utilizarea resurselor neregenerabile (apă subterană, minerale, etc.)?
Consecințele ecologice ale mediului de afaceri și consumatorilor	• Opțiunea determină o producție și un consum mai sustenabil? • Opțiunea schimbă prețurile relative ale produselor ecologice și neecologice? • Promovează sau restricționează bunurile și serviciile ecologice/ neecologice prin schimbări ale regulilor referitoare la investițiile de capital, împrumuturi, asigurări etc.? • Întreprinderile sunt încurajate să devină mai poluante/mai puțin poluante prin schimbări în modul în care funcționează?
Generarea și reciclarea deșeurilor	• Opțiunea afectează producția de deșeuri (solide, urbane, agricole, industriale, miniere, radioactive sau toxice) sau modul de tratare, depozitare sau reciclare a deșeurilor?
Probabilitatea și dimensiunea riscurilor de mediu	• Opțiunea afectează probabilitatea prevenirii incendiilor, exploziilor, accidentelor sau emisiilor accidentale? • Afectează riscul diseminării neautorizate sau neintenționate de organisme modificate genetic sau străine?
Protecția animalelor	• Există un impact asupra sănătății animalelor? • Opțiunea afectează protecția animalelor (tratamentul uman al animalelor)? • Afectează siguranța alimentelor destinate animalelor?

Sursa: European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92 of 15 January 2009

Pasul 2. Evaluarea calitativă a celor mai importante impacturi

Pasul 2 se referă la analiza calitativă a opțiunilor identificate. Pentru parcurgerea acestei etape trebuie să răspundem la următoarele întrebări:

- Care sunt domeniile în care acțiunea propusă ar trebui să producă beneficii și care sunt domeniile în care această acțiune poate duce la costuri directe sau la impacturi negative neintenționate?
- Probabilitatea ca impactul să se producă este mică, medie sau mare (și invers, riscul ca impactul să nu se producă)?
- Care sunt ipotezele despre factorii care ar putea influența probabilitatea ca impacturile să se producă, dar care sunt în afara controlului celor care implementează acțiunea?
- Care este intensitatea fiecărui impact?
- Cât de importante sunt impacturile?

În identificarea impacturilor, trebuie avute în vedere următoarele elemente:

Evaluati atât impacturile pe termen scurt, cât și pe cele pe termen lung – în general, sunt mai ușor de identificat efectele pe termen scurt.

- a. Analizați și impacturile care nu pot fi exprimate cu ușurință în termeni cantitativi sau monetari
- b. Luați în considerare faptul că diverși factori care influențează impacturile interacționează între ei.
- c. Gândiți-vă cum pot fi afectate efectele unei propuneri de implementarea altor măsuri, în special în cazul în care propunerea face parte dintr-un pachet de măsuri.
- d. Evaluati impacturile în contextul obligațiilor României ca stat membru UE și al politicilor generale europene, de exemplu respectarea drepturilor fundamentale, promovarea dezvoltării durabile, strategia Europa 2020, etc.

Pasul 3. Analiză calitativă și cantitativă detaliată a impacturilor importante

După realizarea unei evaluări calitative extinse în pasul 2, trebuie să analizați cât se poate de detaliat care sunt beneficiile și costurile așteptate într-o estimare cantitativă și/sau monetară. O asemenea analiză poate avea mai multe forme, în funcție de metodologia aleasă

NOTĂ: Dacă exprimarea în termeni cantitativi sau monetari nu este posibilă, trebuie să explicați de ce.

3.5.3.2. Efectele distributive

Răspunzând la întrebările de mai sus referitoare la diferitele tipuri de impact, obținem o imagine cuprinzătoare a impactului *general* economic, social și ecologic asupra societății al oricărei opțiuni de politică publică.

Mai departe, este necesar să verificăm cine și când este afectat de aceste impacturi. O opțiune care poate fi benefică pentru societate în ansamblul său poate avea impacturi pozitive sau negative care sunt distribuite neuniform *în interiorul societății și în timp*. Acesta este motivul pentru care trebuie să luăm în considerare *efectele distributive*. În general, există două tipuri distincte de impacturi distributive:

- *Impacturi asupra diferitelor grupuri economice și sociale.* Identificarea celor care au de câștigat și celor care au de pierdut prin implementarea unei politici publice ne ajută să anticipăm obstacolele și poate indica nevoia de modificare a opțiunii sau de introducere a unor măsuri care să atenueze efectele negative. De exemplu, o propunere poate fi benefică pentru consumatori, dar poate introduce costuri semnificative pentru întreprinderi. Pot exista efecte distributive chiar în interiorul unui grup (de exemplu, efecte diferite asupra IMM-urilor și companiilor mari, sau asupra gospodăriilor cu venituri mici și a celor cu venituri ridicate).
- *Impacturi asupra inegalităților existente.* Este nevoie să comparăm impacturile regionale, impacturile asupra egalității de șanse între femei și bărbați, impacturile asupra grupurilor vulnerabile etc., pentru a vedea dacă acțiunea propusă ar putea agrava inegalitățile existente sau dacă ar putea contribui la reducerea acestora. Această evaluare nu este simplă: de exemplu, diferențele de comportament dintre femei și bărbați înseamnă că o propunere care poate părea neutră din punct de vedere al egalității de gen poate avea în practică efecte diferite asupra femeilor și bărbaților.

În aceste cazuri, este esențial să includem organizații publice sau guvernamentale relevante în procesul de consultare, care pot sugera soluții sau abordări alternative.

Atunci când este vorba despre politici cu efect pe piața muncii, trebuie să acordăm atenție deosebită următoarelor elemente:

- distribuția sectorială a efectelor anticipate;
- distribuția geografică a efectelor anticipate;
- oportunitățile de pe piața muncii create pentru grupuri și persoane anterior excluse;

- distribuția pe grupuri de vârstă, genuri și alte caracteristici de grup cum ar fi persoanele cu dizabilități, grupurile etnice sau rasiale;
- efectele asupra veniturilor și puterii de cumpărare a diferitelor grupuri.
-

3.5.3.3. Impacturile specifice

Pe lângă impacturile generale, trebuie să luăm în considerare și următoarele aspecte specifice sau sectoriale ale impacturilor economice, sociale și ecologice. Este important să acordăm atenție acestor aspecte din perspectiva obligațiilor internaționale ale României, în special a statutului de stat membru al UE și a priorităților specifice ale politicilor naționale (de exemplu reducerea sarcinilor administrative, încurajarea întreprinderilor mici și mijlocii etc.).

- **Impactul asupra drepturilor fundamentale:** Deoarece propunerile naționale trebuie să fie compatibile cu Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, orice propunere de politică publică trebuie să ia în considerare impactul inițiativelor asupra drepturilor, libertăților și principiilor cuprinse în Cartă. Aceste impacturi trebuie să fie identificate și evaluate calitativ. Având în vedere faptul că drepturile fundamentale au un caracter orizontal, acestea ar putea fi relevante pentru toate cele trei tipuri de analiză de impact (economic, social, ecologic). Anumite drepturi fundamentale sunt absolute și nu pot fi limitate sau supuse excepției, iar altele pot fi limitate sau exceptate doar în urma demonstrării necesității și proporționalității. Această analiză a impacturilor va fi completată de verificarea conformității legale cu prevederile Cartei, care are loc în momentul elaborării actului normativ pentru implementarea propunerii.

Caseta 33. Prezentarea generală a drepturilor, libertăților și principiilor cuprinse în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene

Capitolul 1 – Demnitatea

Demnitatea umană
 Dreptul la viață
 Dreptul la integritatea persoanei
 Interzicerea torturii și tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante
 Interzicerea sclaviei și a muncii forțate

Capitolul 2 – Libertățile

Dreptul la libertate și siguranță
 Respectarea vieții private și de familie
 Protecția datelor cu caracter personal
 Dreptul la căsătorie și de a întemeia o familie
 Libertatea de gândire, de conștiință și de religie

Libertatea de exprimare și de informare
Libertatea de întrunire și de asociere
Libertatea artelor și științelor
Dreptul la educație
Libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă
Libertatea de a desfășura o activitate comercială
Dreptul de proprietate
Dreptul de azil
Protecția în caz de strămutare, expulzare sau extrădare

Capitolul 3 – Egalitatea

Egalitatea în fața legii
Nediscriminarea
Diversitatea culturală, religioasă și lingvistică
Egalitatea între femei și bărbați
Drepturile copilului
Drepturile persoanelor în vârstă
Integrarea persoanelor cu handicap

Capitolul 4 – Solidaritatea

Dreptul angajaților la informare și consultare în cadrul întreprinderii
Dreptul de negociere și de acțiune colectivă
Dreptul de acces la serviciile de plasament
Protecția în cazul concedierii nejustificate
Condiții de muncă echilibrate și corecte
Interzicerea muncii copiilor și protecția tinerilor la locul de muncă
Echilibrul între viața personală și profesională
Securitate socială și asistență socială
Protecția sănătății
Accesul la servicii de interes economic general
Protecția mediului înconjurător
Protecția consumatorilor

Capitolul 5 – Drepturile cetățenilor

Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European
Dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor locale
Dreptul la bună administrare
Dreptul de acces la documente
Avocatul Poporului
Dreptul de petiționare
Libertatea de circulație și de ședere
Protecția diplomatică și consulară

Capitolul 6 – Justiția

Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil
Prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare
Principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor
Dreptul de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune

- **Impactul asupra autorităților publice:** În cazul autorităților publice, trebuie luat în considerare rolul acestora în relație cu propunerea de politică publică:
 - ✓ Sunt autoritățile publice implicate efectiv în implementarea propunerii? În acest caz, costurile implicate (de exemplu, costuri de personal, de infrastructură, cofinanțarea proiectelor, costuri de asigurare a conformității etc.) nu trebuie evaluate ca impact economic, ci reprezintă costuri de implementare suportate de administrația publică. În acest context, trebuie să vedem care sunt implicațiile propunerii asupra cheltuielilor publice, angajamentelor bugetare viitoare, fiscalității, și dacă este cazul asupra echilibrului bugetar și datoriei publice.
 - ✓ Sunt autoritățile publice afectate ca beneficiari direcți sau indirecti? În acest caz, când autoritățile publice sunt vizate de o inițiativă, atât în calitate de agenți economici cât și în calitate de angajatori, trebuie acordată atenție tipurilor posibile de instrumente de politică publică. Autoritățile publice pot avea, în același timp, atât un rol de implementare a politicii, cât și rol de beneficiar direct sau indirect.
- **Impactul social specific,** în următoarele domenii:
 - ✓ Ocupare și piața muncii;
 - ✓ Standarde și drepturi în domeniul protecției muncii;
 - ✓ Incluziune socială și protecția grupurilor vulnerabile;
 - ✓ Egalitatea de gen, egalitatea de șanse și nediscriminare;
 - ✓ Accesul la protecția socială, sănătate și educație
 - ✓ Sănătate și siguranță publică

Caseta 34. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la impactul social specific

Pentru aceste tipuri de impact este util ghidul referitor la impacturile distributive.

DG Ocupare a elaborat un ghid util pentru evaluarea impactului social care poate fi descărcat de la adresa:

http://ec.europa.eu/employment_social/evaluation/guidance_en.html.

În ceea ce privește impactul asupra sănătății, ghidul poate fi consultat la adresa: http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2001/monitoring/fp_monitoring_2001_a6_frep_11_en.pdf

- **Impactul asupra numărului și calității locurilor de muncă:** În cazul în care propunerea are efecte majore asupra restructurării companiilor dintr-un anumit sector, analiza nu trebuie să se limiteze la un orizont de timp static. Evaluarea trebuie să ia în considerare procesul de implementare și procesul de adaptare la noile condiții a jucătorilor din sectorul respectiv. Astfel, este recomandabil să estimăm capacitatea angajaților afectați de a anticipa schimbările și de a se adapta ritmul acestora, precum și resursele sociale de sprijin disponibile. Mai mult, trebuie luate în considerare efectele tranziției între ocupare și educație, recalificare, inactivitate și pensionare.

Atunci când estimăm impactul asupra locurilor de muncă, trebuie să facem diferența între două dimensiuni:

- ✓ în ceea ce privește *numărul* locurilor de muncă, trebuie să estimăm efectele directe și indirecte referitoare la variațiile absolute ale numărului de locuri de muncă (create, pierdute sau transformate), evidențiind diferența între efectele anticipate pe termen scurt și cele pe termen mediu. Pe cât posibil, aceste estimări trebuie, de asemenea, exprimate din punct de vedere al ratei de ocupare, ratei de șomaj și efectelor nete, precum și pe categorii detaliate pe sectoare și tip de ocupare. Este important să identificăm care grup de populație va beneficia de crearea de noi locuri de muncă.
- ✓ în ceea ce privește *calitatea* locurilor de muncă, trebuie luați în considerare următorii indicatori:
 - calitatea intrinsecă a locului de muncă (inclusiv nivelul remunerației și echitatea);
 - abilități, formare și perfecționare continuă și dezvoltarea carierei;
 - egalitatea de șanse între femei și bărbați;
 - sănătatea și siguranța la locul de muncă;
 - echilibrul între flexibilitate și siguranța locului de muncă;
 - incluziunea socială și accesul pe piața muncii;
 - organizarea muncii și echilibrul între muncă și viața privată;
 - dialogul social și implicarea angajaților;
 - diversitate și nediscriminare (din punct de vedere al genului, vârstei, dizabilităților, religiei, rasei și originii etnice, orientării sexuale);
 - performanța generală a muncii (inclusiv productivitatea).
- **Impactul asupra IMM-urilor:** Ca urmare a dimensiunii reduse și a resurselor limitate, IMM-urile pot fi afectate de costul impus prin reglementări mai mult decât companiile mari cu care acestea concurează. În același timp, beneficiile politicilor publice tind să fie distribuite uniform în rândul

companiilor de diferite dimensiuni. IMM-urile au mai puține oportunități de a beneficia de economiile de scară și, în general, au dificultăți mai mari în a accesa resursele de capital deoarece costul capitalului este mai mare pentru întreprinderile mici decât pentru cele mari.

Din aceste motive, trebuie să acordăm atenție *Testului IMM*⁹. Acesta constă în următoarele:

- ✓ Stabilirea întreprinderilor care sunt afectate de propunere și caracteristicile acestora:
 - numărul de întreprinderi și dimensiunea acestora (micro, mici, mijlocii sau mari);
 - proporția locurilor de muncă afectate în fiecare dintre tipurile de întreprinderi identificate;
 - ponderea diferitelor tipuri de IMM-uri pe sectoare (micro, mici sau mijlocii);
 - legăturile cu alte sectoare și posibilele efecte asupra subcontractării.
- ✓ Măsurarea distribuției beneficiilor și costurilor potențiale, cu evidențierea diferenței între microîntreprinderi, întreprinderile mici și cele mijlocii. Costurile tipice care trebuie luate în considerare sunt:
 - Costuri financiare – create prin obligația de a plăti taxe, impozite sau tarife;
 - Costuri materiale – create prin obligația de a adapta natura produsului/serviciului și/sau procesul de producție/livrarea a serviciilor pentru a îndeplini standarde economice, sociale sau de mediu (de exemplu, achiziționarea unui nou echipament, formarea personalului, investiții în instalații ecologice etc.);
 - Costuri administrative – create prin obligația de a furniza informații despre activitățile sau produsele companiei inclusiv costuri administrative unice sau recurente.

Costurile și impacturile identificate pentru IMM-uri trebuie comparate cu cele ale companiilor mari. În acest scop, putem face raportul între costurile totale identificate și numărul de persoane angajate, pentru a obține costul mediu per angajat. O altă metodă este raportarea costurilor identificate la cifra de afaceri sau la cheltuielile operaționale ale companiilor.

În plus, este util să avem în vedere următoarele elemente suplimentare:

⁹ Direcție de acțiune promovată de Comisia Europeană prin care se urmărește reducerea costurilor micointreprinderilor și IMM-urilor (simplificarea contabilă, ghișee unice, etc).

- Posibila scădere a competitivității datorată factorilor externi cum ar fi disponibilitatea creditelor, regimul fiscal, accesul la resurse sau forță de muncă calificată etc.;
 - Schimbările posibile în comportamentul concurenților, furnizorilor sau clienților;
 - Impactul estimat asupra posibilităților de intrare pe piață, concurenței și structurii pieței (de exemplu, din punct de vedere al capacității IMM-urilor de a intra de piață);
 - Impactul posibil asupra inovării, atât inovarea tehnologică cât și cea ne-tehnologică (proces, marketing etc.);
 - Beneficiile aduse de propunere (reducerea sarcinilor administrative, creșterea productivității și competitivității, stimularea investițiilor în inovație etc.)
- ✓ Evaluarea opțiunilor alternative și măsuri de reducere a costurilor identificate: în cazul în care analiza cost-beneficiu descrisă mai sus indică faptul că IMM-urile sunt afectate în mod disproporționat (sau dezavantajate în comparație cu întreprinderile mari), trebuie să luăm în considerare măsuri specifice de reducere a impactului negativ asupra IMM-urilor.

Printre măsurile care ar putea fi analizate se numără:

- Exceptarea completă sau parțială a IMM-urilor, în funcție de dimensiune (de exemplu, întreprinderile cu un număr de angajați mai mic decât un prag dat nu trebuie să facă anumite raportări, cu condiția ca această măsură să nu fie în contradicție cu scopul inițial al reglementării);
- Reduceri sau excepții temporare (de exemplu, stabilirea unei perioade de tranziție în care IMM-urile sunt exceptate de la anumite obligații sau termene limită mai lungi pentru îndeplinirea anumitor condiții de către IMM-uri);
- Deduceri fiscale sau ajutor financiar direct pentru compensarea costurilor impuse, cu condiția ca acestea să fie compatibile cu legislația existentă în domeniul concurenței;
- Tarife reduse (de exemplu, în cazul în care aceste tarife sunt foarte mari sau reprezintă un cost fix disproporționat de mare pentru IMM-uri);
- Obligații de raportare simplificate pentru IMM-uri (de exemplu, în domeniul statistic pot fi analizate sinergiile cu obligațiile de raportare existente deja);
- Campanii de informare, ghiduri de utilizare, sesiuni de formare și/sau birouri de informare (de exemplu, birouri destinate IMM-urilor care să furnizeze informații personalizate pentru întreprinderile mici);

- Analizarea sistematică a inițiativelor generale de simplificare care au putea ajuta în mod special IMM-urile (de exemplu, posibilitatea de a utiliza resurse online, inspecții simplificate, etc.).

Atunci când sunt evaluate măsurile posibile de reducere a impactului negativ asupra IMM-urilor, costurile pe care aceste măsuri le-ar putea produce trebuie să fie incluse în analiza finală.

- **Impactul asupra consumatorilor.** În multe cazuri, propunerile care afectează funcționarea piețelor și activitatea companiilor dau naștere unor efecte indirecte asupra consumatorilor finali și gospodăriilor. În alte cazuri, consumatorii pot fi afectați direct de propunerile guvernamentale. Atunci când impactul asupra consumatorilor este semnificativ și efectele asupra prețului, calității sau accesului la produse și servicii specifice poate fi evaluat, acesta trebuie inclus în analiza de impact, deoarece pot exista consecințe distributive sau inflaționiste sau alte aspecte care necesită atenție politică, cum ar fi creșterea costurilor serviciilor de bază (alimentare cu apă sau transport). Alte tipuri de impact importante pentru consumatori ar putea fi reducerea alternativelor sau scăderea calității bunurilor și serviciilor la care au acces. În alte situații, impactul asupra consumatorilor este un cost de oportunitate. De exemplu, interzicerea organismelor modificate genetic va duce la creșterea costului cerealelor, fructelor și legumelor față de situația în care acestea nu au fost interzise, iar beneficiile pierdute ale prețurilor mai scăzute trebuie evaluate în analiza de impact.

În acest context, trebuie să încercăm să răspundem la următoarele întrebări:

- ✓ Opțiunea afectează prețurile la produse și servicii importante pentru consumatori? În acest caz, despre ce produse/servicii este vorba și cu cât vor crește/scădea prețurile?
- ✓ Opțiunea afectează informațiile disponibile despre produse/servicii?
- ✓ Opțiunea afectează gama/calitatea/siguranța produselor și serviciilor?
- ✓ Opțiunea afectează modul în care pot fi accesate produsele sau serviciile?
- ✓ Opțiunea afectează protecția datelor cu caracter personal?
- ✓ Opțiunea afectează venitul disponibil și salariile gospodăriilor?
- ✓ Opțiunea afectează nivelul protecției consumatorilor?
- ✓ Opțiunea afectează pensiile sau economiile?

- ✓ Opțiunea afectează posibilităților gospodăriilor de a împrumuta/economisi bani, de exemplu prin modificarea accesului la servicii financiare?

NOTĂ: Trebuie avut în vedere faptul că dacă analiza de impact estimează costuri directe pentru sectorul comercial, unele dintre costurile pentru consumatori vor fi reprezentate de costuri pentru întreprinderi care sunt transferate sub forma prețurilor crescute. În aceste cazuri, dacă se calculează atât costurile directe pentru întreprinderi, cât și costurile transferate către consumatori avem o dublare a costurilor incluse.

Caseta 35. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la impactul asupra consumatorilor

În cazul în care se estimează că va exista un impact semnificativ asupra consumatorilor sau când justificarea inițiativei de politică publică se bazează pe protejarea consumatorilor, vă recomandăm consultarea următorului manual:
http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_studies_en.htm?update16jan

- **Impactul asupra concurenței:** Deoarece opțiunile pot avea impact asupra concurenței, trebuie luate în considerare următoarele aspecte:
 - ✓ Regulile de liberalizare (aplicabile fostelor servicii monopol cum ar fi electricitatea, telecomunicațiile, serviciile poștale, transportul public etc.) și măsurile de piață internă;
 - ✓ Măsuri care sporesc sau reduc barierele de intrare sau ieșire de pe piață a companiilor;
 - ✓ Reguli care stabilesc drepturi comerciale speciale (de exemplu, dreptul de proprietate intelectuală) sau care exceptă anumite activități de la aplicarea regulilor concurențiale;
 - ✓ Reguli sectoriale pentru anumite obiective economice, regionale sau ecologice;
 - ✓ Reguli generale (de exemplu, legea societăților comerciale) care guvernează activitatea economică.

Trebuie apoi evaluată opțiunea pentru a verifica dacă aceasta conține elemente care:

- ✓ Exceptează o piață sau un sector de la regulile concurențiale, creând sau consolidând astfel un monopol (de exemplu, în ceea ce privește anumite produse agricole);
- ✓ Interferează cu modul în care firmele își promovează sau stabilesc prețul la produse/servicii, limitează sau orientează procesul de

distribuție către anumite canale sau intermediari, reducând astfel alegerea consumatorului sau creând bariere pentru intrarea pe piață (de exemplu, restricții de publicitate sau marketing, introducerea de prețuri minime/maxime sau standarde de calitate);

- ✓ Induce formarea de carteluri între companii pentru stabilirea prețurilor sau împărțirea piețelor, în acest fel determinând creșterea prețurilor sau descurajarea inovației (de exemplu, anumite organizații de piață pentru produsele agricole);
- ✓ Restricționează accesul la resurse (cum ar fi materia primă, terenuri, drepturi de proprietate intelectuală, know-how sau tehnologie) pe piețe concentrate, excluzând astfel intrarea pe piață a unor produse sau servicii alternative (de exemplu, în domeniul IT, media sau farmaceutic);
- ✓ Favorizarea actorilor economici existenți în defavoarea noilor companii, reducând astfel efectele benefice ale liberalizării (limitarea alegerii sau a scăderii prețurilor în domenii, precum telecomunicațiile, energia, transportul).

Caseta 36. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la impactul asupra concurenței

Pentru analiza impactului asupra concurenței recomandăm consultarea ghidului suplimentar elaborat de DG Concurență:

<http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/advocacy>

- **Alte impacturi specifice** pot fi luate în considerare și analizate detaliat, în funcție de tipul propunerii de politică publică. Printre acestea se numără:
 - ✓ Impactul asupra dezvoltării tehnologice și inovației
 - ✓ Impactul asupra comerțului internațional
 - ✓ Impactul asupra statelor în curs de dezvoltare

Pentru acestea și alte tipuri de impact, Ghidul pentru Evaluarea Impactului elaborat de Comisia Europeană și anexele sale reprezintă o sursă utilă de informații¹⁰.

¹⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm.

3.5.3.4. Sarcinile administrative

O propunere de politică publică trebuie să furnizeze detalii referitoare la obligațiile de informare impuse asupra mediului de afaceri, cetățenilor și administrației publice centrale și locale care ar putea fi adăugate sau eliminate prin implementarea fiecărei opțiuni.

Sarcinile administrative provin exclusiv din legislație și nu ar fi efectuate de către firme dacă nu ar exista obligația legală. În această categorie intră toate procesele birocratice în cadrul cărora companiile trebuie să producă și/sau să livreze informații pentru a atinge un obiectiv de afaceri (ex: documentația necesară pentru accesarea fondurilor europene)¹¹.

Sarcinile administrative sunt o subunitate a costurilor administrative în sensul în care costurile administrative acoperă și activitățile pe care firmele le-ar îndeplini chiar dacă reglementările nu ar fi în vigoare. În cadrul unei măsurători, activitățile administrative care nu sunt esențiale pentru asigurarea conformității cu prevederile legale vor fi cuantificate, dar vor fi și identificate și filtrate, astfel încât în cadrul rezultatelor finale să se poată face o distincție între costuri și sarcini.

Programul de acțiune al Comisiei Europene pentru reducerea sarcinilor administrative în UE urmărește scăderea frecvenței cerințelor de raportare la nivelurile minime necesare și revizuirea legislației atunci când aceeași obligație de informare este cerută de mai multe ori.

Caseta 37. Tipuri de sarcini administrative

Sarcini administrative pentru firme:

- Depunerea trimestrială, și nu lunară a Declarației 112 pentru firmele cu cifră de afaceri până în 35.000 de euro;
- Simplificarea calculului taxelor salariale (pentru două plăți, o singură declarație);
- Modificarea contribuției de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale;
- Simplificarea înregistrărilor contabile atât la introducerea obligațiilor de plată, cât și la achitarea lor.

Sarcini administrative pentru persoane fizice:

- Contabilitatea pentru persoane fizice autorizate.

¹¹ Modelul Costului Standard - Manual pentru măsurarea costurilor administrative în România, SGG, 2010

Exemplul 14. Tipuri de soluții pentru simplificare

1. Eliminarea, reducerea sau îmbunătățirea reglementărilor

- Eliminarea reglementărilor
- Utilizarea alternativelor pentru reglementări, de exemplu utilizarea codurilor de bună practică voluntare
- Înlăturarea obligațiilor de informare din reglementare
- Exceptarea firmelor mici de la obligația de a plăti anumite costuri
- Consolidarea legislația secundară și cerințele comune
- Reducerea terminologiei complicate și complexității acesteia

2. Simplificarea procesului de respectare a reglementărilor

- Înlăturarea formularelor inutile, inspecții și cereri de informații
- Reducerea timpului necesar cu completare formularelor, simplificarea formei acestora și clarității
- Prioritizarea resurselor și introducerea inspecțiilor bazate pe risc

3. Schimb de date și cooperare guvernamentală

- Colectarea datelor mai degrabă de la alte entități guvernamentale decât de la clienți (firme, cetățeni)
- Colectarea datelor de la clienți prin sisteme informatice
- Realizarea de ghișee unice
- Introducerea definițiilor standard în legislație

4. Dezvoltarea serviciilor și soluțiilor IT

- Publicarea formularelor pe internet
- Formulare pre-completate
- Interactivitatea formularelor pentru a nu colecta date irelevante
- Ghișee unice electronice pe site-uri guvernamentale

5. Oferirea de ghidare și informații

- Dezvoltarea ghidurilor de consultare pe format electronic/web
- Scrierea ghidurilor de completare în format accesibil
- Separarea cerințelor obligatorii de cele voluntare

Caseta 38. Tipuri de obligații de informare

1. *Notificarea unor activități sau evenimente (specifice)* - transportul mărfurilor periculoase, activitățile care afectează mediul înconjurător etc.
2. *Transmiterea periodică de rapoarte* - declarațiile financiare anuale
3. *Informații etichetate pentru terțe părți* - informațiile referitoare la clasa energetică de pe aparatele electrocasnice, sau etichetele de preț
4. *Informații ne-etichetate pentru terțe părți* - termeni și condiții pentru serviciile financiare, obligațiile de informare a angajaților de către angajatori
5. *Solicitarea unei autorizații individuale*, care este o obligație care trebuie îndeplinită de fiecare dată când este realizată o anumită activitate - autorizație de construcție sau cerere de exceptare a unui transportator rutier de la interdicția de circulație în anumite condiții
6. *Solicitarea unei autorizații generale* - autorizație de desfășurare a activităților financiar bancare sau de vânzare de băuturi alcoolice
7. *Înregistrarea* - la registrul comerțului sau într-o organizație profesională
8. *Certificarea produselor și proceselor*, obligația de prezentare a unui certificat sau de obținere a unui certificat - produsele aeronautice și organizațiile care le proiectează, produc sau întrețin trebuie să fie certificate de Agenția Europeană pentru Siguranță Aviacă
9. *Inspecția în numele autorităților publice* - angajatorii sunt obligați să monitorizeze condițiile de muncă ale angajaților
10. *Cooperarea în cadrul auditurilor și inspecțiilor din partea autorităților publice sau a agenților acestora* - obligația angajatorilor de a coopera cu inspectorii de muncă, inclusiv menținerea unor documente înregistrate adecvate care trebuie prezentate în timpul inspecțiilor, de exemplu obligația hotelurilor de a menține un registru al vizitatorilor
11. *Solicitarea de subvenții sau fonduri nerambursabile* - prin proiecte finanțate din fonduri structurale
12. *Altele*

Sursa: *European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92 of 15 January 2009*

Aceste tipuri de costuri trebuie să fie cuantificate, deoarece există o strategie europeană de reducere a sarcinilor administrative¹², care se aplică și în România. Propunerile de politică publică reprezintă un instrument util pentru atingerea și susținerea țintelor de reducere a acestor costuri.

Pentru opțiunile de politică publică care impun noi obligații de informare, trebuie justificat în detaliu cum contribuie aceste informații la îndeplinirea obiectivelor

¹² <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/>.

opțiunii prezentate. Întotdeauna trebuie luate în considerare opțiuni alternative care nu conduc la crearea de obligații suplimentare de informare. Este important ca analiza de impact să clarifice legătura directă dintre obligațiile de informare și obiectivele principale ale propunerii.

În anumite cazuri, este dificil să facem diferența între o obligație de informare și alte obligații legale cuprinse în propunere. Comisia Europeană sugerează mai multe exemple în acest sens, aceste exemple putând fi regăsite și în administrația publică din România:

- *Costurile determinate de exercitarea dreptului la reclamație.* Aceste costuri nu sunt considerate un cost administrativ deoarece nu există o „obligație” la reclamație.
- *Costurile determinate de inspecții.* Scopul unei inspecții este de a colecta informații necesare pentru verificarea respectării obligațiilor legale. Costurile asociate sunt, în mod clar, costuri administrative, cu toate acestea uneori inspecțiile sunt utilizate pentru colectarea de informații care nu decurg din obligații legale (nivelul de satisfacție al mediului de afaceri etc.). Participarea la acest tip de inspecții este prin definiție voluntară, ceea ce înseamnă că acele costuri aferente nu se încadrează în definiția costurilor administrative impuse prin legislație. Costurile generate de inspecțiile realizate de Agenția Națională de Administrare Fiscală se încadrează în tipurile de costuri voluntare
- *Costuri determinate de evaluarea politicilor publice.* Anumite programe ale UE solicită statelor membre să adopte programe naționale de reformă. Elaborarea unui program de reformă este diferită de obligația de a furniza informații. Cu toate acestea, proiectarea mecanismelor de monitorizare, colectarea datelor referitoare la implementarea politicii, completarea tabelelor și transmiterea lor la Comisia Europeană sunt obligații de informare. De aceea, elaborarea politicilor publice nu trebuie considerată un cost administrativ, cu singura excepție a cerințelor de evaluare a implementării politicii publice.
- *Costuri determinate de obligația de a elabora planuri de siguranță.* Anumite reglementări europene impun întreprinderilor să elaboreze strategii de evacuare în caz de urgență, să realizeze periodic simulări pentru a verifica dacă toată lumea știe ce are de făcut etc. Aceste planuri sunt diferite de obligația de a furniza informații și costurile asociate nu ar trebuie considerate sarcini administrative. Singurele costuri care pot fi incluse aici sunt cele legate de obligația de a colecta informații despre riscurile anticipate (planurile de siguranță trebuie să se bazeze pe o evaluare a riscului) și obligația de a transmite și/sau arhiva planurile de siguranță.

- *Costurile de testare.* Costurile pe care trebuie să le suporte companiile pentru a realiza testarea proceselor și produselor în scopul obținerii unei autorizații sau a unei certificări nu sunt considerate costuri administrative.

3.5.4. Măsurarea impactului

Atunci când măsurăm nivelul beneficiilor și costurilor generate de fiecare opțiune, trebuie să luăm în considerare perioada de viață a anumitor active. Uneori, efectele mai largi la nivel social și ecologic sunt dificil de cuantificat monetar. Această secțiune a ghidului recomandă câteva abordări care vă permit să realizați o evaluare de impact cât mai exactă cu putință.

Caseta 39. Obținerea informațiilor pentru cuantificarea impactului

Utilizarea surselor de referință

- Verificați cum au fost obținute cifrele disponibile. Surse diferite pot utiliza definiții operaționale diferite.
- Utilizați surse multiple, dar asigurați-vă că evaluările folosite sunt consecvente.
- Evitați pe cât posibil sursele care nu furnizează definiții operaționale.

Utilizarea sondajelor

- Sondați sistematic părțile interesate.
- Dacă nu există suficient timp sau resurse pentru desfășurarea unui sondaj, utilizați sondaje naționale sau locale realizate periodic de organizații recunoscute (centre de cercetare, institute cu reputație, etc.).

Estimarea

- Utilizați procente care nu variază foarte mult de la o sursă la alta pentru estimarea unui număr absolut (de exemplu, pentru estimarea numărului de decese, înmulțiți rata mortalității cu populația totală, în loc să compilați cifrele exacte din registrele de evidență a populației).
- Verificați dacă există metode empirice general acceptate.
- Utilizați procentajele existente pentru fenomene similare.
- Utilizați o variabilă cunoscută pentru a estima o altă variabilă, atunci când relația dintre cele două variabile este cunoscută (creșterea populației ca funcție între perioada de timp și ratele anterioare de creștere).
- Stabiliți limite prin referințe la alte variabile (numărul maxim de copii care folosesc scutece de unică folosință nu poate fi mai mare decât populația totală cu vârste între 0 și 4 ani.)
- Aplicați triangulația, prin utilizarea mai multor abordări separate sau surse de date pentru estimarea unei valori și compararea rezultatelor

Utilizarea experților

- Verificați calificarea și expertiza experților.
- Utilizați metode de verificare a estimărilor experților și de reducere a marjei de eroare estimate (vezi metoda Delphi).

Sursa: European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92 of 15 January 2009, Annex 11.3.

3.5.4.1. Modelul Cost Standard

Modelul Costului Standard (MCS) a fost dezvoltat pentru a furniza părților interesate o metodă consistentă, simplificată, de estimare a costurilor administrative impuse firmelor de către guvern¹³. Metoda a fost creată și aplicată pentru prima dată în Olanda iar ulterior a fost preluată la nivelul Uniunii Europene, începând să fie aplicată în toate statele membre. Modelului are ca obiectiv obținerea unor estimări în diferite domenii legislative cu impact asupra mediului de afaceri.

MCS presupune descompunerea reglementărilor într-o serie de componente măsurabile. Modelul nu se concentrează asupra obiectivelor legislației, ci doar asupra activităților administrative ce trebuie întreprinse pentru a îndeplini obligațiile legale. Unul din principalele avantaje ale MCS este măsurarea detaliată a costurilor administrative.

Metoda MCS presupune identificarea acelor părți din legislație care solicită informații din partea firmelor, pentru autorități sau terțe părți. Pentru generarea informației, firmele trebuie să efectueze o serie de activități administrative (ex: colectarea informațiilor din firmă, redactarea rapoartelor). Aceste activități presupun, pe de o parte, consum de resurse interne (timpul angajaților) și, pe de altă parte, consum de resurse externe (onorariile specialiștilor externi).

Caseta 40. Pașii procesului de măsurare

Pas	Descriere
Pasul 1	Pregătirea
Pasul 2	Identificarea obligațiilor de informare și a activităților administrative
Pasul 3	Clasificarea reglementarilor în funcție de origine
Pasul 4	Identificarea grupurilor țintă și a segmentelor
Pasul 5	Colectarea datelor privind frecvența și populația
Pasul 6	Interviuri cu firme / cetățeni/ consultarea experților
Pasul 7	Identificarea parametrilor de cost
Pasul 8	Selectarea firmelor tipice
Pasul 9	Efectuarea interviurilor cu firmele
Pasul 10	Evaluarea grupului de referință
Pasul 11	Extrapolarea datelor la nivel național
Pasul 12	Raportarea

Sursa: Rețeaua SCM, <http://www.administrative-burdens.com/>

¹³ Modelul Costului Standard - Manual pentru măsurarea costurilor administrative în România, 2010, SGG

3.5.4.2. Rata de actualizare

Majoritatea opțiunilor de politici publice produc costuri și beneficii care apar în momente diferite. Construirea unei căi ferate are un cost imediat, dar produce beneficii pe termen lung. Când beneficiarii primesc o sumă constantă de bani pe parcursul unei perioade determinate, beneficiul lor va avea valoare mai mare în primul an față de ultimul an al programului. În mod similar, costurile care vor fi plătite în viitor sunt mai puțin oneroase.

Rata de actualizare (sau rata de scont) este factorul de corecție care reflectă aceste diferențe de valori în timp. Actualizarea permite compararea directă a costurilor și beneficiilor care apar în momente diferite, prin acordarea unei valori mai mari costurilor și beneficiilor imediate față de cele care apar mai târziu în timp. Atunci când utilizăm rata de actualizare, trebuie să o aplicăm atât pentru costuri cât și pentru beneficii.

Comisia Europeană recomandă utilizarea unei rate de actualizare de 4%, care este exprimată în termeni reali și include inflația. Această rată poate fi aplicată costurilor și beneficiilor exprimate în prețuri constante. Totalul costurilor și beneficiilor actualizate ale unei opțiuni de politică publică poartă denumirea de valoarea actualizată netă (VAN).

3.5.4.2.1. Formula pentru valoarea actualizată netă

Valoarea actualizată netă a unui proiect este calculată ca (valoarea actualizată a beneficiilor) minus (valoarea actualizată a costurilor).

Într-o formulă algebrică, dacă B_i și C_i sunt beneficiile respectiv costurile în anul i al proiectului cu o perioadă de $n+1$ ani (considerând acest an ca fiind anul 0), și dacă r este rata de actualizare (exprimată ca o zecimală), atunci valoarea actualizată netă a proiectului este:

$$\sum_{i=0}^{i=n} \frac{B_i}{(1+r)^i} - \sum_{i=0}^{i=n} \frac{C_i}{(1+r)^i}$$

Este rata la care valorile sunt actualizate în prezent. Uzual, se consideră ca fiind aproximativ egal cu costul de oportunitate al capitalului. Acest cost de oportunitate înseamnă că dacă folosim o sumă de bani drept capital pentru un proiect renunțăm să avem un beneficiu din banii respectivi într-un alt proiect.

Exemplul 15. Valoarea actualizată netă

Rata de actualizare este fixă pe toată perioada de existență a unui proiect sau a unei investiții. În ceea ce privește proiectele finanțate din fonduri europene se poate folosi o rată de actualizare de 7% pe an¹⁴. Dacă se alocă 1000 RON cu o rată de actualizare de 7% anual pe o perioadă de 2 ani avem:

- anul 1: $1000 + 7\% = 1070$ și factorul invers de $1000/1070 = 0,934$ RON
- anul 2: $1100 + 7\% = 1177$ și factorul invers de $1000/1177 = 0,849$ RON

Dacă investim acum 0,934 RON din 1000 RON considerând 7% anual, valoarea va crește în anul respectiv la 1000 RON.

Dacă investim acum 0,849 RON din 1000 RON considerând 7% anual, valoarea va crește în anul respectiv la 1000 RON.

3.5.4.2.2. Costurile și beneficiile anualizate

Trebuie să fim atenți atunci când comparăm politici publice cu orizonturi de timp diferite, deoarece criteriul valorii actualizate nete nu mai este valabil. Pentru a face comparații corecte în aceste condiții este util să calculăm *valoarea anualizată* a alternativelor de politici publice. Aceasta este definită ca partea anuală fixă din venit care ar fi plătită printr-o anuitate cu dobândă fixă cu aceeași valoare actualizată netă ca și politica publică. Aceasta este determinată prin formula:

$$\text{Valoare anualizată} = \frac{\text{valoare prezentă} \times \text{rata actualizare}}{1 - (1 + \text{rata actualizare})^{-\text{orizont timp}}}$$

unde orizontul de timp este exprimat în ani și rata de actualizare este exprimată zecimal (adică 4% este exprimat ca 0.04).

Astfel, pentru a compara un proiect cu o valoare actualizată de 1.500 de lei și o durată de 5 ani cu un proiect cu o valoare actualizată de 1.750 de lei și o durată de 7 ani, vom calcula valorile anualizate ale acestor proiecte. Pentru primul proiect

$$\frac{1500 \times 0.04}{1 - (1 + 0.04)^{-5}} = \frac{60}{1 - 0.822}$$

valoarea anualizată este deci 336,94 lei.

¹⁴ Recomandat de Comisia Europeană pentru perioada 2007 - 2009

Pentru al doilea proiect,

$$\frac{1750 \times 0.04}{1 - (1 + 0.04)^{-7}} = \frac{70}{1 - 0.76}$$

avem o valoare anualizată de 291,57 lei. Așadar, deși al doilea proiect produce beneficii nete mai mari, datorită faptului că acestea sunt obținute într-o perioadă mai mare de timp, primul proiect are de fapt o valoare mai bună.

Exemplul 16. Costurile și beneficiile anualizate

Să presupunem că un proiect implică un cost de 1.000.000 lei în acest an și produce beneficii de 200.000 lei pe an în fiecare din următorii 6 ani, după ajustarea inflației. Astfel, utilizând rata de actualizare recomandată de 4%, valoarea actualizată netă a proiectului este:

$$\frac{200,000}{1.04} + \frac{200,00}{1.04^2} + \frac{200,00}{1.04^3} + \frac{200,00}{1.04^4} + \frac{200,00}{1.04^5} + \frac{200,00}{1.04^6} - 1,000,000$$

adică $1.048.427 - 1.000.000$, respectiv 48.427 lei.

Această politică publică generează beneficii nete pentru societate, cu condiția ca distribuția costurilor și beneficiilor între diferitele grupuri sociale să fie considerată acceptabilă.

3.5.4.2.3. Tabelul valorilor actualizate

Tabelul arată valoare de 1.000 UM actualizată la diferite rate pentru o perioadă cuprinsă între 1 și 25 de ani. Astfel, un beneficiu de 1.000 de lei (în prețuri constante), care apare în anul al doisprezecelea, are o valoare actualizată de 624,60 de lei la o rată de scont de 4% sau de 318,63 de lei la o rata de scont de 10%.

Tabelul 13. Tabelul valorilor actualizate

An	Rata actualizare %									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
1	990.10	980.39	970.87	961.54	952.38	943.30	934.58	925.93	917.43	909.09
2	980.30	961.17	942.60	924.56	907.03	890.00	873.44	857.34	841.68	826.45
3	970.59	942.32	915.14	889.00	863.84	839.62	816.30	793.83	772.18	751.31
4	960.98	923.85	888.49	854.80	822.70	792.09	762.90	735.03	708.43	683.01
5	951.47	905.73	862.61	821.93	783.53	747.26	712.99	680.58	649.93	620.92
6	942.05	887.97	837.48	790.31	746.22	704.96	666.34	630.17	567.27	564.47
7	932.72	870.56	813.09	759.92	710.68	665.06	622.75	583.49	547.03	513.16
8	923.48	853.49	789.41	730.69	676.84	627.41	582.01	540.27	501.87	466.51
9	914.34	836.76	766.42	702.59	644.61	591.90	543.93	500.25	460.43	424.10
10	905.29	820.35	744.09	675.56	613.91	558.39	508.35	463.19	422.41	385.54
11	896.32	804.26	722.42	649.58	584.68	526.79	475.09	428.88	387.53	350.49
12	887.45	788.49	701.38	624.60	556.84	496.97	444.01	397.11	355.53	318.63
13	878.66	773.03	680.95	600.57	530.32	468.84	414.96	367.70	326.18	289.66
14	869.96	757.88	661.12	577.48	505.07	442.30	387.82	340.46	299.25	263.33
15	861.35	743.01	641.86	555.26	481.02	417.27	362.45	315.24	274.54	239.39
16	852.82	728.45	623.17	533.91	458.11	393.65	338.73	291.89	251.87	217.63
17	844.38	714.16	605.02	513.37	436.30	371.36	316.57	270.27	231.07	197.84
18	836.02	700.16	587.39	493.63	415.52	350.34	295.86	250.25	211.99	179.86
19	827.74	686.43	570.29	474.64	395.73	330.51	276.51	231.71	194.49	163.51
20	819.54	672.97	553.68	456.39	376.89	311.80	258.42	214.55	178.43	148.64
21	811.43	659.78	537.55	438.83	358.94	294.16	241.51	198.66	163.70	135.13
22	803.40	646.84	521.89	421.96	341.85	277.51	225.71	183.94	150.18	122.85
23	795.44	634.16	506.69	405.73	325.57	261.80	210.95	170.32	137.78	111.68
24	787.57	621.72	491.93	390.12	310.07	246.98	197.15	157.70	126.40	101.53
25	779.77	609.53	477.61	375.12	295.30	233.00	184.25	146.02	115.97	92.30

Sursa: European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92 of 15 January 2009 (11.6, pp 73)

3.5.4.3. Evaluarea impactului neeconomic

Unele dintre efectele identificate prin analiza prezentată mai sus nu vor avea o valoare de piață clară. Impactul asupra sănătății publice sau a mediului, de exemplu, nu poate fi măsurat direct.

Totuși, acest lucru nu înseamnă că nu există tehnici pentru exprimarea acestora în termeni cantitativi și/sau monetari. În asemenea cazuri, este important să folosim o analiză solidă și să evidențiem clar procesul și metodologia urmărite.

Tehnicile care pot fi utilizate în aceste cazuri sunt prezentate în continuare.

3.5.4.3.1. Monetizarea impacturilor neeconomice

Monetizarea impacturilor neeconomice poate fi realizată cel mai ușor atunci când valorile pot fi corelate cu prețurile pieței. De exemplu, poluarea aerului dăunează recoltelor, terenurile agricole produc mai puțin, ceea ce permite o evaluare monetară directă. Cu toate acestea, în cazurile în care valorile impacturilor nu se regăsesc direct în prețurile pieței, trebuie să utilizăm alte tehnici.

Există metode de calculare a costurilor și beneficiilor monetare ale bunurilor care nu au preț de piață direct și care reflectă ori „disponibilitatea de a plăti” ori „disponibilitatea de a accepta” un anumit rezultat și constau în metode bazate pe **preferința declarată** (evaluare contingentă, analiza conjugată, experimente de alegere) și pe **preferința revelată** (metoda costului de călătorie, evaluarea hedonică).

Caseta 41. Preferința revelată și preferința declarată

Teoria preferinței revelate, dezvoltată de economistul american Paul Samuelson, este o metodă prin care poate fi identificată cea mai bună opțiune posibilă pe baza comportamentului consumatorilor. Pe scurt, acest lucru înseamnă că preferințele consumatorilor sunt revelate de obiceiurile lor de cumpărare și consum. Astfel, dacă o persoană alege o combinație de produse (de exemplu 2 mere și 3 banane) în locul altei combinații pe care și-o poate permite (de exemplu 3 mere și 2 banane), putem spune că prima combinație a fost revelată ca fiind preferată celei de-a doua. Putem apoi presupune că prima combinație este întotdeauna preferată celei de-a doua, astfel dacă persoana cumpără a doua combinație înseamnă că prima combinație nu mai este disponibilă.

Teoria preferinței declarate, cunoscută și sub numele de evaluare contingentă, este o tehnică economică bazată pe sondaj pentru evaluarea resurselor neeconomice, cum ar fi protecția mediului. Deși aceste resurse au utilitate economică pentru oameni, anumite aspecte ale acestora nu au un preț monetar deoarece nu sunt vândute direct. Sondajele preferinței declarate măsoară aceste aspecte neeconomice, încercând să răspundă la întrebarea ce sumă de bani ar fi persoanele dispuse să plătească pentru un bun de acest tip.

Metodele preferinței revelate se bazează pe dovezi din tranzacții reale de piață cum ar fi corelația între nivelul zgomotului și prețurile imobilelor. Astfel, se pornește de la acțiuni reale ale unor persoane care suportă costuri reale.

Pe de altă parte, metodele preferinței declarate presupun modelarea unor piețe ipotetice și sondarea opiniei prin chestionare și interviuri cu privire la valoarea acordată unui anumit rezultat. Aceste tehnici au fost utilizate într-o mare varietate de condiții și prin elaborarea unor sondaje bine proiectate au fost generate estimări robuste, similare cu cele obținute prin metodele bazate pe preferința revelată. Cele mai notabile utilizări se referă la estimările pentru reducerea riscului de deces prematur sau la determinarea valorilor rezultatelor ecologice, utilizarea parcurilor publice sau a clădirilor istorice.

3.5.4.3.2. Analiza cantitativă a impacturilor asupra sănătății

Reglementările pot avea un efect asupra sănătății în mod direct, atunci când schimbarea stării de sănătate este un obiectiv declarat sau indirect, ca rezultat al abordării unei probleme conexe. Impacturile asupra sănătății apar cel mai adesea în politicile care se referă la protecția mediului, asistență medicală, siguranța produselor, siguranța în muncă, protecția consumatorilor. Deși nu există o metodologie uniformă pentru analiza acestora, este important ca evaluările de impact să se bazeze pe o analiză solidă și să fie consecvente. Având în vedere principiul proporționalității, este de dorit să utilizăm abordări cantitative atunci când este posibil pentru a permite o comparare mai transparentă a costurilor și beneficiilor. Adesea, riscurile nu pot fi eliminate în totalitate fără costuri exagerate și în aceste cazuri analiza cost-beneficiu este utilă pentru a stabili dacă este, de exemplu mai eficient să cheltuim bani pe reducerea poluării pentru a îmbunătăți sănătatea decât pe creșterea calității sistemului medical.

Există mai multe metode pentru evaluarea cantitativă a propunerilor cu impact potențial asupra sănătății. Se poate face distincția între metode monetare și nemonetare. Abordările nemonetare sunt mai puțin controversate și pot fi mai adecvate într-o analiză cost-eficacitate, în timp ce abordările monetare sunt necesare pentru realizarea unei analize complete cost-beneficiu. Uneori metodele nemonetare pot fi monetizate prin alocarea unei valori monetare rezultatelor. În continuare, sunt prezentate cele mai obișnuite abordări nemonetare, urmate de o scurtă introducere a abordărilor monetare standard.

Aceste metode sunt utilizate de diverse sisteme de sănătate la nivel internațional pentru a măsura impactul investițiilor în sănătate precum și pentru a susține decizia de a investi în anumite domenii de sănătate publică precum și deciziile cu privire la eficiența anumitor intervenții medicale.

3.5.4.3.3. Metode nemonetare

1. **Ani de viață ajustați pentru calitate** (Quality Adjusted Life Years - QALY): metoda utilizează informațiile disponibile despre îmbunătățirile obiective ale sănătății sau calității vieții și le combină cu durata îmbunătățirilor respective. Un an de viață cu sănătate perfectă este calculat ca 1,0, în timp ce un an cu probleme de sănătate are o valoare sub 1,0. Valorile sunt, în general, obținute prin sondaje ale pacienților și medicilor (preferința declarată) și reprezintă o medie între diferite grupuri sociale. Metoda QALY permite agregarea după numărul de indivizi afectați și pot fi alocate ponderi egale tuturor indivizilor sau pot fi ajustate ponderile pentru a reflecta preferința pentru un anumit grup țintă. Anii viitori de viață pot fi ignorați utilizând un factor comun de scont.

2. **Ani de viață ajustați pentru dizabilitate** (Disability Adjusted Life Years - DALY): metoda este foarte similară cu QALY, reprezentând practic valoarea sa negativă. Măsoară numărul de ani de viață ajustați pentru calitate pierduți în comparație cu scenariul de referință, dar în toate celelalte privințe este conceptual identică cu metoda QALY și ar trebui să producă aceleași rezultate pentru evaluarea impactului.

3. **Ani de viață sănătoasă** (Healthy Life Years - HLY): metoda măsoară numărul de ani de viață ajustați pentru calitate rămași pe persoană. Este similară cu QALY. La fel ca în cazul metodei QALY, ani de viață din viitor trebuie ignorați și pot fi utilizate ponderi pentru agregarea scorurilor individuale. Din punct de vedere tehnic, HLY este o sumă a QALY, utilizând speranța de viață rămasă ca limită superioară a însumării. Când sunt realizate corect, metodele QALY și HLY trebuie să conducă la aceleași concluzii.

QALY este utilizat în analizele cost-utilitate pentru a calcula costul economisit în cazul unor intervenții specifice în sănătate. Este de asemenea utilizat pentru alocarea resurselor din domeniul sanitar, reprezentând preferința pentru o intervenție cu cost redus în favoarea unei intervenții cu un cost mai ridicat. Metoda oferă posibilitatea de a favoriza intervenția în cazurile optime pentru societate în defavoarea unei abordări echitabile, care să ia în considerare toate tipurile de cauze medicale pe principiul că toți contributorii plătesc asigurări sociale.

Metoda HLY este inclusă în setul de indicatori utilizați în Strategia Lisabona și studiile anterioare au alocat valori de 50.000 – 80.000 de euro pentru un an QALY. Acest interval poate fi utilizat ca punct de plecare pentru o evaluare de impact, dar trebuie ajustat pentru a reflecta propunerea concretă de politică publică și contextul acesteia.

Aceste metode sunt utilizate de diverse sisteme de sănătate la nivel internațional pentru a măsura impactul investițiilor în sănătate precum și pentru a susține decizia

de a investi în anumite domenii de sănătate publică precum și deciziile cu privire la eficiența anumitor intervenții medicale.

Exemplu 17. Simulare metode nemonetare

QALY sau un indicator apropiat ar putea fi folosit pentru anumite sectoare de activitate din MAI, spre exemplu Agenția Națională Antidrog, în ideea că resursele limitate ale statului împiedică intervenții egale pentru toate cazurile de dependență. Astfel, Agenția Antidrog poate alege intervenția unde raportul cost-utilitate este unul favorabil iar impactul este major. Conform ponderii de la 0=moarte la 1=sănătate perfectă, cifre obținute prin calcularea unor criterii (mobilitate, durere, auto-îngrijire, etc.) se poate realiza un profil al grupului țintă care va fi prioritar pentru intervențiile agenției. Alegerea se poate face între două intervenții care pot genera ani de sănătate cu factori de 0.75 sau 0.5 (0.75 – cu speranță de viață mai bună și 0.5 – cu speranță de viață mai redusă). Câștigul suplimentar poate conduce la luarea deciziei în favoarea intervenției care generează un factor mai înalt.

DALY este un indicator important în determinarea deciziilor de a aloca fonduri pentru anumite grupuri sociale predispuse la consumul de droguri. Astfel, se pot orienta fonduri către grupul țintă format din persoane tinere datorită orientării DALY către persoane tinere în detrimentul vârstnicilor pe baza unor principii legate în principal de utilitatea economică.

Indicatorul HLY poate fi de asemenea foarte util pentru anumite decizii cu privire la alocarea fondurilor poliției către anumite grupuri țintă. Indicatorul măsoară numărul de ani pe care o persoană îi va avea fără a suferi de anumite dizabilități, fiind un factor de productivitate important. Acest element se reflectă în activitățile suplimentare ce ar genera plusuri de productivitate pe fondul lipsei unui anumit handicap (fizic sau psihic), deci realizării unei munci suplimentare. În acest caz Poliția ar putea aloca mai mulți bani pentru prevenirea accidentelor care implică minori, dat fiind numărul de ani care pot fi câștigați în termeni de productivitate ca urmare a evitării accidentelor rutiere de către aceștia comparativ cu accidente în care și-ar pierde viața persoane în vârstă.

3.5.4.3.4. Metode monetare

Scopul monetizării impacturilor de sănătate nu este de a aloca o valoare monetară unei vieți, ci de a permite compararea beneficiilor reducerii unui risc cu costurile implicate. În acest context, orice decizie înseamnă acordarea unei valori monetare implicite beneficiilor de sănătate. Procesul decizional este mai facil, mai consecvent și transparent, dacă există o estimare monetară a valorii acestor beneficii.

1. Abordările de tip contabil

Costul bolii: metoda este o măsură destul de simplă care cuprinde doar cheltuielile medicale ocazionate de apariția unei boli. Dacă o opțiune duce la scăderea rate de

aparitiie a unei boli, cheltuielile medicale economisite pot fi estimate și reprezintă un beneficiu. Invers, dacă opțiunea face posibilă agravarea unei boli, pot fi calculate costurile directe asociate. Utilitatea acestei metode este limitată, deoarece nu include alte costuri indirecte pentru societate, cum ar fi orele de lucru pierdute sau modul în care oamenii își evaluează propria sănătate. De asemenea, în unele situații poate duce la rezultate opuse celor așteptate: de exemplu, o acțiune care duce la moartea unei persoane care altfel ar fi petrecut timp în spital este calculată ca beneficiu utilizând metoda Costul bolii.

Capitalul uman: metoda încearcă să măsoare pierderea câștigurilor viitoare în caz de dizabilitate sau moarte prematură. De asemenea, poate fi privită ca o măsură a pierderii din bunăstarea socială cauzată de moarte/dizabilitate/productivitate scăzută. Critica adusă acestei metode este că duce la valori diferite ale vieților în funcție de câștigurile viitoare estimate, ceea ce ar putea fi considerat imoral deoarece nu dă nicio valoare persoanelor care nu sunt active pe piața muncii (de exemplu, persoane vârstnice). Pentru reducerea acestei probleme sau dacă persoanele afectate nu pot fi identificate destul de precis, pot fi utilizate valori medii ale indicatorului.

2. Abordările bazate pe preferințe

O altă metodă de evaluare a impacturilor de sănătate este analiza preferințelor declarate sau relevate ale indivizilor cu privire la expunerea lor la o anumită situație care implică un risc de sănătate. Acestea pot fi măsurate utilizând conceptele de „Disponibilitate de a plăti” pentru o îmbunătățire sau „Disponibilitate de a accepta” compensație pentru o înrăutățire. Două metode care utilizează aceste concepte sunt Valoarea vieții statistice și Valoarea anului de viață statistic.

Valoarea vieții statistice: este obținută prin calcularea disponibilității de a plăti indivizilor pentru un risc mai mic de mortalitate împărțită la reducerea riscului. Astfel, metoda nu măsoară valoarea vieții ca atare, ci alocă o valoare monetară pentru disponibilitatea de a accepta niveluri mai ridicate sau mai scăzute ale riscului.

Valoarea anului de viață statistic: măsoară disponibilitatea de a plăti pentru creșterea cu un an a speranței de viață. Trebuie menționat că niciuna dintre cele două metode nu măsoară calitatea vieții și pentru a realiza acest lucru trebuie combinate cu metodele prezentate mai sus.

Utilizarea metodelor prezentate poate duce la critici morale, deoarece ideea de a pune un preț pe viața unui om este considerată ne-etică. Cu toate acestea, metodele monetare nu încercă să facă acest lucru, ci să evalueze riscurile. Deși nimeni nu și-ar da viața pentru o sumă de bani, majoritatea oamenilor sunt dispuși să aleagă între echipamente de protecție cu prețuri și niveluri de protecție diferite

sau între diferite moduri de a trece strada pentru a economisi timp. Putem astfel să identificăm valoarea pe care oamenii o dau micilor schimbări ale nivelului de risc.

Exemplul 18. Valoarea vieții statistice

Să presupunem că o anumită caracteristică de siguranță a unui autoturism (de exemplu un airbag) reduce cu 50% riscul de rănire fatală într-un accident care altfel ar fi fost fatal și că probabilitatea medie de a suferi un astfel de accident este de 0,1%. Dacă prețul unui airbag este de 500 euro și 70% dintre mașini sunt echipate opțional cu airbag, înseamnă că 70% dintre șoferi sunt dispuși să plătească 500 de euro pentru o reducere cu 0,05% (1/2000) a probabilității de a avea un accident fatal. La rândul său, acest lucru înseamnă că valoarea pe care șoferii acestor mașini o dau vieții este cel puțin $2000 \times 500 = 1$ milion de euro în medie. Acest exemplu arată că evaluarea riscului diferă între indivizi. 30% dintre șoferi (care nu au instalat un airbag în mașină) alocă implicit o valoare mai mică (datorită constrângerilor financiare), în timp ce unii dintre șoferii care au cumpărat un airbag pot da o valoare mult mai mare vieții proprii dar fără a fi obligați să plătească mai mult de 500 euro.

Să presupunem că poluarea aerului poate să genereze riscul de moarte prematură la 1 din 1000 de persoane. Să presupunem de asemenea că 1000 de persoane au fost supuse acestui risc și fiecare era dispusă să plătească în medie 1500 de euro pentru a reduce riscul de moarte prematură la zero. Deoarece acest factor de risc aplicat la întregul grup conduce la probabilitatea unei morți premature (1 din 1000 x 1000) iar disponibilitatea de a plăti agregată pentru evitarea riscului este de 1500×1000 , valoarea prevenirii unei morți premature statistice este de 1,5 milioane euro.

Bună practică: Îmbunătățirea calității aerului în Uniunea Europeană

În contextul Strategiei Aerului, au fost realizate cercetări pentru a evalua impactul îmbunătățirii calității aerului asupra sănătății. Pe baza sondajelor din Franța, Marea Britanie și Italia efectuate ca parte a proiectului *New Ext* (2004), au fost obținute valorile din tabelul de mai jos. Pentru a reflecta incertitudinile din metodologie și analiză, au fost utilizate atât cifrele medii și mediane cât și cifrele rezultate în urma aplicării metodelor „valoarea vieții statistice” și „valoarea anului de viață statistic”.

	Valoarea vieții statistice (euro)	Valoarea anului de viață (euro)
Mediană	980.000	52.000
Medie	2.000.000	120.000

Diferențele între valori arată clar incertitudinea referitoare la alocarea unei valori schimbării stării de sănătate a populației. Abordarea adoptată indică nivelurile generale de impact fără a avea pretenția de acuratețe care nu ar fi justificată de metodologie. Beneficiile de sănătate ale diferitelor opțiuni au fost estimate în termeni cantitativi și monetari.

Un alt indicator inclus în Strategia Aerului a fost morbiditatea, pentru care au fost evaluate trei componente:

1. Costurile de resurse, cu alte cuvinte costurile medicale plătite de sistemul de sănătate în anumită țară sau acoperite prin asigurări și orice alte cheltuieli personale făcute de individ sau familia acestuia.
2. Costurile de oportunitate, adică productivitatea pierdută (timp de lucru pierdut sau activitate la capacitate redusă) și costul de oportunitate al timpului liber inclusiv munca voluntară.
3. Utilitatea redusă, respectiv alte costuri sociale și economice, inclusiv orice restricții sau satisfacție redusă din activitățile de agrement, disconfort (durere sau suferință), nesiguranță referitoare la viitor și griji produse familiei și altor persoane. Datorită lipsei datelor, acest element a fost rareori inclus.

Atunci când pot fi obținute estimări specifice pentru impacturile unei anumite politici asupra sănătății, de exemplu prin studii externe, acestea trebuie utilizate în evaluarea de impact. Dacă, însă, nu a fost realizată o asemenea cercetare, pot fi folosite pentru aproximare estimări anterioare din alte domenii de politică publică. Cercetările realizate în ultimii ani indică o cifră de 1-2 milioane de euro pentru valoarea vieții statistice și 50.000 – 100.000 de euro pentru valoarea anului de viață statistic în Europa. Aceste estimări pot fi utilizate pentru o analiză de impact, dacă nu există estimări specifice și adaptate contextului.

Tehnica transferului costurilor și beneficiilor (denumită de obicei „transferul beneficiilor”) poate fi utilizată și pentru estimarea valorii impacturilor care nu au prețuri de piață. Prin această tehnică, valorile obținute într-un studiu sunt transferate în alt studiu. De exemplu, estimarea costurilor de prevenire a accidentelor pe autostradă într-un stat membru UE poate fi utilizată pentru estimare în alt stat membru UE. Utilizarea acestei tehnici sporește incertitudinea valorilor estimate, dar poate fi utilă pentru a indica impacturile posibile sau atunci când există constrângeri bugetare și de timp.

Au fost dezvoltate baze de date cu studii de evaluare pentru a facilita transferul beneficiilor. Pe site-ul Uniunii Europene¹⁵ există o analiză a posibilităților de adaptare a acestor baze de date. Atunci când alocăm o valoare impactului se aplică principiul proporționalității: nu consumați mult timp și efort pentru a da o valoare unui impact nemonetar, dacă acesta este o parte foarte mică din impactul general.

În toate abordările monetare trebuie menționate atât estimările cantitative cât și cele monetare. De exemplu, estimarea numărului de vieți care vor fi salvate trebuie prezentată împreună cu valoarea monetară estimată a beneficiilor.

¹⁵ <http://ec.europa.eu/environment/enveco/others/index.htm#valuation> secțiunea „Assessment of Environmental Valuation Reference Inventory (EVRI) and the Expansion of Its Coverage to the EU”

3.5.4.3.5. Analiza cantitativă a impacturilor asupra mediului

În cazurile în care există impacturi ecologice, este important ca acestea să fie identificate și estimate din punct de vedere monetar. Un exemplu de domeniu în care trebuie făcut acest lucru este emisia unei unități de dioxid de carbon (sau alte gaze cu efect de seră).

1. Cuantificarea emisiilor: primul pas este întotdeauna să verificăm dacă măsura propusă va duce la emisii suplimentare de dioxid de carbon sau alte gaze cu efect de seră.
2. Echivalarea emisiilor: anumite gaze sunt mult mai dăunătoare decât altele când ating o anumită cantitate. Atunci când comparăm opțiuni sau agregăm diferite gaze cu efect de seră, este util să le exprimăm într-o singură unitate de măsură prin ajustarea acestora în funcție de potențialul de încălzire globală, astfel încât să fie asigurată comparabilitatea și echivalența.
3. Alocarea valorii emisiilor: în mod normal, emisiile de gaze cu efect de seră ar trebui evaluate utilizând costul social al carbonului (SCC). Acesta este costul global astăzi al unei unități suplimentare de dioxid de carbon emis, însumând costul global total al daunelor provocate pe toată perioada cât se află în atmosferă. Reprezintă prețul pe care societatea ar trebui, teoretic, să fie dispusă să îl plătească acum pentru a evita distrugerea viitoare cauzată de emisii suplimentare de dioxid de carbon.

Alocarea unei valori gazelor de seră are rolul de a crește valoarea opțiunilor cu impact redus de mediu față de opțiuni cu impact ecologic major.

3.5.4.4. Modele cantitative

Modelul sau instrumentele alese trebuie să fie proporționale cu efectele care sunt analizate. Aplicarea unor modele cantitative sofisticate poate consuma mult timp și resurse, deoarece necesită expertiză specifică și disponibilitatea unor date adecvate. O propunere de politică publică nu necesită întotdeauna utilizarea unor astfel de modele. Vă recomandăm să examinați întotdeauna oportunitatea utilizării unui astfel de model și să stabiliți dacă acesta corespunde nevoilor analitice ale evaluării de impact pe care o realizați. Dacă se impune folosirea unui model

cantitativ, puteți lua în considerare externalizarea realizării acestei analize către institute de cercetare sau consultanți.

Caseta 42. Îndrumare din partea Comisiei Europene referitoare la modele cantitative de analiză a impactului

În cazul în care considerați că evaluarea de impact pe care o realizați necesită analize mai sofisticate, puteți găsi informații referitoare la o gamă largă de modele cantitative în Anexa 11.5 a Ghidului Comisiei Europene pentru Evaluarea Impactului. Sunt incluse următoarele modele:

- modele ale Echilibrului General Calculabil (CGE)
- modele sectoriale
- modele macro-econometrice
- modele pentru analiza impactului ecologic
- modele de micro-simulare
- proiecte și programe

3.6. Compararea și prezentarea opțiunilor



3.6.1. Importanța acestei etape

Aceasta este cea mai importantă parte a propunerii de politică publică deoarece face legătura între dovezi (natura și intensitatea impacturilor identificate în etapa anterioară) și evaluarea implicațiilor acestor impacturi asupra scenariilor create pentru fiecare opțiune. Compararea opțiunilor permite transformarea analizei în paradigme practice și conceperea unor alternative utile pentru a stabili care este cea mai bună opțiune.

De asemenea, modul în care sunt prezentate opțiunile este esențial. Propunerea de politică publică este atât un *proces* cât și un *document*. Documentul trebuie să evidențieze rațiunea pentru care politica publică există, dovezile empirice și modul în care ar trebui înțeleasă și chiar contestată alegerea de politică publică. Prezentarea propunerii de politică publică este strâns legată de modul în care va fi utilizată. Cu cât o propunere este mai clară, cu atât sunt mai mari șansele ca aceasta să fie folosită practic de guvern și parlament.

Caseta 43. Pași următori

- Definirea problemei
- Stabilirea situației de referință
- Identificarea obiectivelor
- Identificarea opțiunilor
- Analiza impactului
- **Compararea și prezentarea opțiunilor**
- Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare

3.6.2 Cum comparăm opțiunile

În termeni generali, următoarele criterii trebuie folosite pentru compararea opțiunilor și explicarea aplicabilității acestora:

- *eficacitatea* opțiunii, adică în ce măsură aceasta duce la îndeplinirea obiectivelor;
- *eficiența* opțiunii, adică în ce măsură obiectivele pot fi atinse cu resursele disponibile sau cu cel mai mic cost (raportul cost-eficacitate);
- *coerența* opțiunii cu obiectivele, strategiile și prioritățile generale ale guvernului și măsura în care aceasta poate limita costurile de oportunitate în domeniul economic, social și ecologic.

Dintre cele mai utilizate tehnici pentru compararea opțiunilor, amintim:

- Analiza Cost-Beneficiu (ACB)
- Analiza Cost-Eficacitate (ACE)
- Analiza Multicriterială (AMC)

Ghidul cuprinde și o scurtă mențiune despre tehnici suplimentare cum ar fi Analiza Costului de Conformitate (ACC) și Analiza Risc-Risc (ARR).

NOTĂ: Aceste tehnici sunt instrumente decizionale care facilitează alegerea unei opțiuni. Ele pot fi utilizate împreună iterativ în același proces de analiză de impact, dar alegerea instrumentului potrivit depinde de circumstanțele specifice.

Tabelul 14. Criterii de testare a opțiunilor

Cerințele Ghidului Comisiei Europene pentru Evaluarea Impactului	Criteriu implicit de decizie
<i>Eficacitate:</i> Măsura în care opțiunea poate atinge obiectivele propunerii.	<i>Test de eficacitate</i>
<i>Eficiență:</i> Măsura în care obiectivele pot fi atinse cu resursele disponibile sau cu cel mai mic cost.	<i>Test cost-eficacitate</i>
Opțiunea de politică publică nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor, sau principiul proporționalității.	<i>Test cost-eficacitate</i>
Analiza de impact trebuie să „îmbunătățească calitatea propunerii de politică publică prin identificarea celei mai simple intervenții posibile”.	<i>Test cost-eficacitate, soluțiile cu cel mai mic cost</i>
<i>Coerență:</i> Măsura în care opțiunea poate limita costurile de oportunitate în domeniul economic, social, ecologic.	<i>Test calitativ cost-beneficii (analiza trebuie să compare diferitele tipuri de costuri de oportunitate)</i>
<i>Nevoia de acțiune.</i> “Este nevoie de atenție sporită pentru a determina dacă intervenția UE este justificată (principiul subsidiarității). Pentru respectarea principiului subsidiarității, nu trebuie să existe nici o intervenție UE dacă nu este clar că cel puțin una dintre opțiuni va produce rezultate mai bune decât ar putea obține statele membre.”	<i>Test de nevoi pe baza analizei cost-eficacitate cu evaluarea alternativelor la nivelul UE/state membre</i>
Aplicarea principiului precauției în cazul în care au fost identificate riscuri inacceptabile care pot duce la pierderi ireversibile.	<i>Test de limită</i>

NOTĂ: Atunci când selectăm opțiunile care vor fi comparate, trebuie să includem întotdeauna scenariul de referință (situația actuală).

3.6.2.1 Analiza cost-beneficiu

3.6.2.1.1. Ce este analiza cost-beneficiu?

ACB rezultă din formula

$$\text{ACB} = \text{Beneficii} - \text{Costuri}$$

3.6.2.1.2. Când trebuie utilizată ACB?

Analiza cost-beneficiu poate fi aplicată în două forme:

- *ACB completă* trebuie folosită când cea mai mare parte a costurilor, dar și a beneficiilor poate fi cuantificată în termeni monetari și când există un anumit grad de libertate în alegerea măsurii în care obiectivele pot fi îndeplinite. O măsură este justificată atunci când se așteaptă beneficii nete în urma intervenției.
- *ACB parțială* poate fi realizată atunci când doar o parte din costuri și beneficii poate fi cuantificată în termeni monetari. Beneficiile nete obținute în urma analizei trebuie coroborate cu evaluarea calitativă a celorlalte costuri și beneficii.

De regulă, ACB este folosită când guvernul nu a stabilit cu certitudine care este scenariul preferat, iar factorii de decizie, încă, analizează ce rezultate și efecte doresc să obțină.

Aplicarea ACB are atât avantaje, cât și dezavantaje:

Tabelul 15. Avantaje și dezavantaje ale Analizei Cost Beneficiu

Avantaje	Dezavantaje
• calculează toate efectele (negative și pozitive) ale măsurilor de politică publică • permite compararea clară a clasificării costurilor cu clasificarea beneficiilor propunerii, așa cum apar acestea în timp poate fi utilizată și pentru ierarhizarea propunerilor alternative în ceea ce privește câștigurile (sau pierderile) sociale nete	• nu poate lua în considerare impacturile pentru care nu există date cantitative/monetare (de exemplu, îmbunătățirile calitative ale educației și formării) • trebuie completată cu analize suplimentare ale efectelor distributive

3.6.2.1.3. Cum se realizează ACB?

O procedură ACB completă se realizează în următorii pași:

1. Analizarea tipurilor de factori interesați și sectoarelor care vor fi afectate de opțiunile de politică publică sau de posibilele combinații de opțiuni;
2. Cuantificarea factorilor afectați – câte întreprinderi, câte IMM-uri, câte sectoare economice etc.;
3. Identificarea costurilor și beneficiilor pentru fiecare categorie de actori;
4. Cuantificarea și exprimarea în termeni monetari a costurilor și beneficiilor;
5. Identificarea fluxurilor de numerar pentru costuri și beneficii în perioada implementării politicii publice, aplicarea ratei standard de actualizare și calcularea valorii actualizate nete și a ratei interne de rentabilitate a diferitelor opțiuni;
6. Adunarea tuturor beneficiilor și costurilor așteptate și calcularea beneficiilor nete (valoarea opțiunii de politică publică);
7. Evidențierea marjelor de eroare sau a incertitudinilor care trebuie luate în considerare la compararea opțiunilor.

NOTĂ: Această procedură trebuie aplicată, în mod proporțional, în funcție de timpul, resursele și informațiile disponibile. Cu toate acestea, trebuie întotdeauna indicat care sunt ipotezele folosite, cum influențează acestea analiza și de ce nu a fost aplicată ACB completă (dacă este cazul).

Aceasta este o bună practică din punct de vedere al transparenței, deși în cazul în care marjele de eroare sunt foarte mari și există suprapuneri între opțiunile de politică publică, alegerea între opțiuni poate deveni irelevantă. Din acest motiv, SCB poate fi considerată mai degrabă un instrument de *informare* decât unul normativ care dictează deciziile pe politică publică.

În general, analiza cost-beneficiu este utilizată în evaluare ex-ante pentru selecția unui proiect de investiții. Poate fi folosită de asemenea în cadrul evaluărilor ex-post pentru a măsura impactul economic al intervenției. Se folosește atunci când impactul financiar depășește simple efecte financiare. De aceea este utilizată în

proiectele majore de infrastructură, mai ales în domeniul de transport și cel de mediu unde este mai simplu să fie cuantificate și monetizate efectele externe pieței. Mai este folosită în sectoarele: sănătate, educație și patrimoniu cultural. Conform metodologiilor Uniunii Europene¹⁶, analiza cost-beneficiu joacă un rol în evaluare proiectelor majore de investiții. Printre acestea se pot menționa:

- Investițiile finanțate prin Fondul European de Dezvoltare Regională (infrastructură, sănătate, educație, mediul de afaceri, turism)
- Investiții realizate prin Fondul de Coeziune (transport, mediu)

Exemplul 19. Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale

Premisele de realizare a ACB:

1. Investițiile inițiale estimate a fi realizate de parcurile industriale sunt exprimate în prețuri constante, fără a fi ajustate pentru inflație;
2. Beneficiile calculate se referă numai la investițiile inițiale realizate în parcurile industriale, considerându-se că acestea aduc o valoare adăugată în societate. Nu au fost luate în considerare veniturile obținute de operatorii economici localizați în parcurile industriale după constituirea acestora. În măsura în care o parte din aceste venituri se transferă în salariile angajaților, se poate considera că acest beneficiu este redat ca și beneficiu social prin crearea de locuri de muncă;
3. Nu a fost luată în considerare amortizarea și valoarea reziduală a clădirilor și echipamentelor;
4. Ajutorul de stat constituie o plată transferată (plăți care, deși pot schimba distribuția de venituri în societate, nu induc un cost economic direct) și a fost inclus, în baza faptului că dacă nu ar fi acordat, costul economic al furnizării serviciilor de către parcurile industriale ar fi mai mare ceea ce ar putea afecta deciziile de realizare a investițiilor inițiale; acesta a fost calculat ca mediană a ajutoarelor primite până în prezent de parcurile industriale care au răspuns la sondajul realizat în cadrul politicii publice, adică 361.383 RON/firmă, primit în medie pe 5 ani. Totuși, această definiție se aplică în cazul proiectelor de investiții pentru a permite evaluarea profitabilității proiectului, calculând costurile la întreaga lor valoare economică, pe când în cazul de față, situația este răsturnată, deoarece investiția inițială este considerată un beneficiu. În consecință, au fost realizate 2 ACB, una care tratează ajutoarele de stat ca și cost, și alta care le elimina (redăm mai jos rezultatele pentru prima variantă a ACB). O altă dificultate teoretică este cea de a interpreta acordarea ajutoarelor de stat înainte și după expirarea actualei scheme de ajutor de stat (2013) și a consecințelor prelungirii schemei din punctul de vedere al analizei. Ajutorul de stat care poate fi acordat până în 2013 societăților administrator sau firmelor localizate în parcuri previzionate a se înființa conform prezentei propuneri de politică pot fi văzute ca și costuri "scufundate" (deoarece au fost deja prevăzute în actuala schemă și nu pot fi retrase). Pe de altă parte, o externalitate care apare privește faptul că, de prelungirea schemei vor beneficia și societăți-administrator și firme ale căror investiții inițiale din trecut nu sunt listate ca și beneficii ale actualei politici. Din aceste motive, în ACB care include

¹⁶ Ghidul pentru evaluarea dezvoltării socio-economice, 2003, Tavistock Institute

ajutoarele de stat ca și costuri, cele acordate până în 2013 nu sunt listate pentru că provin dintr-o alocare bugetară deja realizată, iar cele acordate începând cu 2014 sunt limitate la cele 5 parcuri nou înființate și 5 extinderi previzionate de către prezenta politică și s-a asumat că în 2014, 2015 și 2016 se va înființa câte un parc industrial și se va extinde un altul;

5. Numărul de parcuri industriale estimate a se înființa ca urmare a politicii publice a fost ajustat în jos ca urmare a probabilității ca investițiile anticipate să fie făcute chiar dacă nu se obține titlul de parc industrial (pentru evita dubla numărare, adică listarea unor beneficii care ar fi avut loc oricum ca și beneficii directe ale politicii o formă de ineficiență alocativă denumită și deadweight), și datorită faptului că 64% dintre respondenții la sondajul efectuat (anexat) au indicat dificultățile de natura economică provenite din scăderea cererii și blocajele financiare cauzate de criza economică mondială ca fiind cea mai importantă problemă pe care o au în prezent.
6. Nu au fost calculate costuri de tranzacție, precum costul elaborării studiilor de fezabilitate și celelalte documente necesare de către solicitanții titlurilor de parcuri industriale;
7. Nu au fost adăugate la costuri posibilele externalități (precum eventuala necesitate a unui Consiliu Local de a construi sau îmbunătăți un drum de acces la locația parcului industrial).
8. Rata de actualizare folosită a fost de 5%, recomandată de Comisia Europeană pentru proiecte majore de investiții¹⁷

ACB cu ajutorul de stat inclus ca și cost:

Anul	2012	2013	2014	2015	2016
Beneficii	10.330	10.330	36.330	36.330	36.330
(mii RON)					
Investiții inițiale în parcuri industriale no	6.250	6.250	6.250	6.250	6.250
Extinderi de	4.080	4.080	4.080	4.080	4.080
parcuri industriale					
Cheltuieli rambursate prin fonduri structurale			26.000	26.000	26.000
Costuri	129,8	129,8	852,566	852,566	852,566

¹⁷Guidance on the methodology for carrying out cost-benefit analysis,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_en.pdf accesat în data de 10.05.2011

Ajutoare de stat pentru 5 parcuri noi si 5 extinderi			722,766	722,766	722,766
Cheltuieli materiale DGRCL	12,6	12,6	12,6	12,6	12,6
Cheltuieli salariale DGRCL	117,2	117,2	117,2	117,2	117,2
TOTAL Beneficii nete	10.200	10.200	35.477	35.477	35.477
Factor actualizare	0,952	0,907	0,864	0,823	0,784
Beneficii nete actualizate	9.714,48	9.251,88	30.646,74	29.187,37	27.797,50
VNA (Valoarea Adăugată Netă)	106.597,97				

3.6.2.2. Analiza cost-eficacitate

$ACB = \text{Beneficii} - \text{Costuri}$

3.6.2.2.1. Ce este analiza cost-eficacitate?

ACE rezultă din formula

unde efectele sunt exprimate în unități de măsură (cum ar fi numărul de vieți salvate).

3.6.2.2.2. Când trebuie utilizată ACE?

ACE trebuie utilizată când inițiativa publică are un obiectiv fix (un nivel specificat sau o țintă clară, care trebuie atinsă până la o dată stabilită). Astfel, este recomandat să apelați la procedura ACE când ministerul a definit deja un set clar de obiective și întrebarea este care ar fi cea mai bună modalitate de obținere a rezultatelor specificate. De aceea este nevoie să calculăm costul necesar pentru atingerea obiectivelor și apoi să comparăm costurile diferitelor opțiuni.

ACE este o alternativă la analiza cost-beneficiu pentru situațiile în care este dificil să alocăm o valoare monetară beneficiilor. Analiza cost eficacitate are ca rezultat o ierarhie a opțiunilor de reglementare pe baza „costului pe unitate de eficacitate”. Analiza ajută la identificarea opțiunii care implică cel mai mic cost pentru atingerea unui obiectiv fix.

Aplicarea ACE are atât avantaje cât și dezavantaje:

Tabelul 16. Avantajele și dezavantajele Analizei Cost Eficacitate

Avantaje	Dezavantaje
• nu necesită măsurarea sau estimarea exactă a beneficiilor • poate fi utilizată pentru a compara alternative care produc aproximativ același efect	• nu ajută la stabilirea sau alegerea nivelului optim al beneficiilor • se concentrează pe un singur tip de beneficii (efectul dorit al măsurii), dar poate conduce la rezultate incomplete dacă nu sunt evaluate posibilele efecte secundare • nu oferă un rezultat clar referitor la beneficiile nete ale propunerii asupra societății

ACE poate fi utilizată pentru a evalua impactul inițiativelor de finanțare publică. O intervenție publică poate fi astfel considerată „eficientă” dacă obiectivele stabilite sunt obținute cu cel mai mic cost sau dacă impactul dorit este maximizat utilizând un nivel fix al resurselor.

3.6.2.2.3. Cum se realizează ACE?

ACE corelează efectele unei intervenții cu costul total al producerii efectelor respective. Criteriul de evaluare este, de obicei, costul unitar al rezultatului obținut (de exemplu, costul unui loc de muncă creat sau costul unui funcționar public perfecționat). Apoi, acest cost trebuie comparat cu costul altei intervenții sau cu alte metode pentru obținerea aceluiași rezultat. O propunere de politică publică este eficientă sau are un bun raport cost/eficacitate, atunci când atinge obiectivele stabilite la un cost mai mic decât celelalte opțiuni.

Abordarea propusă este următoarea:

1. Prezentați o estimare generală a costului intervenției propuse;
2. Arătați cum se justifică acest cost pentru îndeplinirea obiectivelor (chiar dacă în cele din urmă aceasta este o decizie politică);

3. Verificați dacă aceleași rezultate pot fi atinse cu costuri mai mici sau dacă pot fi obținute rezultate mai multe sau mai bune la același cost, utilizând o abordare diferită sau alte instrumente;
4. Prezentați opțiunile cele mai eficiente sau cu cel mai bun raport eficacitate/cost.

Tipurile de costuri care trebuie luate în considerare:

- Costuri financiare directe (plăți către beneficiari sau terți) din bugetul național, bugetul UE sau alte fonduri publice;
- Costuri administrative pentru autoritățile publice (de exemplu, asistență externă sub forma studiilor de fezabilitate sau de evaluare, costuri IT etc.);
- Resurse umane necesare pentru gestionarea intervenției;

Cu cât obiectivele și rezultatele sunt specificate mai clar, cu atât este mai ușor să evaluăm eficiența unei propuneri. Dacă o inițiativă are obiective multiple, care nu sunt exprimate exact din punct de vedere al rezultatelor așteptate, va fi dificil să atribuim costuri efectelor preconizate.

NOTĂ: Calcularea raportului cost/eficacitate poate necesita stabilirea unui număr de ipoteze. Aceste trebuie întotdeauna explicate clar în propunerea de politică publică.

Exemplul 20. Analiza cost eficacitate pentru alegerea soluțiilor tehnologice

Alegerea tehnologiei este un exemplu comun de situație în care beneficiile pot fi măsurate în termeni nemonetari. Acesta este și cazul determinării costului minim pentru un anumit rezultat..

Îmbunătățirea boilerelor în sistemul de încălzire a unui cartier.

Mai jos sunt prezentate trei alternative de soluții tehnologice:

Tehnologia A: înlocuirea tuturor boilerelor existente cu boiler noi alimentate cu lemn

Tehnologia B: renovarea celor existente alimentate pe bază de ulei și gaz

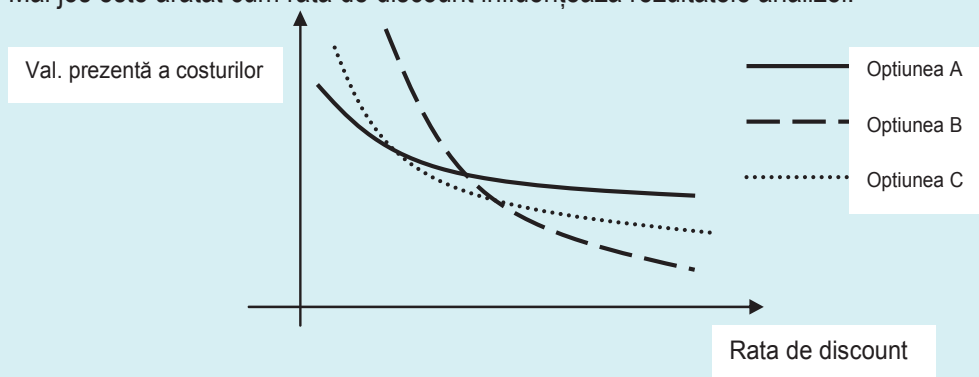
Tehnologia C: reparații capital pentru cele existente

Costurile totale pentru fiecare proiect:

Costul total

Mii de Euro anuale investiții	Costuri anuale fixe	Costuri pentru combustibil	Costuri de
Tehnologia A 300	6,000	150	
Tehnologia B 600	3,250	100	
Tehnologia C 750	500	300	

Mai jos este arătat cum rata de discount influențează rezultatele analizei.



Sursa: Ghidul pentru evaluarea dezvoltării socio-economice, 2003, Tavistock Institute

3.6.2.3. Analiza multicriterială

3.6.2.3.1. Ce este analiza multicriterială?

AMC se bazează pe o matrice a performanțelor sau a beneficiilor în care performanțele opțiunilor sunt măsurate în funcție de diferite criterii. Analiza multicriterială este o *metodologie de evaluare care ia în considerare mai multe obiective prin atribuirea unei ponderi pentru fiecare obiectiv măsurabil*¹⁸. Adeseori, aceasta poate lua în considerare obiectivele decidentului politic cu impact major asupra beneficiarilor finali: impact asupra mediului, echitate, oportunități egale.

3.6.2.3.2. Când trebuie utilizată AMC?

AMC poate fi un instrument util deoarece permite aplicarea unui raționament cost-beneficiu în cazurile în care este nevoie să prezentăm efecte care sunt exprimate printr-o combinație de date calitative, cantitative și monetare și în care există grade diferite de certitudine.

Folosirea AMC are atât avantaje cât și dezavantaje:

Tabelul 17. Avantajele și dezavantajele Analizei Multicriteriale

Avantaje	Dezavantaje
• recunoaște dimensiunile multiple ale sustenabilității • permite compararea și analizarea unor tipuri diferite de date (monetare, cantitative, calitative), cu grade diferite de certitudine, în același cadru • oferă o prezentare transparentă a elementelor cheie și permite evidențierea clară a costurilor de oportunitate între opțiuni; spre deosebire de celelalte abordări (cum ar fi analiza cost-beneficiu) nu permite ponderări implicite • permite prezentarea clară a efectelor distributive	• include elemente subiective, în special în etapa de ponderare în care cel care realizează analiza trebuie să stabilească importanța relativă a fiecărui criteriu • datorită combinării diferitelor tipuri de date, nu evidențiază întotdeauna dacă beneficiile depășesc costurile • preferințele de timp nu sunt întotdeauna reflectate

¹⁸ Ghid pentru Analiza Cost-beneficiu pentru proiectele de investiții finanțate din FEDR și ISPA

3.6.2.3.3. Cum se realizează AMC?

Analiza multicriterială se bazează pe următorii pași:

1. Identificarea obiectivului;
2. Identificarea opțiunilor pentru atingerea obiectivului;
3. Stabilirea criteriilor care vor fi folosite pentru compararea opțiunilor (aceste criterii trebuie să fie măsurabile, cel puțin din punct de vedere calitativ);
4. Alocarea ponderilor pentru fiecare criteriu pentru a reflecta importanța relativă a criteriului în luarea deciziei; aceasta se poate realiza utilizând tehnici participative, principii etice, principii tehnice sau o procedură interactivă cu factorii de decizie;
5. Alocarea unui scor pentru cât de bine îndeplinește fiecare opțiune fiecare criteriu; scorul trebuie acordat în funcție de scenariul de referință;
6. Ierarhizarea opțiunilor prin combinarea scorurilor și ponderilor alocate pentru fiecare criteriu;
7. Realizarea analizei de sensibilitate.

NOTĂ: Pentru a evita judecățile de valoare subiective, calculările greșite și alte erori, trebuie întotdeauna să explicăm clar ipotezele pe care se bazează analiza și ponderile utilizate, inclusiv sursele acestora.

Exemplul 21. Analiza multicriterială

În cazul beneficiilor care nu pot fi cuantificate ar putea fi realizată o analiză calitativă după modelul următor. Acest tip de analiză este încurajată atunci când avantajele nu pot fi exprimate monetar sau valorile de referință financiare nu sunt egale. Un set de criterii importante pentru evaluarea proiectului sunt colectate într-o matrice împreună cu impactul fiecărui criteriu, impact care poate fi măsurat numeric sau procentual. Prin multiplicarea scorurilor și ponderii obținem impactul total al proiectului. În tabelul de mai jos, criteriile care au stat la baza scorurilor proiectului B, generează un impact mai social mare datorită preferințelor mai ferme exprimate față de oportunitatea obținerii unui impact social mai mare.

Analiza multicriterială pentru două proiecte vizând

Proiectul A	Scor	Pondere	Impact
Echitate	2	0.6	1.2
Oportunități egale	1	0.2	0.2
Protecția mediului	4	0.2	0.8
Total	2.2 impact		
Proiectul B	Scor	Pondere	Impact
Echitate	4	0.6	2.4
Oportunități egale	1	0.2	0.2
Protecția mediului	2	0.2	0.2
Total	2.8 impact relevant		

0-impact zero; 1-impact insuficient; 2-impact moderat; 3-impact relevant; 4-impact foarte mare

Sursa: Ghid pentru Analiza Cost-Beneficiu a proiectelor de investiții, FEDR și ISPA

3.6.2.4. Alte tehnici

3.6.2.4.1. Analiza costului de conformitate

În general, analiza costului de conformitate (ACC) este limitată la evaluarea sarcinilor administrative (în special prin intermediul Modelului Cost Standard), dar scopul acesteia este de a determina costul total pe care îl implică respectarea prevederilor reglementării. În mod practic, ACC este realizată cu referire la un singur tip de factor afectat, fie că este vorba despre mediul de afaceri sau cetățeni. Această tehnică evidențiază costurile directe care apar în urma introducerii unor noi reguli. Metoda este simplă și ușor de înțeles și poate fi folosită pentru stabilirea de ținte de reducere a costurilor administrative, însă rămâne neadecvată din punct de vedere conceptual (în comparație cu ACB sau AMM) deoarece calculează doar costuri și nu ia în considerare beneficiile. ACC poate fi utilizată pentru evaluarea

costurilor unor reguli simple, atunci când nu este nevoie să investim timp și resurse pentru analiza impactului reglementărilor.

Exemplul 22. Costuri de conformitate

- Aplicarea de filtre pentru automobile conform standardelor de mediu,
- Facilități de muncă ce respecta standardele de siguranță

3.6.3. Cum prezentăm opțiunile

Această secțiune a propunerii de politică publică trebuie să se încheie cu un tabel de sinteză care prezintă o comparație directă a costurilor și beneficiilor fiecărei opțiuni, din punct de vedere calitativ sau cantitativ. Prezentarea tuturor efectelor pozitive sau negative economice, sociale și ecologice pentru fiecare opțiune trebuie să fie clară, succintă și neutră. Scopul acestei secțiuni este să comunice rezultatele analizei unui public care nu este format din specialiști. Compararea opțiunilor trebuie să sintetizeze toate analizele realizate și să prezinte informația într-un format accesibil și ușor de citit și de înțeles. Acest lucru poate fi realizat utilizând fie text, fie simboluri pentru a evidenția opțiunile.

O comunicare clară poate fi realizată printr-o descriere a diferitelor etape ale procesului, de la definirea problemei până la examinarea și analiza opțiunilor fezabile. Este esențial să explicăm cât mai clar cu putință cum au fost abordate problemele ridicate de factorii interesați în timpul consultărilor, de ce au fost sau nu au fost folosite anumite informații furnizate de partenerii sociali și care dintre punctele de vedere (ale sectoarelor, experților sau organizațiilor) nu au fost luate în considerare la decizia finală și de ce.

Un tabel de sinteză poate urma modelul prezentat mai jos:

Tabelul 18. Tabel de sinteză privind costurile opțiunilor

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
Opțiunea 1: Nicio schimbare						
Opțiunea 2:						
Opțiunea 3:						
.....etc.						

În continuare, este prezentat un exemplu de tabel de sinteză completat. Acest exemplu se referă la o politică publică care obligă toți pasagerii din vehicule să poarte centuri de siguranță și instalarea centurilor de siguranță în toate vehiculele comercializate pe întreg teritoriul țării:

Tabelul 19. Tabel de sinteză completat

Opțiuni	Sinteza beneficiilor principale	Sinteza costurilor principale	Compararea beneficiilor și costurilor – identificarea celei mai bune opțiuni
Opțiunea 1: Nicio schimbare	Costul mașinilor noi rămâne neschimbat	Va duce la o rată de deces mult mai mare decât în alte țări. 1800 de persoane pe an vor deceda în accidente	Opțiunea are cel mai mic cost, dar rata mortalității va fi mult mai mare decât în celelalte țări din regiune
Opțiunea 2: Obligatorietatea centurii de siguranță pentru toți pasagerii	Această soluție va duce la salvarea a 1.800 de vieți pe an și la evitarea a 15.000 de accidente grave. Costurile de spitalizare vor scădea cu 15 milioane de lei/an. Aceasta este o soluție comună în majoritatea statelor UE și este acceptată ca o soluție eficace.	Costul mașinilor noi va crește, în total costurile se ridică la 60 de milioane de lei/an. Persoanele cu venituri mici vor continua să conducă mașini mai vechi și vor fi supuse unui risc mai mare de accident.	Beneficiile sunt foarte mari în comparație cu costurile. Această opțiune pare a avea un bun raport beneficii-cost.
Opțiunea 3: Lansarea unei campanii de educare publică pentru promovarea purtării centurilor de siguranță.	Beneficiile nu sunt semnificative dacă soluția nu este însoțită și de schimbări legale.	Costul campaniei, suportat de Guvern este de 5 milioane de lei.	Costurile sunt mari în comparație cu beneficiile dacă această soluție este implementată izolat.

Sursa: Jacobs & Associates, 2010

Un alt exemplu utilizat de Comisia Europeană pentru reforma reglementărilor în domeniul serviciilor poștale reduce informația scrisă, exprimată atât calitativ cât și cantitativ și utilizează o serie de simboluri sintetice cunoscute de toată lumea. Acest tip de prezentare nu este însă foarte transparent deoarece nu cuprinde o explicație despre cum au fost dezvoltati acești indicatori, însă este foarte ușor de înțeles:

Tabelul 20. Exemplu pentru compararea costurilor opțiunilor

Problema	Opțiunea	Impact asupra utilizatorilor	Impact asupra ocupării forței de muncă	Impact economic potențial
Acoperirea serviciului universal	<u>Opțiunea 1:</u> Nicio schimbare; păstrarea flexibilității existente	☺☺	☹	☹
	<u>Opțiunea 2:</u> Serviciu orientat spre cetățeni/ IMM-uri	☹	☹	☹
Standardele serviciului universal	<u>Opțiunea 3:</u> Nicio schimbare; standardele actuale rămân regulile minimale UE	☹ spre ☺	☹	☹ spre ☹
	<u>Opțiunea 4:</u> Nicio schimbare; standardele actuale rămân regulile minimale UE, dar este permis un tarif uniform doar pentru anumite servicii	☺☺	☺☺	☺☺☺

Sursa: European Commission, *Impact Assessment on the proposed reform of the postal internal market*, SEC(2006) 1291/2

Exemplul care urmează folosește estimări cantitative atât pentru costuri cât și pentru beneficii. Această analiză de impact a fost realizată pentru Comisia Europeană pentru reducerea zgomotului feroviar în UE în anul 2008. Diferite soluții tehnice sunt enumerate în coloane (K SOV etc.), iar diferitele impacturi sunt evidențiate în prima coloană fiind atribuită o valoare atât pentru beneficii cât și pentru costuri. Beneficiile zgomotului scăzut al transportului feroviar sunt calculate din punctul de vedere al creșterii valorii proprietăților. Atunci când nivelul zgomotului scade, valoarea proprietăților crește deoarece oamenii preferă să trăiască și să muncească în locuri mai liniștite. Suma pe care oamenii sunt dispuși să plătească pentru a trăi în locuri mai zgomotoase (mai ieftine) sau mai liniștite (mai costisitoare) reflectă *preferința revelată*. Aceasta este valoarea socială acordată nivelurilor reduse de zgomot.

Tabelul 21. Valoarea socială acordată nivelurilor de zgomot

Impact	Limita vârstă	K (2009-2024) (milioane euro)		K+LL (2009-2024) (milioane euro)	
		SOV	DEV	SOV	DEV
Costuri de capital pentru programul de modernizare	1979	1.847	1.441	728	416
	1984	1.102	1.018	488	214
	1979	317	238	406	347
Costuri suplimentare de întreținere	1984	226	193	268	248
Costuri administrative suplimentare pentru îndeplinirea noilor sarcini	1979	85	93	85	93
	1984				
COST SUPPLEMENTAR TOTAL	1979	2.249	1.772	1219	856
	1984	1.413	1.304	841	555
BENEFICIIL adăugate pentru populația afectată	1979	7.071	5.762	9.460	8.428
	1984	4.133	4.385	4.450	5.208
VALOARE NETĂ TOTALĂ	1979	4.822	3.990	8.241	7.572
	1984	2.720	3.081	3.609	4.653

Sursa: European Commission, Impact Assessment on the proposed rail noise abatement measures, SEC(2008) 2203

Tabelul 22. Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
<u>Opțiunea 1:</u> Menținerea situației actuale ar implica nerevizuirea legislației. Parcurile industriale vor continua să rămână în fapt neeligibile pentru finanțare prin POR- Axa prioritară 4 – Sprijinirea dezvoltării mediului de afaceri regional și local Domeniul de intervenție 4.1 – Dezvoltarea durabilă a structurilor de sprijinire a afacerilor de importanță regională și locală Varianța 1 implică posibilitatea demarării activităților economice într-un timp mai scurt decât în afara parcurilor industriale, având costuri de instalare și operare	Înființarea a 2 noi parcuri industriale și 2 extinderi de parcuri industriale, conducând la o investiție inițială însumată de 20.660.000 RON în termen de 5 ani.	Cheltuieli de personal 390.840 RON Cheltuieli cu bunuri și servicii 42.000 RON TOTAL 432.840 RON	Crearea unui număr estimativ de 1.500 locuri de muncă în termen de 5 ani.	-	Unul dintre principalele motive de constituire a parcurilor industriale este scăderea poluării în zonele populate și existența unor industrii eco-eficiente. Asumând un ritm mai lent de înființare și extindere a parcurilor industriale în cazul menținerii situației actuale, acest fapt nu va conduce la creșterea poluării.	Încetinește ritmul în care industriile poluante se îndepărtează de zonele populate sau fac investiții pentru a asigura ca nu poluează mediul înconjurător.

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
comparativ mai scăzute, dar aceasta ar fi în continuare grevată de sarcini administrative pentru societățile administrator, iar ritmul de realizare a investițiilor în parcurile industriale după acordarea titlului ar fi mai lent;						
Societatea administrator va continua să aibă drepturi și obligații care nu sunt limitate la cele strict necesare funcționării unui parc industrial și nu va putea fi sancționată pentru neîndeplinirea obligațiilor ce îi revin și a nerealizării investițiilor precizate în studiile de fezabilitate prin retragerea titlului de parc industrial.						
Opțiunea 2 ¹⁹ :	Totalul	Cheltuieli de	Crearea unui		Diminuarea poluării	

¹⁹ Opțiunea 2 este opțiunea aleasă

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
Îmbunătățirea cadrului legislativ implică analizarea în timp mai scurt a cererilor de acordare a titlurilor de parc industrial și definirea modului în care alte structuri de sprijin a afacerilor (clustere, incubatoare de afaceri, parcuri științifice și tehnologice, interacționează sau sunt complementare cu parcurile industriale); De asemenea, reglementarea modului în care societățile administrator pot furniza/presta utilitățile și serviciile necesare activităților desfășurate în parcuri industriale ar conduce atât la înființarea mai multor parcuri industriale cât și la o cerere mai mare din partea firmelor de a se localiza în PI.	investițiilor inițiale preconizate, prin înființarea a 5 noi parcuri industriale și extinderea a 5 parcuri existente în termen de 5 ani în valoare de 51.650.000 RON și O estimare de total rambursări din fonduri structurale prin proiecte depuse de parcurile industriale în termen de 5 ani) în valoare de 78.000.000 RON	personal 586.260 RON Cheltuieli cu bunuri și servicii 63.000 RON TOTAL 649.260 RON	număr estimativ de 4.200 de locuri de muncă în parcurile industriale noi și cele ce se vor extinde în termen de 5 ani.	-	în zonele rezidențiale datorită dezvoltării activităților economice în afara acestor zone va fi accelerată prin: - reducerea volumului emisiilor de poluanți în atmosferă față de nivelul constat în anii anteriori; - reducerea poluării solului în zonele rezidențiale; - reducerea semnificativă a nivelului zgomotului, prin reducerea traficului mașinilor de mare tonaj;	-

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
- Eliminarea asocierii în participațiune care nu are calitatea de persoană juridică, din categoria celor care pot primi titlul de parc industrial; - Acordarea titlului de parc industrial unor persoane bine determinate: societatea administrator sau persoane fizice/juridice proprietare de loturi de teren din parcul industrial; - Stabilirea obligațiilor proprietarilor loturilor de teren din parcurile industriale privind realizarea infrastructurii parcului - Stabilirea unor condiții clare pentru retragerea titlului ca sancțiune pentru nerealizarea indicatorilor precizați în studiul de fezabilitate; - Stabilirea unor condiții clare					O cuantificare a măsurii în care poluarea va fi redusă nu poate fi realizată în acest punct al politicii deoarece nu sunt cunoscute localizările și tipurile de industrii care vor constitui noile parcuri industriale, pentru a măsura în funcție de infrastructura rutieră existentă și procesele industriale specifice, prin metode de tipul WTP/A (<i>Willingness To Pay/Accept</i>) beneficiul pentru comunitatea afectată a stabilirii	

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
în care poate fi extins un parc industrial; clarificarea și simplificarea procedurilor în acest scop; Varianta 2 implică de asemenea posibilitatea ca în următoarea perioadă de programare (2013-2020) ca societățile administrator (care în prezent se încadrează în categoria de întreprinderi mari) să acceseze fonduri structurale și de coeziune. Consolidarea și clarificarea legislației, precum și creșterea accesului la facilități financiare (prin prelungirea schemei de ajutor de stat și eligibilitatea de a depune proiecte în cadrul programelor de finanțare cu fonduri comunitare) vor stimula astfel înființarea de noi parcuri					sau relocării industriei în afara zonelor populate sau dacă riscul ecologic este transferat în acest fel către alte comunități (de exemplu, prin creșterea traficului pe căile de acces către parcurile industriale nou constituite).	

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
industriale, conducând la îndeplinirea obiectivului specific 3.						
<u>Opțiunea 3:</u> Stimularea constituirii parcurilor industriale din anumite regiuni de dezvoltare prin măsuri de natură ajutorului de stat constă în acordarea unui ajutor de stat diferențiat (mai mare) pentru înființarea de PI în zonele cu o dezvoltare economică mai scăzută. Aceste măsuri pot conduce la îndeplinirea obiectivelor specifice 2 și 3 însă: Deși poate exista o motivație crescută a investitorilor de a se localiza în aceste zone, împreună cu alți factori precum cost mai scăzut al forței de	Realizarea unor investiții în regiuni dezavantajate economic, provenind din înființarea unui parc industrial și a 2 extinderi, în valoare de 14.410.000 RON. Având în vedere că aceste investiții compensează o disparitate economică, beneficiul adus de aceste investiții va fi	Cheltuieli de personal 683.970 RON Cheltuieli cu bunuri și servicii 73.500 RON TOTAL 757.470 RON	Creșterea gradului de ocupare a forței de muncă din zonă, prin crearea a aproximativ 1.100 de locuri de muncă.	-	Unul dintre principalele motive de constituire a parcurilor industriale este scăderea poluării în zonele populate și existența unor industrii eco-eficiente. Asumând un ritm mai lent de înființare și extindere a parcurilor industriale în variantei regionale, acest fapt nu va conduce totuși la creșterea poluării.	Varianta 3 are un impact ecologic similar variantei 1, cu diferența că infrastructura de transport comparativ mai slab dezvoltată în zonele dezavantajate e scade probabilitatea deciziilor de a investi în parcuri

Opțiuni	Beneficii economice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri economice	Beneficii sociale (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri sociale	Beneficii ecologice (în funcție de obiectivele de performanță)	Costuri ecologice
muncă, aceasta poate fi contracarată de absența infrastructurii de transport, deficiență ce nu poate fi rezolvată pe termen mediu și nu este în mod substanțial de competența unei politici de dezvoltare a parcurilor industriale. Implementarea acestei variante a propunerii de politică publică poate afecta negativ interesul investitorilor pentru constituirea de parcuri industriale în celelalte regiuni de dezvoltare (decât cele, în prezent, deficitare din punct de vedere al dezvoltării industriale).	comparativ mai mare decât a celor în regiuni mai dezvoltate, drept pentru care va fi înmulțit cu 1,5, obținând astfel 21.615.000 RON					industriale înființate în aceste zone. În acest fel, este limitată la nivelele actuale poluarea prin zgomot și emisii de poluanți proveniți din traficul rutier, dar este întârziată eventuală relocare a industriilor poluante la depărtare de zonele populate.

Sursa: MAI/ UPP

3.6.4. Recomandarea unei opțiuni

3.6.4.1. Opțiunea recomandată

La finalul analizei trebuie să ajungem la o recomandare clară. În general, este recomandată opțiunea care produce cele mai multe beneficii cu cel mai mic cost și nu sunt recomandate opțiunile în care costurile sunt disproporționate față de beneficii. În cazul în care analiza este calitativă, există un grad de subiectivism în ceea ce privește stabilirea opțiunii care îndeplinește aceste condiții. De aceea, atunci când avem o analiză calitativă trebuie să comparăm opțiunile și să explicăm cât mai clar posibil de ce opțiunea preferată furnizează cele mai mari beneficii la cel mai mic cost.

NOTĂ: În practică, de cele mai multe ori recomandarea nu va fi adoptarea unei singure opțiuni, ci adoptarea unei combinații de opțiuni care rezolvă împreună principalele cauze ale problemei identificate.

NOTĂ: Trebuie estimate costurile monetare ale politicii recomandate pentru bugetul public. Costurile pentru guvern iau forma cerințelor suplimentare de personal, de echipamente sau alte resurse. Factorii de decizie nu trebuie să accepte soluții care sunt atât de costisitor de implementat încât devin nefezabile. În aceste cazuri, indiferent de beneficii, costurile implementării pot schimba recomandarea finală.

3.6.4.2. Ierarhizarea opțiunilor

Ierarhizarea opțiunilor identificate și analizate este importantă din alte două motive, pe lângă indicarea soluției recomandate:

- Propunerea de politică publică este un instrument care sprijină procesul decizional (nu un înlocuitor al deciziei politice), de aceea factorii de decizie sunt sprijiniți mai bine dacă dispun de informații complete;
- În unele cazuri, din motive tehnice și politice nu este de preferat prezentarea unui singure concluzii tranșante în urma procesului de analiză a impactului. Propunerea de politică publică are și rolul de a evidenția alegerile majore și inter-relaționarea acestora, precum și felul în care au fost acestea evaluate.

NOTĂ: Comisia Europeană consideră că identificarea unei opțiuni preferate nu este o cerință strictă, însă ierarhizarea opțiunilor în funcție de criteriile de evaluare utilizate trebuie întotdeauna realizată.

3.6.4.2.1. Cum ierarhizăm opțiunile?

Este important să urmărim o abordare structurată atunci când ierarhizăm opțiunile:

- Analiza performanței diferitelor opțiuni în atingerea obiectivelor definite de politică publică și prezentarea rezultatelor sub forma unui tabel comparativ clar, pe baza criteriilor cheie de *eficacitate*, *eficiență* și *coerență*;
- Analiza raportului între efectele pozitive și negative asociate opțiunii preferate și posibilelor alternative.

Următorii pași sunt utili în ierarhizarea opțiunilor:

- În primul rând, concentrați-vă asupra performanței opțiunilor, răspunzând la întrebarea „Care dintre opțiuni obține cel mai bun scor din punct de vedere al îndeplinirii obiectivelor stabilite?”;
- Treceți apoi la eficiența opțiunilor: „Care sunt costurile asociate cu implementarea opțiunilor de politică publică?” În multe cazuri, acestea pot implica și costuri de oportunitate, iar alegerea nu este întotdeauna clară. De exemplu, puteți constata că cea mai eficace opțiune implică și cele mai mari costuri sau că o opțiune mai puțin eficace generează multe efecte secundare pozitive.

NOTĂ: *Întotdeauna trebuie să asigurăm transparența totală a modului în care alocăm ponderea aspectelor de eficiență față de ponderea aspectelor care se referă la eficacitate. De aceea, trebuie să precizăm clar cum am calculat scorurile pentru impacturile estimate și de ce am alocat ponderile respective. În unele cazuri, trebuie să luăm în considerare reformularea obiectivelor sau a opțiunilor sau să elaborăm sub-opțiuni (variante intermediare) pentru a evidenția principalele costuri de oportunitate.*

- În sfârșit, enumerați impacturile așteptate, atât pozitive cât și negative ale opțiunilor de politici publice, inclusiv efectele secundare neintenționate. Prezentarea acestora trebuie făcută în termeni cantitativi pentru toate elementele pentru care acest lucru este posibil, și să evidențiem diferența față de scenariul de referință. Cel mai util este să ilustrăm aceste diferențe într-un tabel sau grafic. De asemenea, pentru a crea o imagine completă trebuie să menționăm și impacturile care nu pot fi cuantificate.

Cea mai eficace și mai eficientă opțiune de politică publică este, de regulă, aceea care produce cele mai mari beneficii nete. De fapt, orice opțiune care trece acest

test este credibilă. Cu toate acestea, de cele mai multe ori trebuie să indicăm cum vor afecta aspectele necuantificabile beneficiile nete care rezultă în urma analizei. Dacă diferențele beneficiilor nete nu sunt semnificative sau nu pot fi cuantificate suficient dau demonstrate, poate fi nevoie de regândirea designului opțiunilor.

Tabelul de mai jos reprezintă o posibilitate de comparare sintetică a opțiunilor de politici publice din punctul de vedere al criteriilor principale:

Tabelul 23. Comparare sintetică a opțiunilor de politici publice

Opțiunea	Eficacitate	Eficiență	Coerență
Opțiunea A	Atingerea obiectivelor 1 și 2 ale politicii publice	„x” resurse necesare pentru atingerea nivelului „y” al rezultatelor	Echilibru bun al efectelor (ne)intenționate/ (in)directe pozitive și negative, în domeniile economic, social și ecologic
Opțiunea B	Atingerea unui singur obiectiv (2) al politicii publice	„2x” resurse necesare pentru atingerea nivelului „y” al rezultatelor	Efectele economice pozitive; efecte neintenționate negative asupra mediului și anume: ...
Opțiunea C	...	...	...

Sursa: European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92 of 15 January 2009, pp.49

3.7. Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare



3.7.1. Importanța acestei etape

Analiza de politică publică nu trebuie limitată la concluzii teoretice referitoare la impactul diferitelor opțiuni. Pentru a fi utilă, trebuie să includem informații specifice despre implementare, verificare și răspunsurile celor care vor fi afectați de politica publică. Evitarea detalierii referitoare la implementare este o sursă de erori în analiza de impact.

Acest lucru este important deoarece factorii de decizie trebuie să aibă indicatori fezabili pentru a verifica dacă implementarea este realizată corespunzător și în ce măsură politica își atinge obiectivele. În această etapă a procesului de elaborare a politicii publice, sunt dezvoltati indicatorii de implementare și sistemele de monitorizare și evaluare, care ne permit să înțelegem de ce o anumită măsură nu are eficacitatea dorită.

Caseta 40. Pași următori

- Definirea problemei
- Stabilirea situației de referință
- Identificarea obiectivelor
- Identificarea opțiunilor
- Analiza impactului
- Compararea și prezentarea opțiunilor
- **Proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare viitoare**

3.7.2. De ce este nevoie de un sistem detaliat de monitorizare și evaluare

În mod normal, detalierea activităților de monitorizare și evaluare poate fi realizată cel mai bine după aprobarea formală a măsurii la care acestea se referă. Este inutil să furnizăm informații detaliate de monitorizare și evaluare a unor opțiuni de politică publică care nu vor fi implementate.

Cu toate acestea, în procesul de elaborare a propunerii de politică publică trebuie să furnizăm informații inițiale referitoare la procesul de monitorizare și evaluare pentru toate opțiunile analizate, chiar dacă în această etapă nu este nevoie să intrăm în detalii. Acest lucru este necesar deoarece dificultățile care ar putea apărea în

etapele de implementare, monitorizare și evaluare pot afecta alegerea finală a opțiunii recomandate.

3.7.2.1. Examinarea resurselor

În acest moment, trebuie să luăm în considerare resursele antrenate de activitățile de monitorizare și evaluare. Atât pentru monitorizare cât și pentru evaluarea ex-post este nevoie să alocăm resurse adecvate. Este necesar să calculăm nivelul acestor resurse (de exemplu, numărul de posturi necesare, costuri de cercetare, consultări publice etc.), astfel încât acestea să fie proporționale cu importanța și impactul potențial al măsurii propuse.

De asemenea, trebuie să ne gândim cât de ușor sau de dificil va fi să colectăm, validăm și procesăm datele necesare pentru monitorizare și evaluare (de exemplu, dacă sunt disponibile și pot fi utilizate sisteme IT și statistice, sau dacă este nevoie de dezvoltarea de noi sisteme). Ca regulă generală, colectarea datelor nu trebuie să fie mai costisitoare decât valoarea informațiilor pe care acestea le oferă.

3.7.2.2. Închiderea ciclului politicii publice

Un alt motiv pentru care trebuie să includem măsuri de monitorizare și evaluare în propunerea de politică publică este importanța acestor măsuri pentru evaluările ex-post ale măsurilor viitoare. Evaluările trebuie să verifice îndeplinirea ȋntelilor stabilite inițial sau să măsoare progresul și să revizuiască intervenția, dacă este cazul. Scopul acestor evaluări este să asigure învățarea lecțiilor desprinse din implementare și utilizarea acestora de toți cei interesați atunci când sunt elaborate noi politici publice.

Bunele practici la nivel internațional arată că evaluările trebuie să fie anunțate și explicate în avans, cu indicarea clară a perioadei de desfășurare, a scopului și focusului principal al evaluării, a responsabililor pentru realizarea acestora și a publicului țintă pentru rezultatele evaluării.

Atunci când proiectăm sistemele de evaluare ex post trebuie să luăm în considerare următorii pași:

- Este nevoie de numirea oficială a unei echipe responsabile pentru evaluare și de un sistem de motivare pentru realizarea unei evaluări substanțiale și respectarea termenelor limită;
- Trebuie elaborate și transmise periodic rapoarte cu privire la îndeplinirea ȋntelilor asumate;

- Factorii interesați trebuie să fie implicați în evaluare;
- Este nevoie de asigurarea finanțării evaluării (în funcție de natura și cuprinderea evaluării, puteți lua în considerare contractarea unei evaluări independente);
- Rezultatele evaluării trebuie făcute publice.

NOTĂ: În propunerea de politică publică există posibilitatea de a lua în considerare stabilirea unui termen pentru terminarea politicii publice. Una dintre metodele de organizare a ciclului de politici publice este stabilirea unei clauze de terminare pentru măsura adoptată. Practica internațională arată că acest tip de clauză de terminare facilitează asigurarea evaluării legislației adoptate și consolidarea necesară la un moment dat, mai ales în cazurile în care există incertitudini majore referitoare la costurile și beneficiile intervenției.

3.7.3. Cum proiectăm sistemul de monitorizare și evaluare

3.7.3.1. Indicatori

Înainte de a începe proiectarea sistemului de monitorizare și evaluare, trebuie să dezvoltăm un set de indicatori cheie de progres pentru fiecare din obiectivele majore ale politicii publice.

Indicatorii trebuie să aibă un scop clar, adică să măsoare gradul în care politica a fost implementată adecvat și obiectivele au fost atinse. Un alt factor important în alegerea indicatorilor este ușurința cu care pot fi colectate datele.

Pentru a asigura utilizarea corespunzătoare a indicatorilor de performanță, aceștia trebuie să fie:

- Relevanți (strâns legați de obiective);
- Cu impact imediat (muștrări, sancțiuni administrative și financiare);
- Acceptați (atât de personalul care se ocupă de implementare, cât și de factorii interesați);
- În număr mic și ușor de monitorizat (colectarea datelor trebuie să aibă un cost cât mai scăzut);
- Obiective, ușor de interpretat și dificil de manipulat.

De asemenea, este util să facem diferența între indicatorii de input (resurse), de output (rezultate imediate) și de impact (rezultate finale), conform tabelului de mai jos:

Tabelul 24. Tipuri de indicatori

Nivelul obiectivului	Tipul indicatorului	Definiție	Exemple
	Indicatori de resurse	Furnizează informații referitoare la mijloacele financiare, umane, materiale, organizaționale sau legale necesare pentru implementarea politicii publice	Execuția bugetului anual; Nr. de persoane care lucrează pentru implementare; Etc.
Obiectiv operațional	Indicatori de rezultat imediat	Se referă la livrabilele obținute în urma implementării programului	Km de autostradă construiți; Nr. de IMM-uri care beneficiază de consultanță; Nr. de locuri de formare/ calificare asigurate.
Obiectiv specific	Indicatori de rezultat final	Reprezintă efectele imediate ale programului asupra beneficiarilor sau factorilor afectați direct	Tempul redus de așteptare; Calificări obținute de beneficiarii formării; Satisfacția companiilor care au beneficiat de servicii publice
Obiectiv general	Indicatori de impact	Reprezintă consecințele programului dincolo de interacțiunea directă și imediată cu beneficiarii sau factorii afectați. Includ impactul pe termen mediu asupra: a) Beneficiarilor sau factorilor afectați direct; b) Persoane sau organizații cărora programul nu li se adresează direct; c) Efecte neintenționate.	a) Rata de ocupare a beneficiarilor calificării după 12 luni; rata de închidere a firmelor create cu sprijinul programului după 5 ani; b) Impactul asupra furnizorilor sau subcontractorilor firmelor asistate; c) Numărul de locuri de muncă desființate după interzicerea unui produs.
	Indicatori de context	Se referă la întregul teritoriu, întreaga populație sau categorie de populație, fără a face distincția între cei care au fost afectați de program și cei care nu au fost.	Numărul de locuri de muncă în sectorul turistic; Gradul de conectare la internet a județului x; Rata șomajului în județul y.

Sursa: European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92 of 15 January 2009, Annex 13.1.

NOTĂ: Indicatorii trebuie adaptați în funcție de tipul de propunere la care lucrați (program de cheltuieli sau proiect legislativ).

În cazul *programelor de cheltuieli*, ar trebui să vă concentrați asupra următorilor factori:

- inputuri/resurse consumate (de exemplu, rata de execuție a bugetului, respectarea costurilor programate ale proiectului etc.);
- procesul de implementare (de exemplu, numărul de solicitări de finanțare aprobate, perioada necesară pentru plăți etc.);
- rezultate imediate (de exemplu, numărul și dimensiunea medie a proiectelor finanțate, numărul și mărimea medie a subvențiilor acordate etc.);
- rezultate finale (de exemplu, numărul de persoane formate);
- context (de exemplu, rata de șomaj din regiunea X).

În cazul *propunerilor sau politicilor de reglementare*, ar trebui să vă concentrați asupra următorilor factori:

- implementarea la diferite niveluri administrative (de exemplu, transpunerea Directivelor UE);
- respectarea prevederilor de către grupul țintă (de exemplu, numărul sau % de întreprinderi care respectă standardele de calitate);
- costurile de implementare pentru autoritățile publice;
- costurile de conformitate;
- atingerea țăintelor sau rezultatelor specificate în obiective;
- variabile de context.

3.7.3.2. Planificarea activităților de monitorizare și evaluare

Este esențial să specificăm în analiza de impact ce tipuri de informații trebuie colectate, când trebuie acestea să fie disponibile și cine trebuie să furnizeze aceste informații. Atunci când planificăm evaluările, trebuie să stabilim o legătură clară între evaluare, rezultatele acestora și deciziile viitoare.

Următoarele întrebări pot facilita planificarea activităților de monitorizare și evaluare:

- Care este scopul activităților de monitorizare și evaluare? Care sunt elementele asupra cărora trebuie să ne concentrăm?
- Când trebuie produse și utilizate concluziile?

- Cum vor fi colectate, înregistrate și procesate datele referitoare la indicatori și alți factori relevanți pentru analiza ulterioară a progresului?
- În ce măsură există deja structuri de monitorizare și evaluare? Este nevoie de crearea de capacitate suplimentară? Este necesară o bază legală specifică?
- Este scenariul de referință cunoscut suficient sau va fi nevoie de colectarea unor date suplimentare după aprobarea propunerii?
- Cine sunt actorii cheie care furnizează și utilizează informațiile (de exemplu, Comisia Europeană, guvernul, alte instituții cum ar fi autoritățile de reglementare sau operatorii, factorii interesați, cetățenii, etc.)?
- Care vor fi, în mare, rolurile acestor actori? Cine este responsabil pentru ce?
- Cum vor fi agregate și diseminate informațiile?
- Care va fi utilitatea suplimentară a culegerii acestor informații?
- Cum și cui vor fi comunicate concluziile evaluării (de exemplu, Parlamentului, publicului larg, factorilor afectați prin rapoarte, seminarii, conferințe de presă etc.)

IV. ANEXE

Anexa 1. Legislație, referințe, website-uri

Legislație

1. HG 158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară
2. HG 369/2009 privind constituirea și funcționarea comisiilor de dialog social la nivelul administrației publice centrale și la nivel teritorial
3. HG 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative
4. HG 750/2005 privind activitatea consiliilor interministeriale
5. HG 775/2005 pentru elaborarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice.
6. HG 870/2006, privind „Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”
7. HG 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului
8. HG 1807/2007 pentru aprobarea Componentei de management, Secretariatul General al Guvernului
9. Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică stabilește termenele și condițiile pentru asigurarea accesului cetățenilor la deciziile de interes public
10. Legea 141/2004 pentru modificarea legii 215/2001 introduce o nouă prevedere referitoare la inițiativele cetățenilor pentru noi acte normative
11. Legea 215/2001 privind reglementarea participării publice la procesele decizionale ale autorităților administrației locale
12. Legea 544/2001 referitoare la accesul la informațiile publice stabilește modalitățile de acces și termenele limită pentru furnizarea de către instituțiile publice a informațiilor relevante la cerere.

Referințe internaționale

1. A Guide to Regulation, Australia, 1998
2. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene
3. Declarația Consiliului OECD, 1995
4. The Guide: The evaluation of socio-economic development, 2003. Tavistock Institute
5. European Commission, Impact Assessment on the proposed rail noise abatement measures, SEC(2008) 2203
6. European Commission, Impact Assessment on the proposed reform of the postal internal market, SEC(2006) 1291/2
7. European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92 of 15 January 2009
8. Ghid pentru Analiza Cost-Beneficiu pentru proiectele de investiții finanțate din FEDR și ISPA
9. Impact assessment: an international perspective (2010), Jacobs Scott, Jacobs & Associates, 2010
10. Current trends in regulatory impact analysis: mainstreaming RIA into policy-making, Jacobs & Associates, 2006
11. OECD, Lista de verificare a procesului decizional legislativ
12. Directiva UE 97/13 referitoare la Cadrul comun pentru autorizații generale și licențe individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații

Surse interne

1. Planul Strategic al MAI pentru perioada 2010 – 2013
2. Documentul Cadru de Implementare a PO DCA
3. Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului nr. 1081/2006 privind Fondul Social European
4. Regulamentul de organizare și funcționare al UPP aprobat prin OMAI nr. 283 din 18.11.2009
5. Unitatea de Politici Publice/Direcția Generală Anticorupție, “Creșterea transparenței și integrității în administrația publică - Prevenirea și combaterea corupției la nivelul administrației publice locale 2011-2015”
6. Unitatea de Politici Publice/IGPR, “Creșterea calității serviciului polițienesc în mediul rural”
7. Unitatea de Politici Publice/DGMRU, “Managementul Carierei Polițistului”
8. Unitatea de Politici Publice/Direcția pentru Dezvoltare Locală, “Stimularea constituirii și dezvoltării parcurilor industriale”
9. Secretariatul General al Guvernului, „Manual și metodologie pentru studii de impact în domeniul sănătății”, noiembrie 2009

Site-uri web

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/ia_guidelines_anne_xes_en.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/evaluation/guidance_en.html.

http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2001/monitoring/fp_monitoring_2001_a6_frep_11_en.pdf.

http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_studies_en.htm?update16jan

<http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/advocacy>

http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm.

<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/>.

<http://ec.europa.eu/environment/enveco/others/index.htm#valuation>, secțiunea 'Assessment of Environmental Valuation Reference Inventory (EVRI) and the Expansion of Its Coverage to the EU'

www.fseromania.ro<http://sensitivity-analysis.jrc.ec.europa.eu/>

http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/17.06.2010_manual_ro.pdf

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2203:FIN:EN:PDF>

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2006/sec_2006_1291_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2006/sec_2006_1291_en.pdf

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2203:FIN:EN:PDF>

at http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf, pp.32-37

OECD Impact Assessment website:

http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_2649_37421_35258801_1_1_1_37421,00.html

European Commission Impact Assessment website:

http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

UK Impact Assessment website:

<http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance/impact-assessment>

Ireland Impact Assessment website:

http://www.betterregulation.ie/eng/Publications/RIA_Template_and_Guidelines.html

<http://www.administrative-burdens.com/>

Ministerul Administrației și Internelor, www.mai.gov.ro

Secretariatul General al Guvernului, www.sgg.ro

Unitatea de Politici Publice, www.upp.mai.gov.ro

Anexa 2. Propunerea de Politici Publice conform HG pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central

Secretariatul General al Guvernului. Formular: Propunere de politici publice

1) <i>Instituția inițiatoare</i>			
2) <i>Formularea problemei</i>			
3) <i>Denumirea politicii</i>			
4) <i>Scop</i>			
5) <i>Obiective generale/obiective specifice</i>			
6) <i>Beneficiari</i>			
7) <i>Variante de soluționare</i>	<i>Varianta 1</i>	<i>Impact 1 Economic Social Ecologic (dacă e cazul)</i>	<i>Buget estimat 1</i>
	<i>Varianta 2</i>	<i>Impact 2 Economic Social Ecologic (dacă e cazul)</i>	<i>Buget estimat 2</i>
	<i>Varianta 3</i>	<i>Impact 3 Economic Social Ecologic (dacă e cazul)</i>	<i>Buget estimat 3</i>

8) Procesul de consultare	Organizații, instituții consultate	Rezultatul consultării (variante alternative de soluționare propuse, puncte de vedere, poziții exprimate)	
9) Varianta de soluționare recomandată	Prezentarea variantei beneficii/riscuri; impact detaliat; grupuri vizate; modalități și termene de monitorizare/evaluare; indicatori de performanță.	Termene preconizate de realizare	Buget estimat

Planul de acțiuni

(se referă la varianta de politici publice care este aleasă spre implementare)

Activitate necesară implementării	Termen de realizare	Responsabil	Buget	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
Activitatea 1 Subactivitatea 1a Subactivitatea 1b	Precizați data limită pentru realizarea unei activități/subactivități	Menționați instituția responsabilă și persoana de contact	Precizați bugetul alocat fiecărei activități detaliate pe principale capite de cheltuieli (cheltuieli materiale, de servicii, salarii, etc.)	Enumerați rezultatele cuantificând cât mai mult	Precizați termenul de realizare a raportului (ex: după activitatea 4)	Precizați termenul de realizare a raportului (ex: după activitatea n)
Activitatea 2 Subactivitatea 2a Subactivitatea 2b						
Activitatea 3 Subactivitatea 3a Subactivitatea 3b						
Activitatea 4 Subactivitatea 4a Subactivitatea 4b						
Activitatea n Subactivitatea na Subactivitatea nb						

PROPUNERE DE POLITICI PUBLICE

Instrucțiuni de completare

1. Instituția inițitoare

Precizați denumirea instituției care inițiază politica publică.

2. Formularea problemei

- La acest capitol definiți pe scurt problema care a condus la necesitatea inițierii unei politici publice în domeniu;
- Este recomandabil să definiți problema prin precizarea posibilelor efecte ale non-acțiunii guvernamentale (de ex. Populația urbană de vârstă școlară crește cu x persoane pe an iar capacitatea de construcție de noi facilități de învățământ nu poate face față acestei creșteri);
- Nu sugerați în prezentarea problemei și un răspuns (de exemplu: Există prea puține case pentru tineri – o definiție de acest gen induce răspunsul că problema locativă a tinerilor poate fi rezolvată prin construcția de locuințe și nu permite existența altor alternative de rezolvare a problemei);
- Limitați-vă la o problemă importantă și nu listați toate problemele dintr-un domeniu dat.

3. Denumirea politicii publice

- Denumiți programul de politici publice astfel încât să apară clar atât domeniul major de acțiune cât și activitatea guvernamentală specifică;

Ex: Domeniu major – reforma administrației publice

Program – profesionalizarea corpului funcționarilor publici

4. Scop

- La acest capitol trebuie precizat scopul general al rezolvării problemei (de exemplu: îmbunătățirea calității învățământului preuniversitar)

5. Obiective generale/obiective specifice

- Obiectivele generale precizează direcțiile majore de acțiune (ex. îmbunătățirea siguranței cetățenilor)
- Obiectivele specifice trebuie să fie cuantificabile astfel încât să fie posibilă evaluarea rezultatelor implementării politicii publice. (reducerea cu 15% a infracționalității contra integrității persoanei până în 2007 și/sau introducerea programelor de calificare profesională în penitenciarele românești).
- Numărul obiectivelor trebuie să fie limitat, pentru a nu dispersa eforturile și cheltuielile, dar acestea trebuie să trateze dimensiunile cheie ale problemei, mai ales în condițiile existenței unor resurse limitate;

- Obiectivele trebuie să fie temporal stabilite, conținând indicații generale asupra perioadei în care vor fi atinse.
6. Beneficiarii
- Beneficiarii pot fi orice individ, comunitate, grup social vizat (direct sau indirect) de implementarea politicii publice;
 - Beneficiarii trebuie să fie clar descriși luându-se în considerare toate caracteristicile socio-economice relevante. Pentru toate categoriile de beneficiari trebuie prezentate date și estimări statistice atunci când sunt disponibile;
 - Beneficiarii pot fi caracterizați de mai mulți indicatori: gen, grupe de vârstă, nivel de educație, profesie, mediul de rezidență, zonă geografică, statut economic, etnie etc.;
 - Beneficiarii direcți sunt acele categorii de persoane care constituie grupul țintă al politicii publice (ex. șomerii sunt beneficiarii direcți ai politici de ocupare a forței de muncă);
 - Menționați beneficiarii indirecti, cum ar fi: familiile în cazul în care politica publică ia în vizor un membru al ei sau comunitățile/localitățile în cazul în care mai multe persoane beneficiază de acea politică publică.
7. Variante de soluționare
- În această secțiune variantele de soluționare trebuie expuse succint, inclusiv cea care ulterior va fi supusă spre implementare;
 - Fiecare variantă trebuie să explice clar cum intenționează să rezolve problema sau să atingă obiectivele propuse ale politicii publice;
 - Fiecare variantă trebuie caracterizată în funcție de eficiență, fezabilitate administrativă, eficacitate.
 - Pentru fiecare variantă de soluționare trebuie menționat impactul din punct de vedere economic, social și eventual ecologic. Impactul este precizat succint, fiind posibilă anexarea la acest document a unor analize mai detaliate în funcție de complexitatea variantelor prezentate și a impactului acestora;
 - Precizați beneficiile și riscurile, după caz, pe termen scurt, mediu și lung pentru fiecare din variantele prezentate;
 - Pentru fiecare variantă trebuie precizat bugetul estimat pentru implementarea ei;
 - Variantele trebuie construite astfel încât să se poată identifica posibilele efecte atât pe termen scurt cât și pe termen lung asupra beneficiarilor și societății în general;
 - Pentru fiecare din variantele prezentate trebuie precizat modul în care ele ar putea fi implementate (proiectele de acte normative care trebuie elaborate, acțiunile pe care respective implementare le presupune etc.)

8. Procesul de consultare

- Scopul consultărilor este de a permite acumularea de informații utile necesare rezolvării unei probleme de politică publică;
- Este de preferat să existe o evidență a consultărilor precum și a rezultatelor acestora;
- Este necesară oferirea celor consultați a unei formulări clare a problemei ce se dorește a fi rezolvată;
- În această secțiune sunt precizate instituțiile care au fost consultate în procesul identificării variantelor de soluționare (Ex: instituții guvernamentale, organizații neguvernamentale, parteneri sociali, sectorul privat);
- Menționați formele prin care au fost realizate consultările cu fiecare din instituțiile/organizațiile aparținând societății civile (ex. întâlniri directe, conferințe etc.) .
- Precizați contribuția specifică a fiecăreia dintre instituțiile/organizațiile consultate la identificarea și fundamentarea variantelor.

9. Varianta de soluționare recomandată

- Precizați varianta recomandată dintre variantele prezentate la punctul 5;
- Enumerați principalele motive care au stat la baza alegerii opțiunii recomandate. Detaliați în acest scop beneficiile și riscurile anticipate precum și perioada în care acestea se vor produce;
- Prezentați impactul pe care implementarea variantei recomandate îl va avea în plan economic, social și eventual ecologic;
- Descrieți grupurile sociale vizate de respectiva opțiune de politică publică precum și măsura în care acestea vor beneficia sau vor fi afectate în urma implementării opțiunii recomandate;
- Enumerați tipurile de analize realizate pentru fundamentarea opțiunii recomandate (ex: analiză cost-beneficiu, analiză de risc) și prezentați principalele concluzii ale acestora;
- Precizați indicatorii de performanță pentru implementarea variantei de politică publică;
- Anexați prezentului formular materiale relevante pentru fundamentarea variantei recomandate;
- Precizați compatibilitatea variantei recomandate cu legislația română în vigoare precum și cu normele europene în domeniu;
- Prezentarea variantei trebuie să conțină și o enumerare a activităților preconizate a susține implementarea acesteia;
- Pentru fiecare dintre aceste acțiuni trebuie efectuată o evaluare a bugetului necesar realizării respectivei acțiuni.

Anexa 2

Monitorizarea și evaluarea politicilor publice

I. Monitorizarea

- 1) Denumirea politicii publice (precizarea Propunerii de Politici Publice care a stat la baza implementării);
- 2) Instituții, departamente, însărcinate cu monitorizarea politicii publice;
- 3) Metodologia monitorizării (indicatori utilizați);
- 4) Respectarea termenelor

	• Termen preconizat	Termen realizat
• Activitatea 1		
Activitatea 2		
Activitatea 3		
Activitatea		

5) Costurile implementării

	Cost preconizat	Cost realizat
• Activitatea 1		
Activitatea 2		
Activitatea 3		
Activitatea ...		

- 6) Descrierea desfășurării activităților cuprinse în planul de acțiune și compararea acestora cu conținutul activităților prezentat în propunerea de politici publice corespunzătoare;
- 7) Întârzieri, neconcordanțe, depășiri de buget (motivații);
- 8) Recomandări

II. Evaluarea

- 1) Denumirea politicii publice (precizarea eventualelor instituții care au contribuit la realizarea evaluării și tipul contribuției);
- 2) Metodologia de evaluare utilizată (indicatorii evaluării);
- 3) Realizarea obiectivelor în raport cu cele precizate în Propunerea de Politici Publice;

Obiective stabilite (cele precizate în Propunerea de Politici publice)	Obiective realizate (consultarea rapoartelor de monitorizare)

- 4) Descrierea activităților desfășurate precum și evaluarea acestora în funcție de indicatorii precizați;
- 5) Concluziile evaluării

Instrucțiuni de completare

I Monitorizarea

1) Denumirea politicii publice

Se precizează denumirea oficială a politicii publice așa cum apare în Propunerea de politici publice.

2) Instituții responsabile. Se precizează structurile responsabile și poziția administrativă a acestora în cadrul instituției. În cazul în care activitatea de monitorizare este desfășurată și de alte instituții publice, organizații civice și sociale, organizații internaționale sau companii private, institute de cercetare, universități, prezentați-le și descrieți contribuția acestora.

3) Metodologia de monitorizare (indicatori). Menționați indicatorii urmăriți în activitatea de monitorizare.

Exemple de indicatori:

- Indicatori administrativi prezintă acțiunea guvernamentală din punct de vedere administrativ și managerial și redau capacitatea de planificare eficientă, capacitatea de a respecta termene limită, capacitatea de a utiliza rațional resursele pentru atingerea obiectivelor stabilite, etc.
- Indicatori de performanță pot fi economici, politici și sociali, ecologici ai dezvoltării umane etc. și sunt urmăriți pentru a evalua impactul efectiv al politicilor publice. De exemplu, pentru evaluarea succesului unei politici de dezvoltare a turismului indicatorii ar putea fi: numărul sosirilor în unitățile de cazare, numărul înnoptărilor în unităților de cazare sau indicii de utilizare netă a locurilor de cazare. În funcție de sectoare, pot fi utilizați indicatori specifici.

4) Respectarea termenelor

Pe coloana din stânga se precizează termenele de realizare a activităților așa cum apar formulate în Propunerea de Politici Publice. Pe coloana din stânga se precizează termenele reale de realizare a activităților.

5) Costurile implementării.

Pe coloana din stânga precizați costurile preconizate în Propunerea de Politici Publice. Pe coloana din dreapta costurile reale ale implementării.

6) Descrierea activităților Descrieți activitățile desfășurate până în prezent precizând, acolo unde este cazul, dacă au existat întârzieri în realizarea lor sau modificări în conținutul lor, comparativ cu activitățile incluse în planul de acțiune.

7) Întârzieri, neconcordanțe, depășiri de buget (motivații); Precizați principalele neconcordanțe, întârzieri în respectarea termenelor propuse precum și eventualele depășiri de buget. Precizați motivele de producere a acestora.

8) Recomandări Menționați principalele concluzii rezultate în urma activității de monitorizare precum și măsurile corective recomandate.

II. Evaluarea politicii publice

1) Denumirea politicii evaluate Denumiți structurile responsabile și poziția administrativă a acestora. În cazul în care activitatea de evaluare este desfășurată împreună cu alte instituții publice, organizații civice și sociale, organizații internaționale sau sunt preluate prin contractare de companii private, institute de cercetare universități, prezentați-le și descrieți contribuția acestora.

2) Metodologie Descrieți metodologia de evaluare și împărțirea în timp/etape a acesteia. Menționați indicatorii de evaluare utilizați.

3) Realizarea obiectivelor În momentul evaluării utilizați datele obținute în etapa de monitorizare. Enumerați rezultatele implementării politicii publice descriind în ce măsură corespund cu obiectivele stabilite inițial. Atunci când enumerați rezultatele cuantificați, acolo unde este cazul, și detaliați modificările instituționale produse precum și impactul realizat asupra grupurilor țintă.

4) Descrierea activităților. Descrieți modul de desfășurare a activităților precum și modul în care acestea se conformează activităților prezentate în planul de acțiune.

5) Concluziile evaluării. Menționați principalele concluzii rezultate în urma activității de evaluare referindu-vă în special la următoarele aspecte:

- în ce măsură problema de politică publică a fost rezolvată,
- dacă se recomandă reluarea întregului proces al politicii publice sau numai a anumitor aspecte ale acestuia și cum anume,
- care au fost principalele „lecții învățate” în urma realizării procesului politicii publice.