

Raport Final

 **ROMANIA**
Regulatory Impact Assessment Reform



Raport preparat în cadrul Acordului privind Serviciile de Asistență Tehnică
“**Consolidarea Cadrului Evaluării Impactului Reglementărilor în România**”

Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin POAT 2007-2013

ROMÂNIA

Acord privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru

Consolidarea Cadrului Evaluării Preliminare a Impactului în
România

RAPORT 1.3.1:

Raport Final

August 2015



Prezentul raport corespunde livrabilelor „Raport Final 1.3.1. cu privire la revizuirea sistemului legal și instituțional EPI propus pentru România, și include direcții cu privire la analiza financiară, bugetară și economică pentru EPI și modelele necesare, cât și recomandări generale de îmbunătățire” și „Raport 1.4.1. cu privire la îmbunătățirea metodologiei Testului IMM și a mecanismului de control calitate aferent Testului IMM” din Acordul privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru „Furnizarea de Asistență pentru Consolidarea Cadrului Evaluării Preliminare a Impactului în România”, semnat între Cancelaria Primului-Ministru și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare la data de 24 aprilie 2014.

CUPRINS

Listă Abrevieri	7
Mulțumiri	8
Rezumat	9
1. Introducere	12
1.1. Procesul decizional bazat pe dovezi în guvernarea modernă	12
1.2. Descrierea generală a proiectului	13
1.2.1. Fundament (contextul românesc)	14
1.2.2. Livrabile, componente, calendar	15
1.2.3. Organizarea proiectului	16
2. Sistemul EPI actual și direcțiile viitoare	18
2.1. Recomandările BM pentru un sistem EPI îmbunătățit în România	19
2.1.1. Rezumatul recomandărilor BM	19
2.1.2. Noua metodologie de evaluare preliminară a impactului	21
2.2. Identificarea și evaluarea impactului acțiunilor guvernului	22
2.2.1. Abordări curente privind colectarea de date și cuantificarea	23
2.2.2. Realizarea Testului IMM	23
3. Concluzii	34

CUPRINS ANEXE

Anexa 1. Model Analiză de Impact	35
Anexa 2. Metodologia de evaluare preliminară a impactului- revizuită	41
Introducere	42
Partea 1. Metodologie	43
Secțiunea 1. Informații generale despre inițiativă	43
Pașii 1-5: Informații administrative	43
Secțiunea 2. Argumentul pentru lansarea inițiativei	43
Pasul 6: Definirea problemei	43
Pasul 7: Opțiunea de non-acțiune (scenariul de referință)	45
Pasul 8: Obiective	46
Secțiunea 3. Elaborarea opțiunilor de reglementare și non-reglementare	49
Pasul 9: Cum pot fi identificate opțiunile	50
Secțiunea 4. Identificarea și evaluarea impactului	51
Pasul 10: Impactul economic	55
Pasul 11: Impactul bugetar și financiar	58
Pasul 12: Impactul asupra concurenței și ajutorului de stat	62
Pasul 13: Impactul asupra întreprinderilor mici (IMM-uri)	63
Pasul 14: Impactul social și în domeniul sănătății	69
Pasul 15: Impactul asupra mediului	70
Pasul 16: Măsuri de implementare	72
Secțiunea 5. Selectarea opțiunii	73
Compararea opțiunilor	73
Pasul 17: Prezentarea opțiunilor	79
Pasul 18: Recomandarea opțiunii preferate	79
Secțiunea 6. Raportul privind consultarea publică	79
Pasul 19: Analiza de impact înainte de procesul de consultare	80
Pasul 20: Analiza de impact după procesul de consultare	80
Secțiunea 7. Măsuri post-adopție	80
Pasul 21: Activități de monitorizare și evaluare	80
Secțiunea 8. Informații cu privire la avizul final	83
Secțiunea 9. Acreditare	83
Partea 2. Procesul de colectare date și consultarea publică	83
Cum pot colecta datele?	83
Cum pot planifica și organiza runde de consultare publică?	85
Addenda 1. Potențialul impact economic, social și de mediu	89

LISTĂ ABREVIERI

Abreviere	Explicație
AI	Analiză de Impact
BM	Banca Mondială
CE	Comisia Europeană
CPM	Cancelaria Primului Ministru
DCPP	Direcția Coordonare Politici și Programe
EPI	Evaluarea Preliminară a Impactului
GEIEAN	Grupul pentru Evaluarea Impactului Economic al Actelor Normative
GL	Grupuri de Lucru
GuV	Guvernul României
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
MADR	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
ME	Ministerul Energiei, Întreprinderilor Mici și Mijlocii și Mediului de Afaceri
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MMFPSPV	Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice
PALG	Planul Anual de Lucru al Guvernului
UE	Uniunea Europeană
UPP	Unitate Politici Publice

MULȚUMIRI

Prezentul raport a fost elaborat de către o echipă formată din Lorenzo Allio, Delia Rodrigo, Jacopo Torriti și Peter Kirkegaard cu sprijinul acordat de către Oana Franț. Comentarii valoroase au fost furnizate de către Mariana Iooty și Arabela Aprahamian. Raportul a beneficiat de comentariile foarte utile furnizate de către următorii experți: Raluca Ardeleanu, Doerte Doemeland și Victor Giosan.

Echipa ar dori să mulțumească lui Paloma Anos Caseros, Javier Suarez, Christian Bodewig, Elisabetta Capannelli, și Echipiei de Portofoliu din România, pentru sfaturile furnizate în mod continuu și pentru sprijinul acordat. Echipa ar dori să mulțumească totodată omologilor din cadrul Direcției Coordonare Politici și Programe din cadrul Cancelariei Primului Ministru, condusă de către Radu Puchiu, Dragoș Negoită și Anca Lupu pentru o colaborare extrem de productivă.

Echipa Băncii Mondiale implicată în cadrul acestui proiect a fost formată din: Mariana Iooty, Arabela Aprahamian, Alexandru Stănescu, Ana Florina Pîrlea, Oana Franț și Natalia Mashaeva. Delia Rodrigo, Lorenzo Allio, Donald Macrae, Jacopo Torriti și Peter Kirkegaard au furnizat expertiză în domeniul EPI și îndrumare metodologică pe durata întregului proiect.

REZUMAT

1. **Prezentul document reprezintă raportul final al proiectului „Consolidarea Cadrului de Evaluare Preliminară a Impactului în România”, ce a fost realizat în colaborare cu Direcția Coordonare Politici și Programe (DCPP) din cadrul Cancelariei Prim Ministrului (CPM) din România în perioada februarie 2014 - octombrie 2015.** Acesta oferă o imagine de ansamblu a întregului proiect și consolidează fundamentul recomandărilor elaborate în anul 2014 de către echipa Băncii Mondiale (BM) cu privire la sistemul de Evaluare a Impactului Reglementărilor (EPI).

2. **Sistemul EPI există în România de câțiva ani, însă utilizarea acestuia rămâne neuniformă.** Analizele de Impact (AI) reprezintă un instrument de reglementare introdus de către Guvernul României în urmă cu aproximativ zece ani, fiind cel mai apropiat instrument de EPI aflat la dispoziția reglementatorilor români. Sistemul EPI actual are performanțe reduse, în timp ce nevoia de a utiliza acest instrument în mod corespunzător persistă.

3. **În acest context, Guvernul a solicitat sprijinul Băncii Mondiale (BM) pentru a revizui sistemul EPI actual și pentru a sprijini crearea capacităților administrative pentru a îmbunătăți dezvoltarea EPI.**

4. **Proiectul a început cu un exercițiu de diagnosticare a trăsăturilor principale care caracterizează sistemul EPI actual și a performanțelor acestuia.**¹ Acesta a evidențiat un număr important de elemente pozitive ce reflectă bunele practici internaționale în cadrul procesului decizional bazat pe dovezi. Exercițiul de diagnosticare a identificat totodată potențiale domenii de îmbunătățire a elementelor organizaționale și procedurale. Exercițiul de diagnosticare a luat totodată în considerare capacitatea analitică a sistemului EPI de a produce evaluări de calitate ridicată.

5. **Pe baza exercițiului de diagnosticare, și în urma cooperării și dialogului constructiv cu DCPP, echipa BM a elaborat o serie de recomandări pentru a îmbunătăți sistemului EPI actual.** Recomandările BM au fost prezentate Guvernului în august 2014, sub forma unui set de acțiuni coerente și cuprinzătoare.

6. **Principalele recomandări privind elementele organizaționale și procedurale fac referire la următoarele elemente:**

- Corelarea analizelor de impact cu Planul Anual de Lucru al Guvernului (PALG).
- Aplicarea criteriilor de excludere și scutire pentru a filtra inițial inițiativele Guvernului, ce nu vor face obiectul unei analize de impact.
- Stabilirea dimensiunii impactului prin aplicarea mecanismului de „triaj”.
- Diferențele în ceea ce privește impactul preconizat vor determina totodată nivelul de analiză și organizația ce va oferi sprijin. În mod special, va fi realizat un studiu NF mai cuprinzător (în locul unei simple completări a modelului NF), iar Grupul de Lucru NF ar trebui să fie constituit pentru inițiativele cu impact ridicat. Acest tip de inițiative ar trebui să urmeze o rundă dublă de consultări publice și vor face obiectul revizuirii procedurale și de conținut de către DCPP.

¹ A se vedea „Raport Consolidat” (livrabil 1.2.2. din august 2014) din cadrul prezentului proiect.

7. Principalele recomandări privind capacitatea de a produce analize de înaltă calitate sunt prezentate mai jos:

- Simplificarea modelului AI, ce a fost revizuit pe baza celor trei exerciții pilot derulate în cadrul acestui proiect.
- Raționalizarea și modernizarea metodologiei analizelor de impact, ce a fost totodată revizuită ca urmare a utilizării acesteia în cadrul realizării celor trei exerciții de pilot.
- Dezvoltarea unui program de dezvoltare a capacității sistemice, în cadrul căruia echipa BM a avut o contribuție directă de-a lungul acestui proiect, atât prin intermediul cursurilor cu informații de bază și avansate, cât și prin intermediul celor trei proiecte pilot.

8. Până în prezent, Guvernul nu a implementat reformele recomandate. La un an de la formularea acestora, echipa BM este în continuare convinsă de validitatea argumentării acestora și necesitatea de a interveni conform liniilor recomandate inițial. Echipa BM a recomandat totodată Guvernului să publice rapoartele și recomandările, pentru a genera o dezbatere despre relevanța eficientizării sistemului EPI.

9. Proiectul a dezvoltat totodată capacitățile în cadrul administrației române, prin asigurarea formării și instruirii directe în cadrul elaborării EPI-urilor. Cele trei exerciții pilot EPI au fost realizate pentru a oferi sprijin oficialilor guvernamentali participanți în cadrul Grupurilor de Lucru (GL-uri), constituite în mod oficial în acest sens, în vederea elaborării rapoartelor EPI. În plus, proiectul a abordat totodată aspectele metodologice ce au rezultat de-a lungul procesului EPI și a sprijinit membrii GL.

10. Raportul final prezintă totodată Metodologia de Evaluare Preliminară a Impactului revizuită, în plus față de recomandări pentru ca procedura și metodologia actuală privind Testul IMM să fie mai eficiente. Elaborarea unui set unic și coerent de materiale orientative care să ofere sprijin elaboratorului AI a reprezentat unul dintre livrabilele centrale ale proiectului. Un set inițial al metodologiei, realizat de către echipa BM a fost utilizat ca și suport analitic pentru cele trei proiecte pilot. Per total, membrii GL au apreciat Metodologia de Evaluare Preliminară a Impactului. Totodată, echipa BM a luat măsurile necesare pentru a alinia conținutul metodologiei cu principiile, definițiile și metodologiile prezentate în cadrul programelor de formare.

11. În acord cu DCCP, echipa BM a îmbunătățit în continuare proiectul inițial al metodologiei. În mod special, metodologia actualizată a reorganizat secvența pașilor ce urmează să fie întreprinși de către analiști. O altă îmbunătățire majoră face referire la integrarea manualului privind măsurarea sarcinilor administrative elaborat de către Guvern în această metodologie. Metodologia este furnizată Guvern ca și livrabil separat.

12. În plus față de metodologie și de modelul AI, echipa BM a revizuit abordarea metodologică curentă a Testului IMM. Începând cu anul 2014, Guvernul a impus realizarea unui Test IMM pentru toate inițiativele de reglementare preconizate a avea impact economic asupra activităților din sectorul privat, și în special asupra IMM-urilor. Până în prezent au fost realizate doar câteva Teste IMM, ce au beneficiat doar parțial de implicarea integrală a GEIEAN (Grupul pentru Evaluarea Impactului Economic al Actelor Normative) și care au urmat pașii procedurali prevăzuți de către Ordinul nr. 698/2014.

13. Echipa BM a luat notă de aspectele organizaționale și metodologice ce guvernează în momentul de față Testul IMM din România; sunt făcute următoarele comentarii și recomandări.

- **Introducerea Testului IMM ca parte a EPI:** Testul IMM face referire în primul rând la introducerea dimensiunii IMM în logica EPI. În plus, testul are totodată menirea să încurajeze reglementatorii să investigheze motivul pentru care multe IMM-uri rămân în zona informală și dacă măsurile propuse descurajează IMM-urile de la a se înregistra.

Aspectul critic final este acela de a utiliza Testul IMM ca și o modalitate de a facilita integrarea politicii publice. Așa cum este acum organizat și realizat la momentul actual, Testul IMM din România este separat de EPI. Ar fi mult mai bine ca Testul IMM să fie o parte integrantă a EPI și să includă principiile fundamentale prezentate mai sus.

- **Metodologia actuală a Testului IMM:** În ceea ce privește cuantificarea, în mod special referirea la principiul „unul introdus / unul eliminat (one-in / one out)” consacrat în baza legală a Testului IMM, există cerințe ce pot fi disproporționate de împovărătoare pentru reglementatorii din România. Efortul de cuantificare ar trebui să fie proporțional și ar trebui să fie totodată corelat cu nivelul de impact al intervenției. Tocmai de aceea se recomandă ca Metodologia Testului IMM să fie revizuită și eficientizată, conform Metodologiei de Evaluare Preliminară a Impactului revizuită. Se recomandă să fie preluate o parte din abordările utilizate în noua metodologie AI atunci când este revizuită metodologia oficială.
- **Organizarea și procedurile curente:** Cerințele referitoare la consultare par să nu fie adecvate și drept urmare ar trebui să fie acordată atenție acestui aspect pentru a se prelungi termenul minim de consultare la cel puțin 30 de zile. Mandatul și dimensiunea GEIEAN merită să fie reconsiderate. Metodologia internă de lucru a GEIEAN nu este încă dezvoltată. Rolul și competențele Compartimentului pentru Testul IMM din cadrul Ministerului Energiei, IMM și Mediului de Afaceri nu sunt evidențiate suficient de bine. O consecință a celor anterior menționate pare să fie nivelul de conștientizare limitat în rândul serviciilor guvernamentale în ceea ce privește cerința de a realiza Testul IMM. Drept urmare se recomandă ca mecanismul de revizuire al Testului IMM să fie în responsabilitatea Guvernului, în special DCPD, acordând în același timp lui GEIEAN oportunitatea a emite opinii în cadrul procesului de consultare și de a structura activitatea GEIEAN în grupuri de lucru dedicate pentru a determina pentru care dintre inițiativele majore este necesar un Test IMM; Compartimentul pentru Testul IMM, echipat în mod corespunzător, ar putea fi responsabil de supravegherea sistemului Testului IMM în cadrul procesului decizional și ar putea asigura totodată funcții de secretariat pentru GEIEAN (sub-grupuri).
- **Efectul participării României în forul UE pentru IMM-uri:** Guvernul poate lua totodată în considerare constatările revizuirii realizate la nivelul UE în ceea ce privește formatul Testului IMM, practicile și performanțele implementate sub egida rețelei UE a reprezentanților IMM-urilor. Raportul are la bază un studiu realizat la nivelul rețelei reprezentanților naționali ai IMM-urilor, ce a fost conceput și analizat de către Belgia (de acționat în calitate de stat raportor).

14. Per total, îmbunătățirile metodologice pot fi utilizate în cadrul activității viitoare în domeniul EPI și pentru a sprijini elaborarea analizelor de impact în România. Acest proiect a contribuit la pregătirea unei baze pentru un sistem EPI eficientizat în România ce include o aplicare simplificată a principalelor instrumente pe care funcționarii publici le pot utiliza pentru a elabora EPI-urile. Metodologia revizuită și Modelul AI fac parte din setul de instrumente ce pot ajuta personalul tehnic să elaboreze EPI-uri. Adoptarea și utilizarea sistematică a acestor documente poate contribui la instituționalizarea unui sistem EPI mai performant în România.

1. INTRODUCERE

15. **Prezentul document reprezintă raportul final al proiectului „Consolidarea Cadrului de Evaluare Preliminară a Impactului în România”, ce a fost realizat în colaborare cu Direcția Coordonare Politici și Programe (DCPP) din cadrul Cămarilor a Primului Ministru (CPM) al României în perioada februarie 2014 - octombrie 2015.** Proiectul a fost orientat către furnizarea de suport Guvernului României pentru a eficientiza sistemul de Evaluare Preliminară a Impactului (EPI), prin revizuirea cadrului instituțional și legal la nivelul administrației naționale, către crearea capacității tehnice pentru a realiza EPI și îmbunătățirea gradului de conștientizare la nivel politic în ceea ce privește relevanța procesului decizional bazat pe dovezi.

16. **Raportul final are menirea de a furniza o imagine de ansamblu a întregului proiect și de a consolida totodată fundamentul recomandărilor elaborate în 2014 de către echipa Băncii Mondiale (BM) cu privire la sistemul EPI. Raportul prezintă totodată Metodologia revizuită a Analizelor de Impact, în plus față de recomandări furnizate pentru ca procedura și metodologia actuală privind Testul IMM să fie mai eficiente.** Realizarea proiectului a contribuit la îmbunătățirea recomandărilor și a metodologiei pentru a sprijini eficientizarea sistemului EPI în România. Totodată, acesta a furnizat oportunitatea de a revizui metodologia actuală a Testului IMM.

17. **Prezentul Raport final include toate aspectele metodologice ce trebuie să fie luate în considerare pentru a elabora EPI ce fundamentează intervențiile de reglementare.** Implementarea recomandărilor metodologie a fost realizată prin intermediul celor trei exerciții pilot EPI, descrise în Raportul 3.2.2. cu privire la Proiectele Pilot. Metodologia Analizei de impact a fost utilizată pentru a oferi suport în cadrul activităților de elaborare a Rapoartelor AI.

18. **Raportul este structurat în două secțiuni principale, inclusiv prezenta introducere. Introducerea (Secțiunea 1) subliniază importanța fundamentării pe dovezi a procesului decizional modern din domeniul public și recapitulează fundamentul și caracteristicile principale ale proiectului.** Aceasta prezintă EPI ca fiind un instrument esențial pentru a îmbunătăți abordările bazate pe dovezi și prezintă pe scurt livrabilele cheie furnizate Guvern și organizarea proiectului ce a condus la realizarea acestora.

19. **Secțiunea 2 prezintă mecanismele organizaționale, procedurale și analitice curente ce sprijină procesul decizional bazat pe dovezi la nivelul Guvernului. Aceasta se axează totodată pe importanța colectării și cuantificării datelor pentru a sprijini procesul decizional bazat pe dovezi și pentru a evalua cerința recent introdusă în România, și anume de a realiza Testul IMM.** Aceasta are drept punct de plecare principalele constatări ale exercițiului de diagnostic și recomandările ulterioare cu privire la îmbunătățire, în maniera în care acestea au fost formulate pe durata proiectului. Secțiunea 2.1.2. prezintă motivul revizuirii metodologiei, ca și livrabil specific în acest context. Aceasta este urmată de o secțiune dedicată cerinței recent introduse de a realiza Teste IMM în România. În acest sens, echipa BM a evidențiat principala noțiune a conținutului Testului IMM și a furnizat un ghid dedicat cu privire la modul în care acesta trebuie să fie realizat. Sunt furnizate mai multe considerente Guvernului cu privire la modul în care pot fi îmbunătățite sistemul și metodologia Testului IMM.

1.1. Procesul decizional bazat pe dovezi în cadrul unei administrații moderne

20. Administrațiile centrale sunt din ce în ce mai des nevoite să soluționeze probleme dificile. Drept urmare, acestea trebuie să elaboreze și să implementeze intervenții de politică publică de calitate ridicată (inclusiv acțiuni de reglementare), pentru a face față mai bine crizelor, constrângerilor fiscale și nivelurilor scăzute de încredere publică. Drept urmare există posibilitatea să rezulte decizii guvernamentale de calitate ridicată.

21. Experiența internațională atât din statele dezvoltate, cât și din statele în tranziție indică faptul că promovarea procesului decizional bazat pe dovezi poate ajuta administrațiile centrale să facă față în mod eficient acestor provocări. Abordările bazate pe dovezi fundamentează procesul decizional pe cele mai bune cercetări disponibile, pe date experimentale din domeniu și dovezi contextuale relevante. În acest scop, este necesar să fie utilizate acorduri instituționale și procedurale care să asigure faptul că politica publică și intervențiile de reglementare aplică principiile centrale de necesitate, proporționalitate, subsidiaritate, transparență, răspundere, accesibilitate și simplitate.

22. Evaluarea Impactului Reglementărilor (EPI) este instrumentul cel mai des utilizat în atingerea obiectivelor bazate pe dovezi. Aceasta evaluează în mod sistematic potențialul impact al acțiunilor guvernului, prin adresarea unor întrebări cu privire la costuri și beneficii, cât de eficientă va fi acțiunea pentru a atinge obiectivele politicii publice și dacă au administrațiile centrale abordări alternative superioare la dispoziție.

23. În timp ce EPI se materializează într-un raport analitic ce oferă suport decidenților, noțiunea EPI ar trebui să fie înțeleasă mai larg sub forma unei părți integrante a programului de reformă a cadrului de reglementare, având o dimensiune instituțională, organizațională și procedurală. EPI este un *proces* decizional bazat pe dovezi. În calitate de proces decizional, EPI este integrată în sistemele de consultare, elaborarea politicilor și actelor normative din cadrul guvernului, pentru a comunica ex-ante informațiile cu privire la efectele preconizate ale propunerilor legislative și într-un format utilizabil de către decidenți, cât și *ex-post* pentru a oferi asistență guvernelor în vederea evaluării reglementărilor existente.

24. Diseminarea și implementarea corespunzătoare a regimurilor EPI sunt esențiale pentru a recunoaște faptul că EPI

- crește nivelul de exigență cu care își desfășoară activitatea decidenții;
- crește standardele de transparență și responsabilitate;
- îmbogățește fundamentarea deciziilor, facilitând intervențiile mai proporționate ce reduc consecințele nedorite la minim; și
- contribuie la reorientarea deciziei de la procedură pur legalistă și procedurală.

25. Acest proiect a evidențiat nevoia de îmbunătăți procesul decizional bazat pe dovezi în România. Prin revizuirea sistemului actual și eficientizarea recomandărilor, echipa BM a furnizat Guvernului o abordare cuprinzătoare pentru a utiliza EPI ca instrument pentru un proces decizional de o mai mare calitate și intervenții de reglementare îmbunătățite.

1.2. Descrierea generală a proiectului

26. Proiectul „Consolidarea Cadrului Evaluării Preliminare a Impactului (EPI) în România” a fost realizat în perioada februarie 2014 - octombrie 2015 pentru a oferi suport Guvernului în cadrul procesului de revizuire și eficientizare a utilizării EPI și pentru a crea în cadrul administrației



capacitățile necesare pentru realizarea evaluărilor impactului. Proiectul a fost structurat pe trei componente (a se vedea Caseta 1), cu activități interconectate și realizate în paralel într-o manieră puternic coordonată astfel încât să contribuie în mod sinergic la atingerea obiectivelor proiectului.

Caseta 1 „Consolidarea Cadrului Evaluării Preliminare a Impactului în România”: structură proiect

Componenta 1 („Îmbunătățirea Sistemului de Evaluare a Impactului în România”) a fost orientată către revizuirea setului existent de documente legale aferente sistemului EPI și eficientizarea acestora, și către a sprijini schimbările instituționale și modificările legale necesare. Sistemul EPI revizuit va fi ulterior testat prin intermediul proiectelor pilot selectate.

Componenta 2 („Dezvoltarea Capacității și Creșterea nivelului de conștientizare politică”) a fost orientată către dezvoltarea programului de asistență tehnică dedicat diferitelor grupuri țintă, precum personalul tehnic și juridic responsabil pentru elaborarea reglementărilor, administrația centrală, cât și factorii legislativi și părțile interesate, pentru a crea capacitatea utilizării acestui instrument pentru a crește cererea de utilizare a EPI. Activitățile planificate în cadrul acestei componente au încercat totodată să crească nivelul de conștientizare politică cu privire la beneficiile utilizării evaluărilor bazate pe dovezi pentru deciziile de reglementare. În plus, aceste activități au sprijinit dezvoltarea proiectelor pilot prin îmbunătățirea expertizei tehnice specifice în ministerele cheie selectate.

Componenta 3 („Proiecte Pilot”) a dezvoltat proiecte pilot în cadrul celor trei ministere selectate, pentru a sprijini crearea de capacități tehnice, a testa noul sistem EPI și a învăța din experiența practică.

27. Principalul beneficiar al Proiectului a fost Direcția Coordonare Politici și Programe (DCPP) din cadrul Cancelariei Prim Ministrului României (CPM). Conducerea și contribuțiile administrației centrale au reprezentat un beneficiu pentru proiect. Chiar dacă DCPP nu este în momentul de față responsabilă în mod oficial pentru asigurarea sprijinului de calitate și control în România, această structură este cea mai bine poziționată în cadrul Guvernului astfel încât să coordoneze și să promoveze utilizarea EPI la nivelul administrației centrale din România.

28. Proiectul a reușit să sprijine crearea de capacități în cadrul administrației din România prin furnizarea formării și îndrumării directe în cadrul procesului de elaborare de EPI-uri, însă recomandările furnizate de către echipa BM pentru a îmbunătăți procesul EPI nu au fost încă adoptate de către Guvern. Situația politică actuală din România nu a fost favorabilă pentru adoptarea recomandărilor; totuși, a existat un angajament în ceea ce privește realizarea proiectelor pilot ce ar putea avea drept rezultat intervenții de reglementare îmbunătățite.

1.2.1. Fundament (contextul român)

29. Sistemul EPI există în România de câțiva ani, însă utilizarea acestuia rămâne neuniformă. Sistemul EPI actual din România reproduce alte sisteme EPI din Europa și este influențat extrem de mult de către instrumentele și abordările utilizate ca parte a agendei unei Legiferări mai Bune (Better Regulation) a Comisiei Europene. Totuși, lipsa capacităților tehnice și a unui angajament politic ferm au reprezentat constrângeri în elaborarea EPI-urilor de calitate bună ce ar putea sprijini îmbunătățirea deciziilor de reglementare.

30. Acest lucru a condus la situația în care sistemul EPI a fost mai puțin performant, în timp ce nevoia de a utiliza acest instrument în mod corespunzător persistă. În acest context, Guvernul a solicitat sprijinul BM pentru a revizui sistemul EPI actual și pentru a sprijini crearea capacităților administrative. Sistemul EPI îmbunătățit poate fi implementat de-a lungul timpului, iar această abordare necesită eforturi constante pentru a genera o schimbare în cultura administrativă, astfel încât să se asigure utilizarea corespunzătoare a EPI.

31. Proiectul a fost conceput pentru a furniza asistență Guvernului în vederea soluționării anumitor decalaje identificate în cadrul evaluării inițiale realizate de către echipa BM.² Proiectul a fost conceput pentru a aborda principalele aspecte identificate: capacitățile tehnice limitate și o abordare legalistă intervenționistă puternică în ceea ce privește procesul decizional, angajament politic redus cu privire la utilizarea EPI și implicare neadecvată a părților interesate în elaborarea propunerii de reglementare. Cele trei componente ale proiectului au fost gândite pentru a aborda aceste provocări, în măsura în care acest lucru este posibil și conform limitărilor naturale ale proiectului.

32. În plus, proiectul a abordat totodată aspectele metodologice ce au rezultat de-a lungul procesului EPI. Sistemul EPI actual din România necesită cuantificarea impactului și include utilizarea altor instrumente, precum măsurarea sarcinilor administrative sau Testul IMM, pentru calcularea acestuia. Având în vedere capacitățile tehnice actuale și participarea limitată a părților interesate în etapele inițiale ale procesului de reglementare, există îngrijorări serioase cu privire la utilizarea corespunzătoare a cuantificării. Drept urmare, un aspect important a fost acela de a eficientiza utilizarea actuală a modelelor și ghidurilor, pentru a simplifica cerințele EPI.

1.2.2. Livrabile, componente, calendar

33. Proiectul a avut trei componente principale, referitoare la: (i) îmbunătățirea sistemului EPI, (ii) dezvoltarea capacității și creșterea conștientizării politice; și (iii) realizarea proiectelor pilot. Formatul și implementarea acestor componente au fost interconectate pentru a asigura o abordare coerentă astfel încât să fie abordate decalajele mai sus menționate. Pentru fiecare componentă au fost întreprinse diferite activități, în maniera descrisă pe scurt în următoarele alineate.

34. Principalul rezultat al Componentei 1 a fost Raportul Consolidat.³ Acest raport conține analiza decalajelor actuale ale sistemului EPI și nevoile de dezvoltare a capacității, cât și recomandările pentru un sistem instituțional și legal nou pentru EPI. Acest lucru a asigurat baza necesară pentru intervențiile ce au fost concepute în vederea abordării provocărilor identificate.

35. Componenta 2 a inclus elaborarea unei game largi de componente rezultate (outputs) ce au fost orientate către crearea capacității în cadrul administrației publice din România și au contribuit la creșterea gradului de conștientizare politică cu privire la relevanța utilizării EPI. Aceste componente rezultate au inclus evenimente inter-pares cu personalul tehnic din diferite ministere, ateliere de lucru cu personalul DCP, evenimente inter-pares cu părțile interesate (precum sectorul privat), vizite de studiu, evenimente de informare cu privire la EPI și formări specifice în domeniul metodologiilor EPI.

36. Componenta 3 a inclus realizarea proiectelor pilot EPI⁴ în cadrul ministerelor selectate. Aceasta a inclus elaborarea Rapoartelor AI ce s-au axat pe trei teme diferite: (i) fraudă alimentară în cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR); (ii) locuințele sociale în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP); (iii) ucenicie în cadrul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (MMFPSPV).

37. Componenta 2 și 3, în mod special, au avut un nivel ridicat de corelare. Realizarea proiectelor pilot nu a fost un exercițiu izolat, ci un proces continuu ce a sprijinit GL-urile în diferite

² „Raport cu privire la Decalajele Actuale ale Sistemului EPI” (livrabil 1.1.1)

³ Raportul Consolidat are la bază următoarele livrabile: „Raportul cu privire la Decalajele Curente ale Sistemului EPI” (livrabil 1.1.1.), „Raportul cu privire la Recomandările aferente unui Nou Sistem Instituțional și Juridic pentru EPI” (livrabil 1.2.1.) și „Raportul cu privire la Nevoile de Dezvoltare a Capacității” (livrabil 2.1.1.) ale prezentului Proiect.

⁴ Activitatea aferentă proiectelor pilot EPI a fost prezentată în detaliu în „Raportul cu privire la Proiectele Pilot” (livrabil 3.2.2.).

modalități. Proiectele pilot au fost coroborate cu alte activități ce au fost esențiale pentru elaborarea analizei. O prezentare generală a evenimentelor realizate în cadrul Componentelor 2 și 3 ale proiectului se regăsește în Tabelul 1.

Tabelul 1 Evenimente pentru dezvoltarea capacității și creșterea nivelului de conștientizare în cadrul Componentelor 2 și 3

	Număr de evenimente realizate	Număr de participanți
2.2. Activități de dezvoltare a capacității		
2.2.1. Evenimente inter-pares pentru personalul tehnic și juridic	7	140
2.2.2. Evenimente inter-pares pentru DCP, Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Economiei	25	348
2.2.3. Evenimente inter-pares pentru părțile interesate	8	183
2.3. Activități de sensibilizare și creștere a nivelului de conștientizare		
2.3.2. Vizite de studiu	3	60
2.3.3. Evenimente de creștere a nivelului de conștientizare cu privire la EPI	3	42
3.2. Realizarea proiectelor pilot în vederea implementării sistemului EPI în România		
3.2.1. Evenimente inter-pares cu grupurile de lucru responsabile	75	37
3.3. Activități de sensibilizare și creștere a nivelului de conștientizare		
3.3.1. Evenimente de creștere a nivelului de conștientizare cu privire la proiectele pilot	4	40

1.2.3. Organizarea Proiectului

38. Proiectul a necesitat sprijin la nivel de management și organizare pentru a asigura coordonarea și comunicarea corespunzătoare cu clientul și diferiți omologi. Livrabilele au fost realizate în paralel, iar acest lucru a necesitat organizarea constantă pentru a asigura implementarea la timp. Totodată, este important să fie realizată o planificare în prealabil și să existe o coordonare între diferitele instituții și părți interesate, în special cu DCP.

39. Toate componentele rezultate au fost livrate la timp și într-o manieră satisfăcătoare pentru client. Echipa BM a livrat un număr mare de componente rezultate clientului, inclusiv rapoarte, cursuri, vizite de studiu, întâlniri cu părțile interesate, întâlniri tehnice cu Grupurile de Lucru (GL-uri) responsabile de proiectele pilot, etc. Programul planificat inițial a fost respectat și au existat foarte puține schimbări care au corespuns solicitărilor specifice ale clientului. Toate evenimentele au avut un nivel ridicat de satisfacție în ceea ce privește conținutul, logistica și organizarea. Interacțiunea constantă și dialogul deschis dintre echipa BM și client au contribuit cu siguranță la atingerea acestor rezultate.

40. Echipa BM a fost compusă dintr-un grup de experți internaționali și locali cu experiență în domeniu. Pentru a implementa în mod eficient diferitele activități ale proiectului, a fost necesară mobilizarea grupului de experți cheie EPI, cât și a experților din diverse domenii incluse în proiectele pilot. Echipa BM a fost compusă din experți internaționali și locali din două motive. În primul rând, un aspect important pe durata implementării proiectului a fost acela de a disemina bunele practici

internaționale. În al doilea rând, un aspect critic a fost acela de a asigura înțelegerea integrală a condițiilor locale și provocărilor din România în ceea ce privește intervențiile de reglementare.

41. Experții EPI internaționali au oferit suport pentru elaborarea recomandărilor în vederea îmbunătățirii sistemului EPI instituțional și legal și au furnizat totodată îndrumare și orientare de-a lungul exercițiilor pilot și implementarea unei abordări strategice în cadrul proiectului. Întregul proiect a fost orientat din punct de vedere strategic pentru a implementa bunele practici EPI, adaptându-le în același timp la contextul local. O atenție sporită a fost acordată decalajelor identificate inițial și modului în care acestea pot fi soluționate în mod proactiv astfel încât sistemul EPI să fie un mecanism eficient care să îmbunătățească procesul decizional.

42. Proiectele pilot au necesitat sprijin susținut din partea echipelor de experți specializați. Consultanții au oferit asistență și îndrumare GL-urilor, orientând discuțiile și prezentând procesul analitic și direcția necesară. Aceștia au facilitat dezbaterile în cadrul întâlnirilor cu părțile interesate și în cadrul discuțiilor tehnice cu privire la diferite teme ce au făcut obiectul AI. Totodată, aceștia au oferit suport GL-urilor în cadrul activităților de cuantificare a costurilor și beneficiilor, și au furnizat asistență metodologică pentru a aborda fiecare dintre subiecte, luând în considerare impactul potențialelor intervenții. Experții BM au avut o contribuție esențială în comunicarea cu GL-urile, organizând activitatea procesului EPI, atribuind sarcini și compilând informațiile furnizate de către membrii GL. În anumite cazuri, echipa BM a contribuit totodată la redactarea anumitor părți ale analizei sau a furnizat sugestii cu privire la modul de prezentare a rezultatelor analizei.

43. Proiectul a beneficiat de un parteneriat puternic cu DCPD, ce a jucat un rol esențial în implementarea Proiectului. DCPD a jucat un rol esențial în asigurarea sprijinului necesar pentru coordonarea și administrarea proiectului, asigurând comunicarea inter-ministerială și ținând legătura cu părțile interesate. Aceasta a contribuit totodată la menținerea angajamentului GL-urilor dedicate exercițiilor pilot EPI.

44. DCPD a participat la cursurile dedicate dezvoltării capacităților, având un rol de sprijin și de control al calității în cadrul sistemului EPI. Ca parte a îmbunătățirilor aduse sistemului EPI, capacitățile în cadrul DCPD trebuie să fie consolidate pentru a asigura coordonarea generală a sistemului, pentru a facilita elaborarea EPI-urilor în România, cât și pentru a promova utilizarea instrumentului în cadrul administrației. În plus, DCPD trebuie să aibă capacitatea de a îndeplini în viitor funcția de organism de supraveghere, revizuiind analizele elaborate de către reglementatori, atât din punct de vedere procedural cât și din punct de vedere al conținutului. Această funcție din urmă este esențială pentru a îmbunătăți calitatea în timp.

2. SISTEMUL EPI ACTUAL ȘI DIRECȚIILE VIITOARE

45. Analizele de Impact (AI-uri) sunt un instrument de reglementare ce a fost introdus de către Guvern cu aproximativ zece ani în urmă.⁵ Acestea reprezintă cel mai apropiat instrument EPI pe care reglementatorii din România îl au la dispoziție.

46. Proiectul a început cu un exercițiu de diagnosticare a trăsăturilor principale ce caracterizează sistemul EPI actual și performanțele acestuia.⁶ Acesta a evidențiat un număr important de elemente pozitive ce reflectă bunele practici internaționale în domeniul procesului decizional bazat pe dovezi. Printre acestea se numără înțelegerea de bază a importanței procesului decizional bazat pe dovezi; existența unei rețele pentru potențiala coordonare și orientare la nivel ministerial; elementele coordonării inter-ministeriale oficiale; și încercarea de sistematizare a fluxului deciziilor (de reglementare) Guvernului prin introducerea în 2014 a Planului Anual de Lucru al Guvernului (PALG).

47. Exercițiul de diagnosticare a identificat și potențiale domenii de îmbunătățire a elementelor organizaționale și procedurale, ce fac referire la următoarele aspecte:

- În general, EPI a fost promovată în România însă nu a devenit până în momentul de față un instrument care să sprijine procesul decizional bazat pe dovezi. Procesul decizional tinde să nu fie sistematic, personalizat.
- În mod specific, atât elita politică cât și administrația publică au împământenit o cultură normativă intervenționistă.
- Bazele legale relevante sunt ambigue și incomplete; sistemul EPI este deconectat de la planificarea strategică, iar domeniul de aplicare este larg.
- Există o diseminare asimetrică de informații și date între ministere.
- Funcțiile de coordonare și control calitate nu au un caracter oficial.
- AI-urile nu sunt utilizate de către Guvern sub forma unei interfețe mai interactive și cuprinzătoare pentru interacțiunea cu publicul;
- Totodată, ca urmare a lipsei cererii de realizare EPI, sistemul nu a fost conceput pentru a auto diagnostica decalajele și pe de altă parte, pentru a dezvolta pe baza bunelor practici recunoscute.

48. Exercițiul de diagnosticare a luat totodată în considerare capacitatea analitică a sistemului EPI de a realiza evaluări de calitate ridicată. Următoarele observații trebuie să fie considerate ca reprezentând o provocare deosebită:

- O lipsă generală de resurse umane calificate la nivelul administrației centrale;

⁵ Hotărârea de Guvern nr. 1361/2006.

⁶ „Raport cu privire la Decalajele Curente ale Sistemului EPI” (livrabil 1.1.1)

- În special, incapacitatea larg răspândită de a stabili un obiectiv, relații cauzale factice între cauzele stabilite și prioritizate în mod clar, setul de obiective și ținte, și posibilele opțiuni de politică;
- Dificultatea (obiectivă) de a colecta datele relevante și incapacitatea de a le valida pentru a sprijini analizele, conduce la deficiențe în ceea ce privește identificarea și caracterizarea problemei și prezentarea estimărilor de bună calitate și cuantificate din punct de vedere al potențialului impact.

2.1. Recomandările BM pentru un sistem EPI îmbunătățit în România

49. Pe baza exercițiului de diagnostic, și în urma cooperării și dialogului constructiv cu DCP, echipa BM a elaborat o serie de recomandări pentru a îmbunătăți sistemul EPI actual.

50. Recomandările rezultate au avut la bază două ipoteze principale.

- În primul rând, așa cum a fost menționat mai sus și așa cum este recunoscut în general la nivel internațional, EPI ar trebuie să fie abordată din două perspective, de instrument de reglementare și de proces decizional;
- În al doilea rând, este indicat și mai eficient să se realizeze o reformă treptată care să folosească drept pârgă caracteristicile sistemului EPI actual și să construiască pe baza acestora, în locul unei abordări de tip „terapie șoc”.

51. Recomandările Băncii Mondiale au fost prezentate Guvernului în august 2014, sub forma unui set de acțiuni coerente și cuprinzătoare. Obiectivul general al unei astfel de strategii de reformă ar trebui să fie acela de a îmbunătăți predictibilitatea, transparența și răspunderea, consecvența și raționalizarea, cât și eficacitatea și proporționalitatea.

52. Au fost prezentate două linii de acțiune specifice: revizuirea organizării și a procesului AI în cadrul administrației centrale; și îmbunătățirea capacității analitice aferente AI. Recomandările sunt prezentate pe scurt în secțiunea 2.1.1. de mai jos.

53. Până în prezent, Guvernul a decis să nu implementeze reformele recomandate. La un an de la formularea acestora, echipa BM este în continuare convinsă de validitatea fundamentului acestora și de necesitatea de a interveni conform direcțiilor recomandate inițial. Orice proiect viitor trebuie să ia în considerare nevoia ca Guvernul să adopte recomandarea, astfel încât sistemul EPI să fie complet operațional și să fie corelat cu o bază legală corespunzătoare.

54. Echipa BM a recomandat totodată Guvernului să publice rapoartele și recomandările, pentru a genera o dezbatere despre relevanța eficientizării sistemului EPI. Publicarea recomandărilor ar contribui la creșterea nivelului de informare cu privire la relevanța unui sistem EPI coerent și participativ, ce ar încuraja sprijinul pentru un proces decizional bazat pe dovezi.

2.1.1. Rezumatul recomandărilor BM

55. În această secțiune sunt prezentate pe scurt recomandările echipei BM în vederea îmbunătățirii sistemului EPI actual și creșterii performanței acestuia pentru a avea un proces decizional bazat pe dovezi mai riguros și mai bine proporționat la nivelul României. Pentru mai multe detalii cu privire la fundamentul fiecărei recomandări consultați „Raportul cu privire la recomandările aferente unui nou sistem instituțional și juridic pentru EPI” (livrabil 1.2.1).

În ceea ce privește aspectele organizaționale și procedurale

56. Revizuirea organizării curente și a procesului ce stă la baza AI-urilor și guvernează elaborarea acestora reprezintă principalele linii de acțiune ale reformei. Schimbările recomandate urmează un raționament bazat pe cinci componente.

- **De a readuce argumentarea cu dovezi în centrul acțiunii guvernului;**
- **De a face procesul AI fezabil și administrabil,** prin introducerea unui domeniu de aplicare proporționat;
- **De a îmbunătăți consultarea publică și practicile de publicare** pentru a asigura un proces de colectare și validare a dovezilor mai cuprinzător și pentru a stimula îmbunătățirile continue ale calității;
- **De a întări funcția centrală de coordonare și supraveghere aferentă AI-urilor;** și
- **De a integra coordonarea internă și consultarea,** în special în ceea ce privește propunerile cu „impact ridicat” în vederea asumării responsabilității pentru deciziile relevante la nivelul guvernului.

57. Drept urmare, Guvernul a fost invitat să ia în considerare structurarea noului sistem EPI în următoarele etape:

- **Corelarea AI cu Planul Anual de Lucru al Guvernului (PALG),** pentru a îmbunătăți sistematizarea, predictibilitatea și alocarea rațională a resurselor;
- **Aplicarea criteriilor de excludere și scutire în primul rând pentru a filtra inițiativele Guvernului, ce nu vor face obiectului unei analize de impact.** Criteriile de excludere ar trebui să fie prevăzute în mod exhaustiv în bazele legale, în timp ce decizia de a scuti o inițiativă de la realizarea AI ar trebui să aparțină Prim-Ministrului, în urma propunerii făcute de către ministrul de linie responsabil;
- **Stabilirea dimensiunii impactului prin aplicarea mecanismului de „triaj”.** Drept urmare, elemente vor fi clasificate ca fiind inițiative cu „impact redus”, „impact mediu” și „impact ridicat”. Responsabilitatea pentru realizarea triajului aparține ministerului(lor) responsabil(e) pentru inițiativă, conform criteriilor publice existente. În toate situațiile, analiza de impact trebuie să fie realizată conform ghidului și modelului prevăzut de către noua bază legală.

58. A fost evidențiat un nou proces de realizare a analizei, diferențiind trei abordări conform dimensiunii impactului. Urmând principiul proporționalității, procedurile și cerințele administrative sunt mai mici pentru inițiativele cu impact redus și mai complexe pentru cele cu impact ridicat. Principalele diferențe includ:

- **Studiu AI.** Va trebui să fie realizat un studiu AI mai cuprinzător (în locul unei simple completări a modelului AI) pentru inițiativele cu impact ridicat;
- **Grup de Lucru AI.** Grupul de Lucru va fi constituit de către inițiatorul AI pentru inițiativele cu impact ridicat, pe care Comitetul inter-ministerial pentru coordonarea elaborării și implementării PALG îl constituie ca având implicații trans-portofoliu;
- **Procesul de consultare internă și publică cu privire la AI.** Spre deosebire de inițiativele cu impact redus, ministerul de linie inițiator trebuie să organizeze atât consultarea internă cât și consultarea publică ce se va axa în mod exclusiv pe proiectul de AI;
- **Procesul de evaluare centrală a calității variază.** Deși nu este introdusă nici o caracteristică nouă specifică pentru inițiativele cu impact redus, DCPD trebuie să realizeze o verificare procedurală și detaliată pentru inițiativele cu impact mediu și respectiv pentru cele cu impact ridicat. După realizarea verificării centrale, DCPD va emite o opinie adresată departamentului ce elaborează analiza pentru revizuire.

59. În cazul inițiativelor cu impact mediu și ridicat, ministerele ar începe elaborarea actelor ce urmează să fie transmise Guvernului pentru adoptarea oficială, doar după ce iau în considerare opinia cu privire la AI sau studiul AI emis de către DCP. Acest lucru va asigura faptul că proporționalitatea este mai bine aplicată, iar controlul calității este mai bine realizat.

60. Indiferent de tipurile de inițiative ce sunt în curs de a fi elaborate, în momentul în care este elaborat un proiect de act normativ, procesul urmează practic aceleași cerințe și etape, așa cum se întâmplă în momentul de față. În cadrul noului sistem, publicarea va include monitorizarea procesului AI în cadrul unui singur portal administrat de către DCP.

Referitor la capacitatea de a elabora analize de calitate înaltă

61. Cea de-a doua linie de acțiune din strategia de reformă pentru o AI îmbunătățită este orientată către creșterea calității analizelor elaborate. În acest sens, raportul ia în considerare trei niveluri de intervenție:

- **Simplificarea modelului AI.** Modelul AI este un document ce trebuie să fie completat atunci când este pregătită o inițiativă ce urmează să fie adoptată de către Guvern (excepție făcând situațiile de excludere sau scutire). Pentru inițiativele cu impact ridicat, așa cum a rezultat din aplicarea filtrului de triaj, modelul AI va constitui un rezumat ce va fi atașat la Studiul AI mai detaliat. Modelul actual prevăzut prin Hotărârea de Guvern nr. 1361/2006 nu este greșit *per se*, însă nu este cel mai potrivit instrument care să ofere suport elaboratorului AI.

Echipa BM a propus un format eficientizat, care este atașat la prezentul Raport (Anexa 1), sub forma unei versiuni oarecum revizuite.

- **Eficientizarea și îmbunătățirea metodologiei Analizei de Impact.** În momentul de față există o serie de documente orientative ce țin de elaborarea AI în cadrul procesului decizional. Natura legală și operațională a fiecărui document orientativ nu este clară. Ministerele au capacitatea de facto relativă de a decide când și dacă să utilizeze una dintre sursele de suport în detrimentul celorlalte. Drept urmare se recomandă ca toată lumea să urmeze aceeași abordare, luându-se în considerare atât noul sistem EPI cât și noul model AI.

Echipa BM a elaborat o metodologie revizuită (Anexa 2) care să sprijine elaborarea AI. O versiune îmbunătățită este furnizată Guvernului împreună cu prezentul raport (a se vedea totodată Secțiunea 2.1.2.) de mai jos.

- **Realizarea unui program de dezvoltare sistematică a capacității.** Dezvoltarea capacității prin intermediul formării este un element necesar al reformei. În acest sens, există o gamă largă de resurse, rezultate din inițiativele realizate în ultimii ani, ce pot fi valorificate. Totuși, un program de dezvoltare a capacității este ceva mai mult decât simple cursuri. Acesta are totodată la bază campaniile de sensibilizare adresate decidenților și include un dialog intensiv cu comunitatea de afaceri și părțile interesate. În calitate de organism principal ce administrează noul sistem EPI, DCP pare să aibă cea mai bună poziționare pentru a prelua organizarea inițiativelor de dezvoltare a capacității de consolidare a expertizei interne, creșterea nivelului de sensibilizare în rândul factorilor legislativi, realizarea unei interfețe cuprinzătoare și constructive pentru interacțiunea cu actorii interesați.

Echipa BM a contribuit în mod direct la dezvoltarea capacității de-a lungul acestui proiect, atât prin intermediul programelor de formare (informații de bază și avansate), cât și prin intermediul celor trei proiecte pilot.⁷

2.1.2. Noua metodologie de Evaluare Preliminară a Impactului

62. Așa cum a fost menționat în secțiunea anterioară, elaborarea unui set unic, coerent de materiale de ghidare pentru inițiatorii AI a reprezentat unul dintre livrabilele centrale ale proiectului. Acest lucru a evidențiat nevoia de a aduce ghidurile existente disparate la nivelul standardelor internaționale și de a facilita utilizarea acestora în cadrul ministerelor.

63. BM a furnizat un ghid inițial pentru AI, utilizat ca și suport analitic pe durata celor trei proiecte pilot. Acesta a fost conceput pentru a oferi suport GL-urilor pilot în momentul completării modelului AI, în special în ceea ce privește elaborarea raportului AI.

64. Per total, membrii GL au apreciat metodologia elaborată. Aceștia au apreciat că aceasta are un stil direct și concis, fiind în același timp exhaustivă și clară. Ușurința utilizării metodologiei a fost apreciată în mod special, deoarece aceasta furnizează perspective mai bune cu privire la modul în care pot fi întreprinși anumiți pași analitici ce constituie EPI și colectarea de date.

65. Echipa BM a luat măsurile necesare pentru a alinia conținutul metodologiei cu principiile, definițiile și metodologiile prezentate în cadrul programelor de formare. Și în acest caz, au existat opinii pozitive din partea cursanților participanți, și anume cu privire la faptul că aceștia au avut capacitatea de a accesa în mod tangibil noțiunile învățate, fiind evidențiate în documentul de lucru operațional.

66. Având acordul DCP, echipa BM a îmbunătățit în continuare modelul inițial al metodologiei, pentru a evidenția:

- opiniile despre îmbunătățiri primite de-a lungul exercițiilor proiectelor pilot;
- contribuțiile din partea experților cu privire la elementele analitice selectate, precum Testul IMM; calculul poverii administrative; calcularea costurilor de conformare și estimarea impactului asupra mediului și impactul social;
- solicitările pentru exemple practice și mai reprezentative.

67. În mod special, metodologia revizuită a reorganizat secvența pașilor ce urmează să fie întreprinși de către analiști (acest lucru fiind evidențiat și în modelul AI).

68. O altă îmbunătățire majoră face referire la integrarea manualului privind măsurarea poverii administrative elaborat de către Guvern în metodologie, sub forma unei secțiuni dedicate în mod special proiectelor de măsurare realizate în ultimii ani. Guvernul a elaborat un set de ghiduri, metodologii, baza de date incluzând cunoștințe de specialitate valoroase, care se vor dovedi a fi extrem de importante atunci când vor fi elaborate viitoarele Analize de Impact.

2.2. Identificarea și evaluarea impactului acțiunilor guvernului

69. Procesul decizional bazat pe dovezi nu necesită cuantificare integrală. Deciziile pot fi fundamentate în mod adecvat și prin intermediul atributelor calitative, doar - cu condiția ca ipotezele, standardele și criteriile decizionale să fie clar evidențiate, iar potențiale surse de favorizare (de exemplu, decizii subiective) să fie controlate în mod transparent și eficient.

⁷ O descriere detaliată a programului de formare EPI se regăsește în Livrabilul 3.2.2. "Raport cu privire la Proiectele Pilot."

70. Utilizarea metodelor cantitative pentru a fundamenta procesul decizional are anumite avantaje, inclusiv un nivel ridicat de obiectivitate, reproductibilitate, cât și o facilitate în urmărire și în revizuirea implementării. Drept urmare, elaboratorii EPI ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a realiza o cuantificare adecvată și proporțională. Principalele preocupări ale paradigmei de cuantificare sunt acelea ca măsurătoarea să fie de încredere, validă și aplicabilă la modul general atunci când se estimează cauza și efectul.

71. Inițiatorii EPI ar trebui să încerce să își prezinte argumentele și dovezile în termeni cantitativi de-a lungul tuturor etapelor procesului EPI. Definirea problemei beneficiază foarte mult de dovezi cuantificate - în special atunci când este vorba de evaluarea severității sau dimensiunii problemei identificate, sau pentru a stabili scenariul de referință („opțiunea non-acțiune”). Cuantificarea este recomandată totodată atunci când sunt definite obiectivele de politică, ce ar trebui să fie exprimate în termeni măsurabili și indicatorii de performanță. Nu în ultimul rând, cuantificarea este extrem de valoroasă atunci când este estimat potențialul impact al diferitelor opțiuni de politică identificate în EPI, permițând realizarea comparațiilor obiective între acestea.

2.2.1. Abordări curente privind colectarea de date și cuantificarea

72. În momentul de față, reglementatorii români se confruntă cu dificultăți disproporționate atunci când li se solicită să colecteze date pentru a-și fundamenta deciziile. Un prim domeniu de preocupare aparține coordonării interne la nivelul administrației publice. Existența unei baze de date ministeriale pare să fie un aspect ce nu este cunoscut la nivelul serviciilor, și adesea nu este posibil ca aceasta să fie accesată fără a depune o solicitare expresă în acest sens la serviciile relevante. În cadrul administrației publice nu există o rețea de bază de date centralizată (sau comună).

73. Cel de-al doilea element face referire la interfața dintre reglementatori și părțile interesate. Experiența dobândită ca urmare a exercițiilor pilot EPI realizate în cadrul acestui proiect a confirmat o lipsă de încredere mai mult sau mai puțin latentă a actorilor din sectorul privat în ceea ce privește administrația centrală. Acest lucru este justificat - din perspectiva acestora - de ceea ce este perceput ca fiind o atitudine agresivă pe durata procesului de consultare publică, în cadrul căruia reglementatorii tind să prezinte proiecte de lege deja elaborate, pe care părțile interesate ar trebui să le valideze. Totodată, există un nivel scăzut de încredere al părților interesate cu privire la faptul că opiniile furnizate de către acestea sunt cu adevărat luate în considerare pe durata procesului de formulare a politicii.

74. Argumentele mai sus menționate nu ar trebui să ascundă faptul că părțile interesate (inclusiv operatorii economici) sunt slab echipate pentru a răspunde în mod eficient la solicitările de colectare date. Organizarea internă a acestora nu este suficient de bine dezvoltată în anumite situații astfel încât să ajungă în timp util la membri. În plus, în România încă nu există o cultură bazată pe dovezi și dialog constructiv cu reglementatorii.

75. Un al treilea element care contribuie la provocările din domeniul colectării și cuantificării datelor are legătură cu incapacitatea reglementatorilor de a valida datele relevante care să vină în sprijinul analizelor. Acest lucru este evidențiat în principal de calitatea redusă a identificării și caracterizării problemei. Totodată, prezentarea calitativă este o deficiență evidentă atunci când vine vorba de cuantificarea potențialului impact al opțiunilor de politică publică.

76. Dovezile empirice furnizate echipei BM indică faptul că, în urma situației mai sus menționate, măsura în care AI-urile furnizează informații cuantificate cu privire la impact (de reglementare) are în continuare un nivel insuficient. Atunci când există, cifrele și valorile indicate în AI-uri nu sunt adesea însoțite de către o analiză aferentă, drept urmare este dificil pentru evaluatori să verifice validitatea ipotezelor, adecvarea modelelor și relevanța datelor prezentate.

77. Drept urmare, activitățile de colectare și cuantificare date sunt elemente importante ce trebuie să fie îmbunătățite în eforturile viitoare întreprinse pentru a consolida procesul EPI. Guvernul și-a luat angajamentul de a sublinia relevanța realizării unor EPI-uri adecvate, conținând informații suficiente pentru a fundamenta procesul decizional. Această abordare trebuie să fie însoțită de o formare corespunzătoare, resurse și timp.

2.2.2. Realizarea Testului IMM

Argumentarea deciziei de a realiza Testele IMM

78. Întreprinderile Mici și Mijlocii (IMM) sunt în general afectate în mod diferit de costurile ce rezultă din conformarea cu intervențiile publice în general, și reglementările în mod special. Acest aspect a fost constatat și considerat ca fiind prioritar la nivel UE, abordare ce a fost evidențiată prin dezvoltarea principiului „de a gândi mai întâi la scară mică” (Think small first), așa cum este acesta prevăzut în Legea privind Întreprinderile Mici (Small Business Act) a Comisiei din 2008, revizuită în 2014.⁸

79. Începând cu anul 2014,⁹ Guvernul a impus realizarea unui Test IMM pentru toate inițiativele de reglementare preconizate a avea impact economic asupra activităților sectorului privat. Procedura și metodologia ce stau la baza instrumentului au fost realizate luându-se în considerare principiul „de a gândi mai întâi la scară mică” (Think small first) și principiul „unul introdus / unul eliminat” (one-in / one-out).¹⁰ Sistemul Testului IMM este sprijinit de către un organism consultativ - Grupul pentru Evaluarea Impactului Economic al Actelor Normative asupra Întreprinderilor Mici și Mijlocii (GEIEAN) - coordonat de către Compartimentul pentru Testul IMM dedicat din cadrul Ministerului Energiei, IMM și Mediului de Afaceri.

80. Până în prezent au fost realizate doar câteva Teste IMM, beneficiind parțial de implicarea integrală a GEIEAN și urmând pașii procedurali prevăzuți în Ordinul nr. 698/2014. Majoritatea ministerelor ignoră obligația de a realiza Testul IMM, iar părțile interesate nu sunt informate în mod corespunzător cu privire la modul în care implicarea acestora ar putea fi utilizată în cadrul procesului.

81. Echipa BM a luat notă de elementele organizaționale și metodologice ce guvernează în momentul de față Testul IMM în România; aceasta a făcut următoarele comentarii și recomandări.

Referitor la introducerea Testului IMM ca parte a EPI:

82. Testul face referire în primul rând la introducerea dimensiunii IMM în logica EPI. Principiul „gândirii la scară mică” ar trebui să fie însoțit de către principiul „gândirii în termeni de tineret” (think young) - și anume noțiunea că este importat ca IMM-urile să supraviețuiască, cât și să fie înființate și să se dezvolte.

83. În plus, testul are totodată menirea de a-i încuraja pe reglementatorii să investigheze motivul pentru care multe IMM-uri rămân în zona informală și dacă măsurile propuse descurajează IMM-urile de a la se înregistra. IMM-urile sunt prin definiție diferite - nu doar datorită

⁸ A se vedea http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index_en.htm.

⁹ A se vedea Legea 62/2014, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 328/06.05.2014. Metodologia pentru elaborarea Testului IMM a fost adoptată prin Ordinul de Ministru nr. 698/04.06.2014, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 438/16.06.2014.

¹⁰ Așa cum este indicat chiar în metodologie, „principiul gândirii mai întâi la scară mică presupune faptul că inițiatorii de acte normative ar trebui să evalueze efectele introducerii unei reglementări noi, în primul rând și în principal asupra activității întreprinderilor mici și mijlocii”, în timp ce „principiul unul introdus / unul eliminat stabilește faptul că introducerea unor noi sarcini administrative - obligații de raportare/conformare - pentru întreprinderile mici și mijlocii ar trebui să aibă loc concomitent cu eliminarea unor obligații existente”. A se vedea Art.2.c) și d), din Ordinul nr. 698/2014.

dimensiunii acestora (o microîntreprindere este diferită de o întreprindere medie), ci și la nivel sectorial (de exemplu, sectorul agricol diferă de sectorul TI sau cel financiar), unde ponderea relativă a muncii, capitalului sau productivității tehnologice reprezintă o diferență semnificativă.

84. Aspectul critic final este acela de a utiliza Testul IMM sub forma unui mijloc pentru a facilita integrarea politicii. Acesta ar trebui să contribuie la exploatarea sinergiilor dintre inițiativa individuală (de reglementare) la care acesta este aplicat și inițiativele strategice generale întreprinse de către guvern pentru a promova competitivitatea mediului IMM.

85. Drept urmare este clar că un obiectiv important, dar auxiliar al Testului IMM, este reprezentat de cuantificarea costurilor (administrative) suportate de către IMM-uri. Datorită naturii extrem de diversificate a mediului IMM, nu vor putea fi obținute niciodată toate datele exhaustive - trebuie să acceptăm faptul că acestea sunt aproximări. Drept urmare, cuantificarea impactului asupra IMM-urilor nu ar trebui să fie preocuparea principală și cu siguranță nu ar trebui să fie unica preocupare a reglementatorilor ce realizează testul.

86. Aspecte centrale sunt: care sunt caracteristicile distinctive ale IMM-urilor ce le diferențiază de alte părți interesate și cum afectează acestea definirea problemei și considerentele legate de impactul generat de opțiunea(le) de politică vizată(e)? Care sunt măsurile (de atenuare) ce pot fi întreprinse? Trebuie luat notă de faptul că acestea sunt aspecte tipice ce trebuie să fie abordate în cadrul analizei EPI. Cu alte cuvinte, considerentele cu privire la dimensiunea IMM ar trebui să furnizeze informații în toate etapele EPI.

87. Recomandare: Așa cum este acum organizat și realizat în momentul de față, Testul IMM este separat de EPI. Ar fi mult mai bine ca Testul IMM să fie o parte integrantă a EPI și să includă principiile fundamentale prezentate mai sus.

Referitor la metodologia actuală a Testului IMM:

88. În ceea ce privește cuantificarea, și în mod special referința la principiul „unul introdus / unul eliminat (one-in / one out)” consacrat în baza legală a Testului IMM, aceste cerințe se pot dovedi a fi o sarcină disproporționat de împovărătoare pentru reglementatorii din România. Așa cum este aceasta concepută la momentul actual, nu este întreprinsă nici o acțiune pentru a identifica obligațiile de informare și pentru a măsura poverile administrative ce pot fi eliminate înainte de introducerea celor noi. Totodată este sugerată realizarea unei analize cost-beneficiu a impactului asupra IMM-urilor. Lista de tipuri de impact sugerate este destul de lungă.

89. Recomandare: Efortul de cuantificare ar trebui să fie proporțional și ar trebui să fie realizat totodată în ceea ce privește nivelul de impact al intervenției.

90. Testul IMM ajunge în final să fie un set de răspunsuri la o serie de întrebări structurate și să organizeze consultarea orientată / adresată actorilor reprezentativi. Metodologia de Evaluare Preliminară a Impactului furnizează o orientare metodologică detaliată cu privire la modul în care trebuie să fie conceput și realizat un Test IMM.

91. Recomandare: Testul IMM nu trebuie să reconstituie integral logica EPI (așa cum pare să fie cazul în Metodologia IMM actuală). Tocmai de aceea este recomandabil ca metodologia să fie revizuită și eficientizată, conform Metodologiei de Evaluare Preliminară a Impactului revizuită.

92. Extrasele relevante din Metodologia AI sunt prezentate în caseta de mai jos. Pentru a fi integral operațional, Testul IMM trebuie să fie integrat și trebuie să fie conform cu Metodologia AI.

Caseta 2. Testul IMM ca parte a Metodologiei AI

Testul IMM este obligatoriu

Ca urmare a dimensiunii și resurselor limitate, Întreprinderile Mici și Mijlocii (IMM) pot fi afectate mai mult de către costurile reglementărilor decât concurenții lor mai mari. În același timp, beneficiile reglementărilor tind să fie distribuite mai uniform în rândul companiilor de dimensiuni diferite. IMM-urile pot avea un

domeniu de activitate limitat pentru a beneficia de economiile de scară. În general, IMM-urile au dificultăți mai mari în a avea acces la capital, și drept urmare costul de capital suportat de către acestea este adesea mai mare decât în cazul companiilor mari.

Comisia Europeană a impus realizarea unei evaluări dedicate pentru a asigura implementarea eficientă a Legii privind Întreprinderile Mici și a revizuirii acesteia (inclusiv principiul gândirii mai întâi la scară mică). Guvernul României a adoptat o procedură în acest sens în mai 2014.

Din acest motiv, trebuie luată în considerare realizarea **Testului IMM**.

Tipuri de impact asupra IMM-urilor

Impactul acțiunilor guvernului asupra IMM-urilor pot fi **interne**. Volumul de muncă aferent raportării către autorităților publice, participării în cadrul inspecțiilor, adaptării la cerințele de reglementare va fi în general același pentru companiile mari și mici. În timp ce companiile mari pot distribui aceste costuri în cadrul unei activități de dimensiuni mari, întreprinderile mici trebuie să distribuie aceleași costuri într-o activitate de dimensiuni mult mai mici.

În plus, prin însăși natura acestora, IMM-urile trebuie să angajeze personalul care să poată întreprinde atribuții diferite în cadrul aceleiași companii. Un contabil ce lucrează în cadrul unei IMM va fi responsabil pentru contabilitate, și cel mai probabil va desfășura și alte activități administrative, de exemplu resurse umane, monitorizare cerințe de reglementare. Drept urmare, în general IMM-urilor le lipsește personalul specializat, care să poată administra cerințele de reglementare complexe.

În plus, ar putea apărea **costuri externe** ce trebuie să fie luate în considerare. Reglementările noi pot însemna totodată faptul că operatorul economic va fi nevoit să achiziționeze echipamente noi, să angajeze tipuri noi de personal sau să își adapteze unitățile de producție. Drept urmare, întreprinderile vor fi nevoite să investească pentru a avea capacitatea să respecte noile cerințe de reglementare. Adesea, acest lucru presupune să contracteze un credit bancar, iar acest lucru poate fi mai costisitor și mai dificil pentru IMM spre deosebire de companiile mari.

Ce sunt IMM-urile?

Categorie companie	Angajați	Cifra de afaceri	sau	Total bilanț
Întreprinderi mijlocii	< 250	≤ 50 milioane €		≤ 43 milioane €
Întreprinderi mici	< 50	≤ 10 milioane €		≤ 10 milioane €
Microîntreprinderi	< 10	≤ 2 milioane €		≤ 2 milioane €

Sursa: Recomandări UE 2003/361

Constatările testului IMM ar trebui să fie rezumate într-o notă scurtă, ce ar trebui să aibă maxim 3-4 pagini. Această notă trebuie să fie anexată la propunerea legislativă, după ce aceasta este avizată de către GEIEAN în urma procesului prevăzut în Ordinul de Ministru nr. 698 din 16 iunie 2014, (Monitorul Oficial, PARTEA I, Ediția 441/17.VI.2014).

Poziția centrală a procesului de consultare publică

Consultarea orientată este un punct central în realizarea Testului IMM. Din acest motiv, trebuie să fie concepute acțiuni specifice atunci când sunt realizate sesiunile de consultare, precum organizarea meselor rotunde, întâlniri cu grupurile tematice, audieri orientate în mod specific către reprezentanții IMM-urilor, și Paneluri IMM.

Compartimentul pentru Testul IMM din cadrul Ministerului Energiei, IMM și Mediului de Afaceri și Grupul GEIEAN vă pot fi de ajutor pentru a lua legătura cu actorii relevanți.

Considerentele privind dimensiunea IMM trebuie să furnizeze informații de-a lungul tuturor etapelor unei Analize de Impact - de la momentul definirii problemei până la identificarea opțiunilor și evaluarea

impactului acestora.

Cum se realizează un Test IMM

Atunci când realizați un Test IMM trebuie să urmați cinci pași:

1. Sunt IMM-urile afectate?
2. Măsurarea costuri de reglementare și a beneficiilor IMM-urilor
3. Compararea costurilor IMM-urilor cu cele ale companiilor mari
4. Evaluarea impactului suplimentar al propunerii de politică
5. Evaluarea opțiunilor alternative și a măsurilor de atenuare, în cazul în care IMM-urile sunt afectate în mod diferit

1. Sunt IMM-urile afectate?

Primul pas în cadrul unui test IMM este să determinați dacă IMM-urile sunt afectate de către noua propunere de politică, ce tipuri de IMM-uri sunt afectate, câte dintre acestea sunt afectate. Acest pas implică evaluarea următoarelor întrebări:

- Sunt operatorii economici afectați în general de intervenție? Dacă da, intervenția va afecta cel mai sigur IMM-urile deoarece acestea constituie o mare parte dintre operatorii economici.
- Ce tipuri de IMM-uri sunt afectate de intervenție? Este vorba în principal de microîntreprinderi, de operatorii economici cu o anumită cifră de afaceri, etc.
- Câte IMM-uri sunt afectate de intervenție? Sunt afectate toate microîntreprinderile sau este vorba doar de microîntreprinderile ce activează într-un anumit sector sau microîntreprinderile ce sunt implicate în anumite activități, de exemplu exporturi.

În mod ideal, dacă urmați acest pas ar trebui să colectați informații clare despre tipurile de operatori economici ce sunt afectați, care este numărul acestora și cota relativă a IMM-urilor afectate, de exemplu în ceea ce privește:

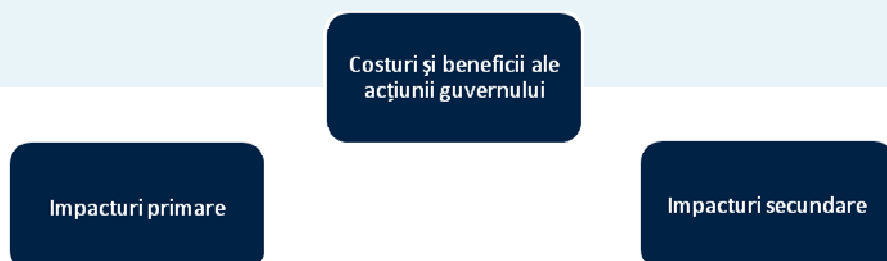
- nivelul de ocupare din diferitele categorii de întreprinderi afectate;
- ponderea diferitelor tipuri de IMM-uri din sector(e) (microîntreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii);
- legăturile cu alte sectoare și potențialul efect asupra subcontractării.

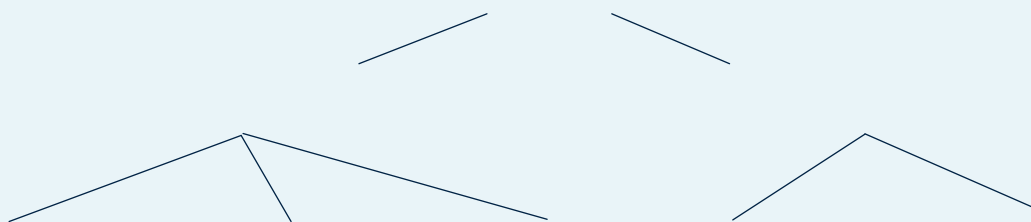
Astfel de informații pot fi obținute din diferite surse statistice. De fapt, în realitate va fi adesea dificil să se identifice în mod precis tipul de companii ce sunt afectate și numărul acestora. O aproximare / extrapolare va fi adesea un punct de plecare bun pentru analize, deoarece această aproximare poate fi îmbunătățită, pe măsură ce analiza progresează.

2. Măsurarea costurilor și beneficiilor pentru IMM-uri

Cel de-al doilea pas implică evaluarea **costurilor și beneficiilor** unei propuneri de politică asupra IMM-urilor. Costurile și beneficiile (cele din urmă reprezintă situația în care intervenția conduce la reducerea costurilor existente) sunt adesea împărțite în impacturi primare și secundare. Impacturile primare sunt reprezentate de către costurile administrative, neprevăzute și financiare, în timp ce impacturile secundare sunt impactul asupra concurenței și impactul socio-economic - impacturile secundare sunt abordate în pasul patru de mai jos. Relația dintre cele două impacturi și componentele acestora este ilustrată în figura de mai jos.

Costuri și beneficii





Impacturile administrative sunt costurile și beneficiile operatorilor economici atunci când trebuie să respecte cerințele unei reglementări, ce prevăd faptul că acestea trebuie să furnizeze un anumit nivel de informații autorităților publice sau terților, de exemplu consumatorilor. Aceste cerințe poartă totodată denumirea de obligații de informare.

Exemple de impact administrativ

- Noua lege menționată mai sus ce obligă operatorii economici să instaleze un filtru și ce impune ca aceștia să măsoare, să înregistreze și să raporteze emisiile după ce filtrul a fost instalat. Realizarea acestor activități administrative are drept rezultat costuri administrative suportate de către operatorii economici.
- Atunci când operatorii economici completează și depun declarația anuală de impunere, aceștia vor utiliza propriile resurse interne, însă adesea vor avea nevoie de asistența unor părți externe, de exemplu contabili. Costul tuturor acestor activități administrative interne și externe reprezintă suma costurilor administrative aferente depunerii declarației anuale de impunere. Impozitele plătite nu sunt considerate ca fiind costuri administrative și costuri financiare.

Impactul administrativ poate fi măsurat în mai multe modalități. Cea mai răspândită metodologie la nivel european este Modelul Costului Standard, conform ghidului privind această metodologie.

Impactul neprevăzut reprezintă costurile și beneficiile operatorilor economici atunci când aceștia trebuie să respecte cerințele materiale ale unei reglementări, ce prevăd faptul că aceștia trebuie să întreprindă sau să evite anumite acțiuni sau comportamente. Aceste cerințe poartă totodată denumirea de obligații de conținut.

Exemple de impact neprevăzut

- O lege nouă va obliga operatorii economici să instaleze un filtru pentru a minimiza poluarea. Costul achiziționării, instalării și întreținerii acestui filtru este un cost neprevăzut
- Reglementarea stabilește anumite condiții pentru standardele unităților fizice la locul de muncă (de exemplu, mai mult spațiu per persoană angajată, măsuri de siguranță pentru anumite tipuri de utilaje etc.). Respectarea acestor norme implică suportarea costurilor neprevăzute de către operatorii economici. Cuantificarea costurilor neprevăzute poate fi o activitate dificilă, deoarece este adesea greu să se facă diferența între costurile neprevăzute ce rezultă direct din propunerea de politică nouă și costurile neprevăzute ce ar fi fost oricum suportate de către operatori.

Ca și exemplu, companiile de construcții trebuie să ridice schele realizate din oțel atunci când desfășoară lucrări de construcții sau renovare a clădirilor - cu alte cuvinte costul schelei este unui neprevăzut. Totuși, chiar dacă legea nu ar fi impus acest lucru, companiile de construcții nu ar fi putut realiza lucrările de construcții fără a ridica o schelă. În plus, acestea ar utiliza cel mai probabil o schelă din oțel în locul uneia mai puțin stabilă din lemn sau bambus. Drept urmare, doar cerințele ce sunt afara activității sau utilizării normale ar trebui să fie considerate ca fiind sarcină de reglementare.

Costurile neprevăzute pot fi cuantificate utilizându-se diferite metodologii. O abordare - ce este relativ

administrabilă - este aceea de a intervieva o serie de IMM-uri cu privire la modul în care acestea sunt afectate de către noua propunere de politică. Acest lucru poate fi realizat fie prin intermediul interviurilor unu la unu, fie prin intermediul grupurilor tematice (focus group) mici.

Impactul financiar este rezultatul unei obligații concrete și directe de a transfera o anumită sumă de la operatorii economici către Guvern sau alte autorități publice. Drept urmare, aceste costuri nu au legătură cu nevoia de informare din partea Guvernului. Astfel de costuri includ taxele administrative ce trebuie să fie plătite atunci când este solicitată o autorizație sau când sunt solicitate retribuiții, impozite și tarife. Aceste costuri nu ar trebui să fie cuantificate ca parte a testului IMM, deoarece în mod ideal acestea ar trebui să fie cuantificate ca parte a unei evaluări a impactului mai mare.

3. Compararea costurilor IMM-urilor cu cele ale companiilor mari

Cel de-al **treilea pas** implică compararea **costurilor și beneficiilor** IMM-urilor cu cele ale companiilor mai mari. Drept urmare, sunt costurile și beneficiile IMM-urilor mai mari decât cele ale companiilor mari? În această comparație va fi totodată relevant să se determine dacă respectivele costuri și beneficii sunt diferite în funcție de tipurile de IMM-uri, și anume sunt microîntreprinderile afectate în alt mod decât întreprinderile mici? În acest sens, se pot compara de exemplu costurile totale identificate cu numărul de persoane angajate pentru a obține o medie a costului per angajat. În mod alternativ, se pot compara costurile identificate cu costurile indirecte totale sau cu cifra de afaceri a companiei.

4. Evaluarea impactului suplimentar ale propunerii de politică

Cel de-al **patrulea pas** implică evaluarea **impactului secundare** ale unei propuneri de politică, și anume impactul asupra concurenței și impactul socio-economic. Acestea sunt de obicei greu de cuantificat. Acestea trebuie să fie întotdeauna descrise cantitativ, au nevoie să fie colectate date suplimentare și trebuie să fie realizate analize complementare prin intermediul consultării orientate.

Impactul asupra concurenței poate include schimbări în mediul competitiv al IMM-urilor, de exemplu ca urmare a schimbărilor comportamentului concurenților, furnizorilor sau clienților. O propunere de politică poate conduce totodată la noi oportunități de piață pentru IMM-uri, de exemplu ca urmare a schimbărilor barierelor de intrare pe piață sau modificării structurii acestora.

Impactul socio-economic ale unei propuneri de politică este destul de vast și include:

- Îmbunătățirile (sau opusul) aduse condițiilor de lucru pentru angajații IMM-urilor.
- Creșterea (sau scăderea) siguranței legale pentru IMM-uri.
- Creșterea abilității IMM-urilor de a inova.

Aceste aspecte calitative ale unei propuneri de politică ar trebui să fie descrise ca parte a testului IMM, deoarece acestea pot îmbunătăți înțelegerea modului în care propunerea va influența IMM-urile. Acestea pot fi determinate prin intermediul interviurilor ce sunt utilizate pentru a stabili costurile neprevăzute mai sus menționate.

5. Evaluarea opțiunilor alternative și a măsurilor de atenuare, în cazul în care IMM-urile sunt afectate în mod diferit

Cel de-al **cincilea pas** implică evaluarea opțiunilor alternative și a măsurilor de atenuare, în cazul în care IMM-urile sunt afectate în mod diferit. Acest lucru implică regândirea propunerii de politică și aplicarea diferitelor elemente aferente principiului gândirii mai întâi la scară mică, așa cum a fost evidențiat mai sus.

Drept urmare, atunci când este elaborată o reglementare, reglementatorii trebuie să stabilească dacă pot introduce în cadrul legislației prevederi specifice IMM-urilor, pentru a evita poverile disproportionale asupra IMM-urilor. Acest lucru poate fi realizat prin includerea unuia sau mai multor elemente dintre următoarele:

- Pot fi IMM-urile scutite de obligațiile de raportare - sau poate fi redusă frecvența raportării pentru acestea? Ca și exemplu, atunci când autoritățile publice colectează informații statistice, adesea va fi suficient să primească date de la companiile mai mari, deoarece acestea vor avea orice în caz un volum mai mare de exporturi, importuri, emisii etc. Drept urmare, datele primite de la companiile mai mici (în special microîntreprinderi) nu vor aduce valoare adăugată datelor acumulate.
- Pot fi IMM-urile scutite de inspecții sau cel puțin, pot beneficia acestea de inspecție simplificată? De exemplu, IMM-urile pot fi inspectate mai rar comparativ cu companiile mari. În acest sens, este important să se definească abordări bazate pe risc pentru inspecții?
- Se poate realiza conformarea voluntară în cazul IMM-urilor? Conformarea voluntară în cazul IMM-urilor poate fi relevantă în situații în care IMM-urile beneficiază de un stimulente astfel încât să respecte reglementările. Ca și exemplu, IMM-urile sunt adesea sub-furnizori de piese și componente ce sunt asamblate și vândute de către companiile mari pe piață. Drept urmare, va suficient să fie verificată conformarea realizată de către companiile mari în ceea ce privește standardele de siguranță ale produselor, deoarece sub-furnizorii vor fi nevoiți să respecte reglementările partenerilor acestora. Conformarea voluntară pentru numărul mare de IMM-uri înseamnă totodată că resursele pot fi alocate mai eficient pentru a inspecta companiile mari.
- Pot fi reduse costurile financiare (impozite, taxe inspecții, taxe etc) pentru IMM-uri, fie direct prin reducerea taxelor sau indirect prin rambursări?
- Pot fi constituite soluții de tip guvernanță electronică (e-governance) și ghișeuri unice (one-stop shops) pentru a ajuta IMM-urile?

Atunci când sunt evaluate potențialele măsuri de atenuare în ceea ce privește IMM-urile, trebuie să fie incluse în evaluarea finală costurile pe care acestea le pot produce. Deși principiul gândirii mai întâi la scară mică are o serie de beneficii, trebuie totodată reținut faptul că atunci când sunt create condiții de reglementare favorabile pentru IMM-uri se pot crea și stimulentele greșite. Drept urmare, în cazul în care companiile sunt „penalizate” pentru că se dezvoltă, există posibilitatea să se creeze stimulentele ca acestea să rămână mici. Un exemplu ar putea fi acela de a scuti microîntreprinderile cu mai puțin de 10 angajați de anumite obligații de raportare cu privire la angajații acestora, de exemplu raportarea informațiilor statistice cu privire la salarii, punerea la dispoziția angajaților a anumitor facilități (vestiare), etc. În cazul în care obligațiile de raportare devin aplicabile atunci când este angajat al zecelea salariat, sunt considerate ca fiind prea împovărătoare, existând posibilitatea să se creeze stimulente pentru a nu motiva dezvoltarea companiei.

Informații suplimentare

Pentru mai multe informații și exemple, vă rugăm accesați setul de instrumente privind Testul IMM al Comisiei Europene („Instrument #19”) disponibil la http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm.

93. Recomandare: Este recomandabil să fie preluate unele puncte de vedere furnizate în noua Metodologie AI atunci când este revizuită metodologia oficială actuală.

Referitor la organizarea și aspectele procedurale actuale:

94. Pe baza revizuirii cadrului legal actual, cât și pe baza discuțiilor cu experții în cadrul întâlnirilor cu părțile interesate instituționale implicate în procesul Testului IMM, au rezultat următoarele aspecte:

- Cerințele aferente procesului de consultare par să nu fie adecvate și drept urmare ar trebui să fie acordată atenție acestui aspect pentru a se prelungi termenul minim de consultare. Așa cum a fost totodată evidențiat în metodologia recomandată, consultarea orientată este un punct central al oricărui Test IMM. Conform situației

actuale, procesul de consultare ce ține de Testul IMM este realizat prin intermediul unui chestionar online, ce trebuie să fie disponibil timp de 5 zile pe pagina de internet a ministerului responsabil. Este recomandat să se promoveze schimburile directe și dialogul cu asociațiile IMM-urilor și cu micii întreprinzători și să se prelungească perioadele, conform procesului de consultare publică aferent AI. Standardele minime cu privire la consultarea publică pot fi prelungite la 30 de zile.

- **Mandatul și dimensiunea GEIEAN ar trebui să fie regândite.** În formatul său actual, GEIEAN pare să nu fie adecvat pentru a îndeplini atribuțiile ce i-au fost delegate. Membrii acestuia par să fie într-un număr prea mare pentru a fi eficient, în timp ce mandatul poate genera confuzii.
 - Pe de altă parte, GEIEAN încearcă să includă toate categoriile de actori (autorități publice și administrația centrală, organizațiile profesionale, syndicatele, ONG-urile, mediul academic), fiind destul de aproape de a fi o platformă conform modelului Consiliul Economic și Social. Se pare că raționamentul pentru a avea o astfel de structură de membri este aceea de a avea un spectru larg de actori economici și sociali. Acest lucru implică deliberări în cadrul GEIEAN ce au menirea să fie de natură „politică”, cu o orientare specifică către dialog și compromis. Cu alte cuvinte, accentul opiniilor GEIEAN, din acest punct de vedere, este cel mai probabil orientat către conținutul propunerii și impactul său asupra IMM-urilor.
 - Pe de altă parte se așteaptă ca GEIEAN să avizeze (chiar dacă din punct de vedere consultativ) calitatea Testului IMM. Aceasta este doar o funcție tehnică aparent contradictorie cu natura tripartită menționată mai sus.

În plus, timpul alocat unei astfel de avizări este foarte limitat.

- **Metodologia internă de lucru a GEIEAN nu este încă dezvoltată.** Echipa BM a remarcat faptul că GEIEAN nu este echipat cu normele procedurale oficiale pentru a-și gestiona activitățile și sprijini deliberările. În mod special, se pare că până în momentul de față nu a fost realizat nici un mecanism oficial care să ajungă la poziția(iile) care să fie ulterior exprimată în Opinia GEIEAN, ce avizează în mod critic Testul IMM - și modul în care pot fi gestionate aceste situații în rândul organizațiilor membre.¹¹ Totodată, nu este clar ce criterii ar trebui să utilizeze membrii GEIEAN atunci când revizuiesc testele.
- **Rolul și competențele Compartimentului pentru Testul IMM din cadrul Ministerului Energiei, IMM și Mediului de Afaceri nu sunt evidențiate suficient de bine.** Compartimentul pentru Testul IMM joacă un rol critic de coordonare în ceea ce privește interfața între ministerele de linie și GEIEAN. Acesta joacă totodată rolul de secretariat tehnic pentru GEIEAN.¹² Totuși, funcțiile și competențele acestuia au rămas informale și nu sunt clar definite, în timp ce compartimentul pare să nu aibă personal suficient sau expertiza necesară. Drept urmare, compartimentul nu poate realiza un Test IMM într-o manieră promptă și nu are capacitatea de a furniza sprijin și indicații cu privire la modul în care pot fi realizate Testele IMM. Prevederile și practicile curente pot conduce la un conflict de interese. Ministrul Energiei, IMM și Mediului de Afaceri este în momentul de față președintele GEIEAN. În final Ministrul avizează Opinia GEIEAN. Totuși, acesta intervine ulterior în cadrul procesului de reglementare ca parte a procedurii „normal” de avizare. În plus, baza legală actuală nu are capacitatea de a implica administrația

¹¹ Se pare că nu este clar în rândul membrilor GEIEAN dacă poziția GEIEAN trebuie să fie una „obișnuită” sau un rezultat al unui vot. Regula de vot exprimată în baza legală este majoritate simplă de voturi exprimate, deci pot fi chiar și 3 voturi dacă se întrunesc 5 membrii GEIEAN și realizează o opinie.

¹² Echipa BM a avut informații conform cărora, în singurul moment în care GEIEAN a fost implicat până în momentul de față (revizuirea codului fiscal), respectivul rol a fost preluat direct de către Ministerul Finanțelor Publice (inițiatorul).

centrală - și anume DCP, care ar acționa în calitate de organism central al viitorului sistem EPI.

- **O consecință a celor anterior menționate pare să fie conștientizarea limitată în rândul serviciilor guvernamentale în ceea ce privește cerința de a realiza Testul IMM.** Metodologia sau noțiunea generală de a lua în considerare în mod specific mediul IMM nu par să fie generalizate în cadrul administrației publice.

95. Pentru a soluționa aceste provocări, Banca Mondială invită Guvernul României să ia în considerare următoarele idei în vederea creșterii regimului Testului IMM:

- să transfere mecanismul de revizuire a Testului IMM în responsabilitatea Guvernului, acordându-i în același timp lui GEIEAN oportunitatea de a emite opinii în cadrul procesului de consultare. Așa cum a fost menționat anterior, perioada de consultare ar putea fi de cel puțin 30 de zile, iar GEIEAN ar putea avea dreptul să emită comentarii cu privire la întregul document EPI, ce ar include Testul IMM;
- structurarea activității lui GEIEAN în cadrul grupurilor de lucru dedicate ce urmează să fie constituite pentru fiecare inițiativă majoră pentru care este necesar un Test IMM; organizațiile membre ar putea numi un expert în cadrul fiecărui grup de lucru în cazul în care acestea sunt interesate și / sau afectate. Acest lucru ar asigura asumarea responsabilității și din partea membrilor GEIEAN, și ar crește șansele contribuțiilor informate din partea experților ce reprezintă membrii;
- experiența Forumului privind Dreptul de Proprietate Intelectuală (realizat de către Ministerul Culturii) ar putea fi un model interesant din care se poate învăța. Scopul ar fi acela de a asigura consecvența, continuitatea, expertiza și asumarea răspunderii în cadrul dialogului sectorial dintre reprezentanții IMM-urilor și administrația centrală;
- implicarea administrației centrale, sub forma DCP, în activitate de supraveghere a calității Testului IMM, ca parte integrantă a procesului de revizuire EPI-uri, în colaborare cu Ministerul Energiei, IMM și Mediului de Afaceri;
- Compartimentul pentru Testul IMM, echipat în mod adecvat, ar putea fi responsabil de supravegherea sistemului Testului IMM în cadrul procesului decizional și ar putea asigura totodată funcțiile de secretariat pentru GEIEAN (sub-grupuri). Totodată, compartimentul ar putea să activeze în vederea îmbunătățirii cooperării inter-ministeriale în acest sector specific;
- îmbunătățirea informațiilor și seminarii pentru dezvoltarea capacității, adresate atât administrației publice, cât și organizațiilor membre ale GEIEAN. Compartimentul pentru Testul IMM ar putea fi responsabil pentru diseminarea cerințelor și caracteristicilor Testului IMM.

Implicarea României în cadrul forului UE pentru IMM-uri:

96. Guvernul poate lua totodată în considerare constatările revizuirii realizate la nivelul UE în ceea ce privește formatul Testului IMM, practicile implementate și performanțele obținute sub egida rețelei UE de reprezentanți ai IMM-urilor.¹³ Raportul rezultat¹⁴ furnizează informații utile actualizate cu privire la măsură în care statele membre UE realizează (sau nu) testul IMM, la

¹³ A se vedea http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-envoys/index_en.htm.

¹⁴ A se vedea http://www.eurochambres.eu/custom/Report_-_EU_member_states_reporting_about_theEPI_SME-test-2015-00224-01.pdf.

aproximativ patru ani de la publicarea raportului „Bariere și Bune Practici ale Implementării Testului IMM” realizat la solicitarea Parlamentului European (ITRE) în iulie 2011.¹⁵

97. Raportul are la bază un studiu realizat la nivelul rețelei reprezentanților naționali ai IMM-urilor, ce a fost conceput și analizat de către Belgia (în calitate de stat raportor). 24 din cele 28 de state membre au răspuns la sondaj. România nu a contribuit în cadrul exercițiului. Reacțiile Camerelor de Comerț și Industrie la răspunsurile furnizate de către statele membre în cadrul chestionarului și opiniile acestora cu privire la implementarea Testului IMM completează raportul la modul general.

98. Principalele constatări ale raportului includ:

- În 2014, 82% din statele membre au realizat un Test IMM comparativ cu 73% în 2011. În majoritatea statelor, nu există un Test IMM specific. Acesta face parte din evaluarea impactului reglementărilor sau este corelat la o astfel de evaluare.
- În 85% dintre țări, fiecare serviciu al administrației este responsabil integral pentru realizarea testului IMM. Aproximativ jumătate dintre acestea ar putea obține ajutor de la un birou de asistență colectiv constituit în acest sens. Doar 10% dintre statele respondente aplicau un test IMM centralizat.
- 35% dintre țări au răspuns că realizează testul IMM „de fiecare dată” când există posibilitatea ca operatorii economici să fie afectați.
- 45% dintre țări au răspuns că „întotdeauna” consultă părțile interesate din rândul IMM-urilor atunci când este realizat un test IMM.
- În cadrul tuturor categoriilor de evaluare a impactului există multe diferențe cu privire la ce anume și cum verifică statele membre și cum realizează testul. Totuși, aproape toate statele respondente au menționat faptul că analizează, mai mult sau mai puțin frecvent, costurile de conformare și costurile reduse pentru IMM-uri (financiare, neprevăzute sau administrative).
- 80% dintre țări au indicat faptul că realizează un control de calitate. Două treimi dintre acestea verifică nivelul de calitate al testului realizat de către serviciul responsabil pentru testul IMM.
- 75% dintre țările respondente au perceput testul IMM ca având un impact asupra politicii și o valoare adăugată reală pentru IMM-uri.
- Majoritatea asociațiilor naționale ale Camerelor de Comerț au menționat faptul că sunt moderat mulțumite de implementarea testului IMM. Provocările cheie evidențiate de către EUROCHAMBRES (asociația de tip umbrelă a UE) sunt lipsa unui Test IMM specific și obligatoriu; calitatea redusă; lipsa cuantificării impactului; activități slabe de control calitate și lipsa angajamentului administrativ și politic.

99. Recomandare: În termeni generali, Guvernul este invitat să crească nivelul de implicare în cadrul forurilor europene și internaționale ce se axează pe dezvoltarea și furnizarea de sprijin IMM-urilor. Contribuția în astfel de rețele inter-pares ar îmbogăți setul de experiențe internaționale din care pot fi învățate lecții și bune practici și ar transmite un semnal cu privire la angajamentul ferm asumat de către Guvern în ceea ce privește luarea în considerare a nevoilor, elementelor specifice și așteptărilor unui sector vital al economiei române.

¹⁵ A se vedea
 ITRE_ET(2011)464437_EN.pdf.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464437/IPOL-ITRE_ET\(2011\)464437_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/464437/IPOL-ITRE_ET(2011)464437_EN.pdf)

CONCLUZII

100. Proiectul „Consolidarea Cadrului Evaluării Preliminare a Impactului în România” a oferit oportunitatea de a revizui și de a furniza recomandări clare cu privire la modalitatea în care EPI poate fi utilizată în viitor în România. Proiectul a avut la bază o abordare cuprinzătoare cu privire la abordarea discrepanțelor și provocărilor sistemului EPI actual și a implicat în mod activ promovarea unei abordări diferite în ceea ce privește EPI, în cadrul căreia dezvoltarea capacității și creșterea nivelului de sensibilizare a factorilor de decizie politici a jucat un rol relevant.

101. Guvernul a solicitat sprijinul BM pentru a revizui sistemul EPI actual la nivel central, iar acest lucru a fost transpus într-o cooperare solidă cu rezultate relevante. În afară de caracteristicile pozitive, echipa BM a identificat totodată potențiale domenii de îmbunătățire a elementelor organizaționale și procedurale. Exercițiul de diagnosticare a luat totodată în considerare capacitatea analitică a sistemului EPI de a realiza evaluări de calitate ridicată. Sprijinul acordat pentru elaborarea EPI-urilor în ministerele selectate a contribuit la evidențierea relevanței instrumentului în cadrul procesului decizional, iar adoptarea anumitor recomandări va conduce la intervenții de reglementare mai bune.

102. Totuși, Guvernul a decis să nu urmeze recomandările făcute de către BM pentru a reforma procesul decizional bazat pe dovezi. La un an de la formularea acestora, echipa BM este în continuare convinsă de validitatea fundamentului acestora și de necesitatea de a interveni conform liniilor recomandate inițial. Implementarea recomandărilor ar constitui un angajament clar în ceea ce privește îmbunătățirea procesului decizional bazat pe dovezi și un angajament de a fundamenta decizia de reglementare pe dovezi tehnice.

103. Echipa BM a recomandat totodată ca Guvernul să adopte și să disemineze la nivelul ministerelor și organismelor de reglementare și să publice Metodologia AI revizuită. Echipa BM consideră că ar fi extrem de important ca viitoarele proiecte ce vizează formularea unei politici integrate și îmbunătățirea procesului decizional bazat pe dovezi să urmeze activitatea constructivă realizată în cadrul acestui proiect.



ANEXA 1. MODEL ANALIZĂ DE IMPACT

Model Analiză de Impact	
Secțiunea 1. Informații generale cu privire la inițiativă	
1. Titlul inițiativei	
2. Departamentul(ele) responsabil(e)	
3. Persoană de contact (email, nr. de telefon)	
4. Consultare ex-ante / ex-post	
5. Data	
Secțiunea 2. Argumentare pentru lansarea inițiativei	
6. Definirea problemei	
Care este aspectul ce necesită acțiunea Guvernului?	
Care sunt factorii determinanți ai problemei?	
7. Opțiunea non-acțiune (scenariul de referință)	
Există posibilitatea ca problema să se rezolve / agraveze sau să rămână la fel (fără o acțiune a Guvernului)?	
Care este impactul probabil al problemei (de ex. financiar, economic, social/în domeniul sănătății, asupra mediului)?	
8. Obiective	
Specificați obiectivele pe care trebuie să le îndeplinească inițiativele, cu indicații măsurabile și termene limită definite	
Secțiunea 3. Elaborarea opțiunilor de reglementare și non-reglementare	

9. Descriere	
Descrieți pe scurt (sub formă de prezentare) principalele opțiuni pe care le luați în considerare - și argumentați decizia.	
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	
Opțiunea 3:	
Secțiunea 4. Identificarea și evaluarea impactului	
10. Impactul economic	
Pentru fiecare opțiune, precizați	
Tipurile de BENEFICII economice	Tipurile de COSTURI economice
Grupul(rile) beneficiar(e)	Grupul(rile) afectat(e)
Indicatori și evaluare calitativă / cantitativă	Indicatori și evaluare calitativă / cantitativă
Măsurarea sarcinii administrative (dacă este cazul)	
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	
Opțiunea 3:	
11. Impactul bugetar și financiar	
Pentru fiecare opțiune, precizați	
Pentru anul următor	Pentru următorii 5 ani
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	



Opțiunea 3:	
12. Impactul asupra concurenței și ajutorului de stat	
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	
Opțiunea 3:	
13. Impactul asupra IMM-urilor	
Pentru fiecare opțiune, indicați rezultatul Testului IMM	
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	
Opțiunea 3:	
14. Impactul social / în domeniul sănătății	
Pentru fiecare opțiune, precizați	
Tipurile de BENEFICII sociale / în domeniul sănătății	Tipurile de COSTURI sociale / în domeniul sănătății
Grupul(rile) beneficiar(e)	Grupul(rile) afectat(e)
Indicatori și evaluare calitativă / cantitativă	Indicatori și evaluare calitativă / cantitativă
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	
Opțiunea 3:	
15. Impactul asupra mediului	
Pentru fiecare opțiune, precizați	

Tipurile de BENEFICII de mediu	Tipurile de COSTURI de mediu
Grupul(rile) beneficiar(e)	Grupul(rile) afectat(e)
Indicatori și evaluare calitativă / cantitativă	Indicatori și evaluare calitativă / cantitativă
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	
Opțiunea 3:	
16. Măsuri de implementare	
Pentru fiecare opțiune, precizați aspectele legate de implementarea acesteia	
Măsuri / schimbări pentru autoritățile publice existente	
Natura finanțării publice în cauză	
Măsuri / schimbări pentru sectorul privat	
Calendar de implementare	
Alte informații	
Opțiunea 1:	
Opțiunea 2:	
Opțiunea 3:	

Secțiunea 5. Selectarea opțiunii

17. Rezumatul opțiunilor



Descrieți pe scurt principalele rezultate ale evaluării opțiunilor luate în considerare, subliniind diferențele dintre acestea.

	Beneficii cheie	Costuri majore	Riscuri / Incertitudini
Opțiunea non-acțiune			
Opțiunea 1			
Opțiunea 2			
Opțiunea 3			

18. Recomandare

Indicați care este opțiunea recomandată și descrieți motivul pentru care ați ajuns la această concluzie.

Secțiunea 6. Raport consultarea publică (art. 7 din Legea 52/2003)

19. Analiză de Impact ÎNAINTE de procesul de consultare

Întrebări cheie adresate părților interesate și experților	
Părțile interesate / experții ce urmează să fie consultate/ți	
Proces de consultare publică; motivul și data acestuia	

20. Analiză de Impact DUPĂ procesul de consultare

Metoda de consultare (dezbatere, online, etc.) și data	
Părțile interesate și experții participanți	
Rezumat	

Secțiunea 7. Măsuri post-adopție (doar pentru opțiunea preferată)

21. Activități de monitorizare și evaluare	
Indicatori de performanță	
Canale de colectare de date	
Actori implicați	
Perioada estimată de monitorizare	
Perioada estimată de evaluare	
Domeniul preconizat al evaluării	
Secțiunea 8. Informații cu privire la avizul final	
Consiliul Legislativ	
Consiliul Suprem al Apărării Naționale	
Consiliul Economic și Social	
Consiliul Concurenței	
Curtea de Conturi	
Secțiunea 9. Acreditare	
Data	Semnătura



ANEXA 2. METODOLOGIA DE EVALUARE PRELIMINARĂ A IMPACTULUI

INTRODUCERE

Această metodologie oferă sprijin funcționarilor publici din cadrul ministerelor și organismelor de stat ce au sarcina de a elabora Analizele de Impact (AI) care să fundamenteze deciziile Guvernului. Metodologia este concepută pentru a oferi suport în mod special în ceea ce privește Modelul Analizei de Impact (prezentat în Anexa 1).

Modelul AI este un document ce trebuie să fie completat atunci când este elaborată o inițiativă ce urmează să fie adoptată de către Guvern.

Metodologia este împărțită în două părți principale, plus anexele tehnice suplimentare. Prima parte furnizează informații detaliate cu privire la modul în care trebuie să fie realizată analiza preliminară a impactului (EPI) și explică modul în care trebuie să fie completat modelul AI.

Aceasta este compusă din nouă secțiuni, ce includ principalii pași analitici ce sprijină exercițiul AI. Cele nouă secțiuni sunt:

- (1) Informații generale cu privire la inițiativă;
- (2) Argumentarea pentru lansarea inițiativei;
- (3) Elaborarea opțiunilor de reglementare și non-reglementare;
- (4) Identificarea și evaluarea impactului;
- (5) Selectarea opțiunii;
- (6) Raport consultare publică;
- (7) Măsuri post-adoptare;
- (8) Informații cu privire la avizul final
- (9) Acreditare.

Fiecare secțiune prezintă importanța aspectelor ce stau la bază întregului proces de elaborare AI și furnizează definițiile cheie și sintetizează principalele metodologii utilizate pentru a realiza sarcinile solicitate.

Partea a doua a metodologiei se axează pe fundament, metode și canale de colectare informații (date cât și informații calitative), cât și pe formatul și realizarea procesului de consultare publică.

Prezenta metodologie centralizează materiale directoare internaționale și are la bază metodologiile elaborate de către Guvernul României și ministere.

În cazul în care sunt necesare informații generale suplimentare, elaboratorii AI sunt invitați să consulte setul detaliat al Metodologiei privind Evaluarea Impactului elaborat de către Comisia Europeană. Aceasta poate fi accesată la adresa de mai jos:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm (doar în limba engleză).

PARTEA 1. METODOLOGIA

Secțiunea 1. Informații generale cu privire la inițiativă

Importanța acestei etape

AI este rezultatul unui proces analitic logic, ce este unic pentru fiecare inițiativă luată în considerare pentru a fi adoptată de către Guvern, în conformitate cu Hotărârea de Guvern (HG) 1361/2006¹⁶ și HG 561/2009,¹⁷ - cât și Legea 24/2000¹⁸ și Legea 62/2014.¹⁹

Din acest motiv, este important să fie furnizate informații corecte decidenților și părților interesate pentru a putea poziționa inițiativa în cauză și pentru a identifica biroul administrativ responsabil pentru elaborarea și calitatea AI.

Pașii 1-5: Informații administrative

Pașii 1-5 din Modelul AI sunt obligatorii. În mod special,

- Pasul 1: trebuie să indicați titlul inițiativei, de preferat așa cum apare în PALG;
- Pasul 2: trebuie să indicați afilierea instituțională și orice organism co-inițiator;
- Pasul 3: trebuie să furnizați datele de contact;
- Pasul 4: trebuie să indicați dacă versiunea actuală a AI este elaborată înainte sau după procesul de consultare publică; și
- Pasul 5: trebuie să indicați data și ziua în care transmiteți AI către Guvern.

Secțiunea 2. Argumentarea pentru lansarea inițiativei

Pasul 6: Definirea problemei

Importanța acestei etape

Definirea problemei este indiscutabil cel mai important pas în cadrul procesului de elaborare AI. Problema trebuie să fie definită corect pentru a putea fi rezolvată. Definirea problemei reprezintă baza tuturor pașilor următori. În cazul în care problema nu este clar definită, este puțin probabil să fie găsite soluțiile corespunzătoare. Nici o analiză - indiferent cât de sofisticată - nu poate compensa

¹⁶ Hotărârea de Guvern nr. 1361/27.09.2006 cu privire la conținutul instrumentelor de prezentare și motivare ce aparțin proiectelor de lege ce urmează să fie aprobate de către Guvern, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 843/12.10.2006, cu modificările ulterioare. Ultima modificare luată în considerare de către raport a fost realizată prin Hotărârea de Guvern nr. 219/24.03.2010, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 227/12.04.2010.

¹⁷ Hotărârea de Guvern nr. 561 din data de 10 mai 2009 pentru aprobarea normelor procedurale, la nivel guvernamental, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea documentelor de proiecte de politici publice, a proiectelor de acte legislative, cât și a altor documente, pentru adoptare/aprobare, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 319/14.05.2009.

¹⁸ Legea nr. 24 din data de 27 martie 2000 cu privire la normele legislative tehnice aferente elaborării actelor legislative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 139/31.03.2000, cu modificările ulterioare.

¹⁹ Legea nr. 62/2014 ce modifică Legea privind stimularea IMM-urilor, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 328/06.05.2015 (prin care a fost introdus Testul IMM).

pentru o definire defectuoasă a problemei. Drept urmare este important să se dedice timp și resurse adecvate acestui pas.

Ce înseamnă definirea problemei?

Înseamnă a răspunde la următoarele întrebări:

- Care este aspectul sau problema care necesită o acțiune a Guvernului?
- Care sunt factorii determinanți ai problemei?
- De ce este aceasta o problemă?
- Cine este afectat, în ce moduri și în ce măsură?

Evitați greșelile comune:

- **Limitarea la situații unde nu există o definiție sau există concepte generale, vagi** (de exemplu „Nu există infrastructură.”)
În schimb fiți concisi: „Drumul de la A către B nu este adecvat pentru transportul cu camioane de tonaj mare.”
- **Deducerea soluțiilor** (de exemplu, „Nu există finanțare, deci copii nu merg la școală.”)
În schimb reiterați problema: „Copii nu merg la școală.” (cauza ar putea fi taxele de școlarizare prea mari, sau alți factori ce nu au legătură cu partea financiară, de exemplu aspectele legate de transport).
- **Căutarea problemelor inexistente** (de exemplu „Nu există ONG-uri.”)
În schimb, luați în considerare contextul: „Sunt disponibile puține informații cu privire la modul în care poate fi administrat un ONG.”
- **Formularea opiniilor legate de valoare** (de exemplu: „Birocrații sunt leneși.”)
În schimb fiți obiectivi: „Sistemul de licențiere al guvernului nu este eficient.”
- **Confundarea problemei cu potențialele soluții** (de exemplu: „Nu există o lege privind sistemele de încălzire.”)
Elaborarea unei legi noi nu este niciodată o problemă, este parte a unei potențiale soluții pentru o anumită problemă. S-ar putea să existe și alte soluții, precum o mai bună punere în aplicare, sancțiuni mai mari, simplificarea cadrului legal existent sau campaniile de educare și informare.

Cum poate fi definită o problemă

Cheia pentru o bună definire a problemei constă în identificarea factorilor determinanți și stabilirea factorilor specifici ce au cauzat problema. Acest lucru vă ajută să abordați cauzele nu simptomele.

Procedând astfel, trebuie să reveniți mereu la cauze și mai certe și să stabiliți relații cauzale obiective. Cea mai directă modalitate pentru a face acest lucru este așa numită „**metodă a arborelui problemei**” (problem tree approach).

Această abordare vă ajută:

- să faceți diferența între cauze, simptome și efecte;
- să investigați relația dintre cauză și efect;
- să identificați grupurile afectate;
- să stabiliți o ierarhie a problemelor;
- să definiți scopul și marjele de intervenție.

Cum poate fi construit un arbore al problemei:

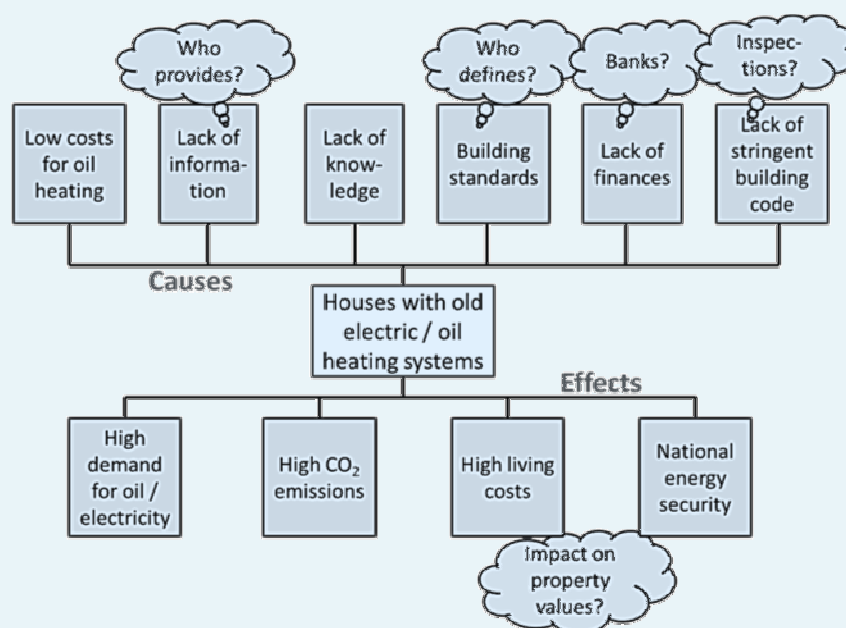
- Introduceți problema în mijloc;
- Introduceți toate cauzele în compartimentele de sus;

- Introduceți toate efectele în compartimentele de jos;
- Puteți utiliza baloane pentru a adăuga comentarii.

Definirea problemei va trebui să se axeze pe partea superioară a arborelui („ramurile cauzei”). Acestea pot fi în orice număr în funcție de relevanță, și pot fi cât se poate de detaliate. Aveți cauze primare și secundare. Puteți să le identificați de fiecare dată punându-vă întrebare „... de ce este aceasta situația?”

Cauza(le) pe care le veți aborda în AI dvs. depinde de priorități, competențe și mijloacele pe care le aveți la dispoziție.

Exemplu²⁰:



Pasul 7: Opțiunea de non-acțiune (scenariul de referință)

Importanța acestui Pas

AI dvs. este un exercițiu comparativ ce evaluează ce se poate întâmpla în urma unei acțiuni a Guvernului, comparativ cu ce s-ar întâmpla în cazul în care Guvernul nu ar interveni. În mod logic, veți recomanda să existe o acțiune a Guvernului doar dacă există dovezi cu privire la faptul că respectiva acțiune conduce la scenarii mai bune decât *starea de fapt*.

Prin intermediul acestui pas colectați informații cu privire la ce anume este greșit în situația actuală; și colectați informații și dobândiți capacitatea analitică pe care o puteți utiliza mai târziu pentru a pune în balanță opțiunile alternative.

Acest pas este corelat în mod fundamental cu „Pasul 6: Definirea problemei”. După ce ați stabilit natura problemei, trebuie să clarificați dacă există (sau nu) ceva în neregulă care să necesite o acțiune din partea Guvernului.

Ce înseamnă stabilirea scenariului de referință?

²⁰ Adaptare după <http://mechanisms.energychange.info>.



Scopul scenariului de referință este acela de a explica modul în care situația actuală ar evolua în cazul în care nu ar exista o intervenție publică suplimentară - este scenariul fără „modificarea politicii”. Răspunde la întrebarea: „Ce s-ar întâmpla dacă nu este întreprinsă nici o acțiune ulterioară?”

Cum poate fi stabilit un scenariu de referință

Atunci când vine vorba de caracterizarea situației actuale, **trebuie să luați în considerare în primul rând contextul:**

- Trebuie luat notă de faptul că, în cazul în care nu există o politică specifică care să se adresează problemei identificate, scenariul de referință înseamnă continuarea „fără politică”. În cazul în care există deja o politică, scenariul de referință reprezintă continuarea politicii actuale fără nici un fel de modificare, și anume fără nici un fel de intervenție suplimentară.
- Aveți grijă că situația „fără o politică” include efectele estimate ale legislației ce a fost adoptată, însă ce nu este încă implementată;
- Aveți în vedere orice politică comunitară sau internațională ce este în vigoare, nu doar politicile naționale;
- Aveți în vedere orice inițiativă lansată de către actorii non-guvernamentali, precum operatorii economici sau asociațiile din societatea civilă; și
- Luați în considerare jurisprudența relevantă.

Întrebările la care ar trebui să răspundă descrierea scenariului de referință:

- Cât de serioasă este problema?
- Este pe cale de a fi soluționată? Când? De ce?
- În ce măsură aceasta va deveni mai serioasă? De ce?
- Care sunt probabilitățile acestor scenarii?
- Există consecințe ireversibile?

Atunci când răspundeți la aceste întrebări, trebuie să clarificați ce ipoteze au fost lansate și ce date ați utilizat și de ce.

Un scenariu de referință bun ar trebui să aibă o bază reală, și pe cât posibil, trebuie să fie exprimat prin intermediul **dovezilor cuantificabile**. Totodată acesta trebuie să fie stabilit **pentru o perioadă de timp adecvată** (nu foarte lungă, nu foarte scurtă).

Pasul 8: Obiective

Importanța acestei etape

Este important să identificați și să definiți în mod clar obiectivele deoarece acestea descriu principalele beneficii ale acțiunii, și drept urmare, determină alegerea soluțiilor. Orice intervenție trebuie să aibă obiective clare ce sunt direct corelate cu soluționarea problemelor identificate, deoarece acest lucru:

- contribuie la evidențierea coerenței și consecvenței politicii;

- ajută la identificarea potențialelor direcții de acțiune, contribuie la compararea opțiunilor de politică;
- face posibilă monitorizarea implementării politicii și evaluarea atingerii sau nu a efectelor dorite;
- ajută la definirea indicatorilor de performanță pentru a stabili dacă obiectivele majore de politică sunt atinse.

Ce înseamnă stabilirea corectă a obiectivelor?

Potențialele soluții pentru o problemă trebuie să fie evaluate comparativ cu așa numitele **obiective de performanță**. Cu alte cuvinte, ar trebui să stabiliți obiectivele ce trebuie să fie atinse sub forma indicatorilor de performanță măsurabili pentru acțiunea vizată (sau pentru non-acțiune).

Obiectivele pot fi **generale, specifice și operaționale**. Atunci când definiți o astfel de clasificare, asigurați-vă de faptul că stabiliți legături clare, atât între

- obiective și problemă, și cauzele principale; cât și între
- obiective în sine, astfel încât să nu fie în contradicție unul cu celălalt.

Obiective generale	• Acestea sunt obiective de tip Tratat cu care politica va contribui. • Acestea sunt legătura cu cadrul de politică existent. • Acestea ar trebui să îi motiveze pe factorii legislativi să ia în considerare gama integrală de politici existente ce au aceleași obiective sau obiective similare. • Acestea se referă la indicatorii de impact.
Obiective specifice	• Acestea iau în considerare domeniul specific vizat și natura specială a intervenției de politică analizată. • Definirea acestora este un pas critic în activitatea de evaluare, deoarece acestea stabilesc ceea ce doriți să obțineți în mod concret prin intermediul intervenției de politică. • Acestea corespund indicatorilor de rezultat.
Obiective operaționale	• Acestea sunt obiectivele definite din punct de vedere al livrabililor sau domeniilor acțiunilor. • Aceste obiective vor varia în mod considerabil în funcție de tipul de politică evaluată. • Acestea trebuie să fie strâns corelate cu indicatorii componentelor rezultate.

Cum pot fi stabilite obiectivele în mod corect

O regulă generală utilă atunci când sunt definite obiectivele este aceea de a aplica modelul SMART - și anume obiectivele trebuie să fie:

- **Specifice:** Obiectivele trebuie să fie destul de precise și concrete astfel încât să nu lase loc interpretărilor. Acestea trebuie să fie înțelese de către toată lumea.
- **Măsurabile:** Obiectivele trebuie să definească stadiul viitor în termeni măsurabili, astfel încât să se poată verifica dacă obiectivele au fost atinse sau nu. Astfel de obiective sunt fie cuantificate, fie au la bază o combinație de descrieri și sisteme de clasificare.
- **Realizabile:** În cazul în care obiectivele și nivelurile vizate vor influența comportamentul, cei care sunt responsabili pentru acestea trebuie să aibă capacitatea să le atingă.



- **Relevante:** Obiectivele și nivelurile țintă trebuie să fie ambițioase - stabilirea unui obiectiv care reflectă doar nivelul actual al realizării nu este un aspect util - totuși acestea ar trebui să fie realiste astfel încât persoanele responsabile pentru acestea să le considere ca fiind semnificative.
- **Să aibă o durată de timp determinată:** Obiectivele și nivelurile țintă rămân vagi în cazul în care acestea nu se referă la o dată fixă sau la o anumită perioadă de timp.

Stabilirea obiectivelor de tip Smart: Exemplu :

Obiectivul inițial al politicii: „Sprijinirea înființarea companiilor în România”

Construirea componentelor de tip SMART:

- Specifice: „Ministerul Economiei va finanța și va organiza sesiuni de informare pentru tinerii antreprenori...”
- Măsurabile: „... trei sesiuni de informare ...”
- Realizabile: „...utilizând liniile bugetare existente...”
- Relevante: „... cu scopul de a implica cel puțin 500 de antreprenori tineri..”
- Durată de timp determinată: „...în fiecare an, timp de doi ani...”

Obiectivul final al politicii: „Ministerul Economiei va finanța și va organiza trei sesiuni de informare în fiecare an, timp de doi ani, utilizând liniile bugetare existente cu scopul de a implica cel puțin 500 de antreprenori tineri.”

Atunci când corelați etapa de „Definire a problemei” cu cea de „Stabilire a obiectivelor” aveți grijă asupra căror lucruri doriți să aveți un impact. Puteți aborda **componentele rezultate** sau **rezultatele**, cunoscând faptul că măsură în care controlați realizarea se reduce în mod progresiv.

Încadrarea domeniului intervenției²¹

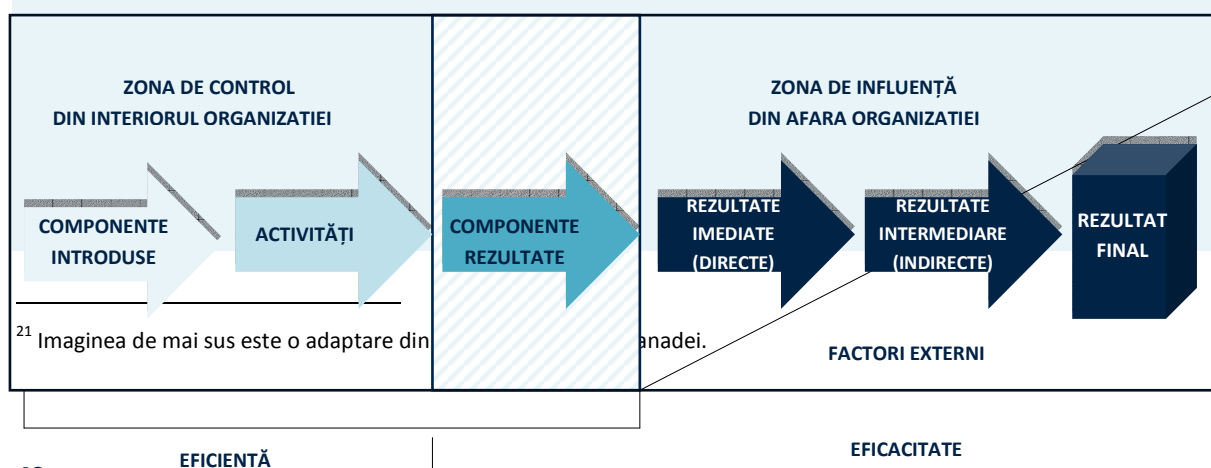
Acțiunea guvernului trebuie să aducă o schimbare, iar AI pe care o realizați trebuie să evidențieze în mod realist unde anume și care va fi situația. Pentru a face acest lucru, este bine să înțelegeți care este domeniul de referință:

- **Componentele rezultate** sunt acțiuni întreprinse în urma deciziilor de politică. Acestea sunt realizate primele și sunt de obicei tangibile, rezultate concrete ale procesării resurselor (componente introduse).

Exemplu : *componenta rezultată din recrutarea de personal este reprezentată de către noii angajați.*

- **Rezultatele** se axează pe consecințele politicii ulterior implementării. În ceea ce privește procesul sau componentele rezultate, acestea fac referire în orice situație la nivelul performanței sau al realizării.

Exemplu : *noii angajați pot avea sau nu capacitatea de a-și realiza activitatea (competențe vs. cerințe); sau sunt în număr prea mare / mic (cantitate)*



Secțiunea 3. Elaborarea opțiunilor de reglementare și non-reglementare

Importanța acestei etape

După ce ați definit obiectivele, trebuie să identificați și să stabiliți care dintre opțiuni și mecanismele de implementare vor conduce cel mai probabil la atingerea acestora. Revizuirea unei game de opțiuni de politică asigură o transparență mai mare pentru exercițiul AI. Totodată conferă o justificare mai robustă pentru direcția de acțiune aleasă, demonstrând factorilor legislativi și părților interesate că opțiunile alternative au fost evaluate în mod serios, însă nu fost urmate din mai multe motive.

Ce poate constitui o posibilă opțiune?

Primul lucru pe care trebuie să îl luați în considerare este acela că orice acțiune a Guvernului are menirea de a schimba comportamentul actorilor economici și sociali, astfel încât problemele să fie soluționate. În mod tradițional reglementarea este doar una dintre modalitățile prin care se poate schimba comportamentul.

Posibilele tipuri de acțiuni ale guvernului

Nici o soluție nu este corectă *a priori*. Principalele tipuri de opțiuni pot fi poziționate pe un continuum de la cele mai intervenționiste până la cele bazate cel mai mult pe piața liberă și alegerea individuală. Acestea includ:

- **Reglementare de tip comandă și control:** Deși la prima vedere această abordare poate părea ca fiind cea mai ușoară și cea mai promițătoare soluție (deoarece este clară, standardizată și previzibilă), acest tip de reglementare poate conduce la costuri de conformare semnificative; rezistență; comportamente oportuniste (hazard moral).
- **Reglementare bazată pe performanță:** Acest tip de instrument stabilește standarde ce specifică performanța solicitată populației țintă. Nu detaliază mecanismele exacte prin care se obține conformarea, ci specifică mai degrabă criteriile ce trebuie să fie urmate pentru a obține conformarea. Standardele trebuie să fie flexibile și să permită agregarea sau compensarea între diferite unități sau agenții, chiar și la nivel regional sau național, ținând cont ca acest lucru să nu afecteze într-un mod inacceptabil rezultatul general.
- **Coreglementare:** Această abordare implică stabilirea unui cadru de reglementare în care sunt stabilite termenele limită și mecanismele de implementare, metodele de monitorizare a punerii în aplicare a legislației și sancțiunile aferente. Autoritatea legislativă stabilește totodată măsura în care definirea și implementarea măsurilor pot fi în răspunderea părților interesate. Acestea din urmă trebuie să fie considerate ca fiind reprezentative, organizate și responsabile. Coreglementarea îmbină avantajele naturii obligatorii a legislației cu o abordare flexibilă de autoreglementare în ceea ce privește implementarea, abordare ce încurajează inovarea și are drept punct de plecare experiența părților interesate.

- **Autoreglementare:** Aceasta acoperă codurile de conduită (sectoriale) și acordurile voluntare, pe care actorii economici și/ sau cei din societatea civilă le stabilesc pentru a-și reglementa și organiza ei înșiși activitățile. Autoreglementarea nu implică un act legislativ. Autoreglementarea poate asigura rapiditate, responsivitate și flexibilitate mai bune, deoarece poate fi stabilită și modificată mai rapid decât legislația. Drept urmare, poate fi preferată în cazul piețelor care se schimbă rapid. Pe de altă parte, tehnicile de autoreglementare necesită un nivel mai ridicat de încredere între guvern și părțile interesate (cât și între părțile interesate). Consensul între diferiți actori în ceea ce privește conținutul și monitorizarea punerii în aplicare reprezintă un element critic pentru succesul sistemelor bazate pe autoreglementare. În plus, autoreglementarea trebuie să fie un proces deschis și transparent, deoarece poate asigura o oportunitate de încheiere de acorduri secrete între rivali (cartel-uri). În acest caz, o consecință nedorită a autoreglementării poate fi reducerea concurenței.
- **O mai bună punere în aplicare și implementare:** Această opțiune trebuie să fie întotdeauna luată în considerare atunci când există deja legislație, de exemplu prin implementare îmbunătățită sau îndrumarea inspecției.
- **Dereglementare și simplificare:** Adesea este uitat faptul că o opțiune de politică bazată pe reglementare ar putea eficientiza stocul de reglementări existente la diferite niveluri ale administrației.
- **Campanii de informare, educaționale și de dezvoltare a capacității** (finanțate de către autoritățile publice): Instrumentele educaționale pot îmbunătăți în mod eficace practicile de conformare și management, în special dacă acestea exploatează interesul publicului vizat. Guvernul poate „motiva” totodată grupul țintă prin educație și furnizarea de informații cu privire la consecințele unui comportament neschimbat. Aparent, micile modificări ale informațiilor puse la dispoziția persoanelor pot avea consecințe mari în ceea ce privește rezultatele reglementărilor.
- **Mecanisme economice și de piață:** Drepturile de proprietate, crearea de piețe noi, clauze privind angajarea răspunderii etc. - toate aceste instrumente pot influența comportamentul actorilor din piață prin furnizarea de stimulente monetare (pozitive/negative) sau prin garantarea unor reguli de bază ale jocului. Impozitele, taxele și tarifele sunt potențiale instrumente de politică utile pentru a influența comportamentul privat în ceea ce privește obiectivele publice. Acestea asigură flexibilitate și eficacitate și pot fi utilizate pentru a asigura faptul că utilizatorii plătesc prețul social al producției sau consumului lor.

Pasul 9: Cum pot fi identificate opțiunile

Opțiunile de politică trebuie să fie corelate argumentat atât cu **cauzele** problemei cât și cu **obiectivele**. Trebuie să definiți pentru fiecare opțiune în parte ținta corespunzătoare, având în vedere constrângerile precum costurile de conformare sau proporționalitatea măsurilor. Există totodată nevoia de a identifica instrumentele de politică adecvate (documentele normative ale Guvernului României, ale UE, elementele de autoreglementare, coreglementare și stimulentele economice). Aceste instrumente pot fi combinate, dacă este cazul, în cadrul unui pachet și/sau pot fi coordonate cu acțiunile UE.

Trebuie luat notă de faptul că o opțiune se poate diferenția pe baza **conținutului** intervenției (modificări majore), sau **tipului** de intervenție (forma instrumentului ales).

Un instrument de orientare utilizat în identificarea opțiunilor este **principiul proporționalității**: nicio acțiune a guvernului nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar să fie făcut pentru a atinge în mod satisfăcător obiectivele stabilite. Astfel, acțiunea guvernului trebuie să fie cât mai simplă posibil și trebuie să lase un domeniu de aplicare cât mai larg pentru intervenția subnațională sau privată (principiul subsidiarității).

Orientare către proporționalitate

Următoarele întrebări ar trebui să fie utilizate pentru a stabili proporționalitatea opțiunilor propuse în cadrul AI. Acestea nu sunt concepute pentru a avea un răspuns de tipul da/ nu, ci, mai degrabă, răspunsurile trebuie să fie explicate și fundamentate cu evidențe cantitative și calitative, acolo unde este posibil. Stabilirea proporționalității unei game de opțiuni vă va ajuta să stabiliți o listă scurtă de opțiuni fezabile care să fie apoi analizate în detaliu.

În ceea ce privește conținutul opțiunii:

- Depășește opțiunea acțiunea necesară pentru a atinge obiectivul în mod satisfăcător?
- Este sfera de acțiune limitată la acele aspecte pe care alți actori în afară de Guvern nu le pot realiza în mod satisfăcător și acolo unde Guvernul poate interveni mai bine? (testul limitelor)
- În cazul în care inițiativa generează impact negativ, sunt aceste costuri minimizate și proporționale cu obiectivul(le) ce urmează să fie atins(e)?
- Permite acțiunea guvernului cât mai mult loc de decizie la nivel național, atingând în același timp în mod satisfăcător obiectivele stabilite ?
- Este opțiunea conformă cu prevederile legale internaționale, naționale și ale UE?

În ceea ce privește tipul opțiunii:

- Este instrumentul ales o opțiune cât mai simplă posibil și coerentă cu atingerea satisfăcătoare a obiectivului și punere în aplicare eficace?
- Există o justificare solidă a instrumentului ales?

Rețineți că o modalitate bună prin care identificarea opțiunilor poate fi făcută sistematic este utilizarea „**metodei arborelui problemei**” prezentată la Pasul 6. Așa cum o problemă poate avea mai mulți factori determinanți sau mai multe cauze, există posibilitatea să fie necesare mai multe soluții pentru o rezolvare eficace.

Secțiunea 4. Identificarea și evaluarea impactului

Importanța acestei etape

Intervențiile de politică pot avea un impact asupra economiei, societății și mediului.

Orice intervenție de politică are atât beneficii cât și costuri.

Identificarea și estimarea impactului nu este atât de dificilă precum pare. Trebuie făcută pas cu pas, prin examinarea rezultatelor posibile ale fiecărei opțiuni, respectiv identificarea celor negative (costuri) sau pozitive (beneficii). Veți începe prin a le descrie narativ, și apoi veți cuantifica cele mai importante tipuri de impact.

Ce este un impact?

În următorii pași trebuie să furnizați informații cu privire la **tipurile, probabilitatea** și dovada **dimensiunii** impactului pe care acțiunea guvernului le poate produce. Acest lucru deservește ca bază pentru a le compara atât între ele, cât și cu scenariul de referință realizat la Pasul 7 de mai sus.

Beneficiile acțiunii guvernului

Beneficiile reprezintă motivele pentru care este întreprinsă o acțiune a guvernului. Fără beneficii clare, guvernul nu ar trebui să acționeze. Beneficiile acțiunii guvernului reprezintă orice rezultat

major pozitiv al acțiunii, fie că este vorba de un rezultat direct vizat (așa cum este menționat în obiective) sau un rezultat secundar benefic.

Beneficiile pot lua formă economică, socială și de mediu. Tipurile obișnuite de beneficii prezentate în AI includ:²²

- Beneficii pentru **consumatori**: o reducere a durerii și suferinței; acces crescut la informații; prețuri mai mici; siguranță îmbunătățită a produselor, locuri de muncă, servicii etc.;
- Beneficii pentru **operatorii economici**: reducerea daunelor aduse întreprinderii sau proprietății; reducerea timpului de producție pierdut; reducerea costurilor de conformare; reducerea comportamentului anticoncurențial pe piață sau un nivel mai mare al transparenței reglementărilor, al certitudinii și al predictibilității;
- Beneficii pentru **guvern**: procese și cerințe de reglementare armonizate; reducerea costurilor de monitorizare și punere în aplicare; niveluri mai ridicate de conformare; și
- Beneficii pentru **comunitate**: impactul asupra mediului; locuri de muncă mai sigure; acces mai mare la servicii sau oportunități; utilizarea mai eficientă a resurselor și creștere economică mai mare; creșterea nivelului de trai și a calității vieții.

Atunci când este posibil, și în special în cazul beneficiilor economice, beneficiile ar trebui să fie prezentate în termeni monetari, precum RON/an. Potențialele beneficii sociale și de mediu pot fi evidențiate mai ușor sub forma indicatorilor standard (un indicator este o modalitate simplă prin care sunt măsurate beneficiile) astfel încât opțiunile să poată fi comparate. În cazul în care faceți doar afirmații generale, precum „un nivel mai ridicat al siguranței și sănătății” sau „drumuri mai sigure”, va fi imposibil să știți care dintre opțiuni asigură un nivel de protecție mai ridicat. În mod comparativ, încercați să utilizați parametri precum numărul (sau procentul) de vieți salvate; de accidente mortale prevenite; de persoane vârstnice salvate de la sărăcie etc.

Beneficiile economice pentru care este furnizată o valoare de piață nu trebuie să fie monetizate. Un exemplu ar putea fi acela al instalării unui număr suplimentar de turbine în piața energetică. Beneficiile pentru piață sunt cunoscute deoarece este cunoscută atât cantitatea de energie generată de către turbinele suplimentare (și anume kWh), cât și valoarea monetară a cantității (și anume €/kWh).

Cea mai controversată categorie de beneficii este cea de **beneficii noneconomice pentru care nu există o valoare de piață**, dar pot fi cuantificate și monetizate. Un exemplu în acest sens este reducerea riscurilor de sănătate. Nu există o valoare de piață pentru acestea și nici pentru viețile salvate, dar valoarea monetară a beneficiului poate fi considerată ca fiind o reducere a riscului decesului sau a riscului îmbolnăvirii. Economiiștii au elaborat următoarele patru metode principale pentru monetizarea valorilor non-piață asociate reducerii riscului.

- Tehnicile privind **disponibilitatea de a plăti** (sau **evaluarea contingentă**) întreabă cetățenii cât de mult ar fi dispuși să plătească pentru a reduce probabilitatea unui risc specific. În practică această abordare este implementată prin (i) sondaje privind preferințele exprimate, în cadrul cărora persoanelor le sunt adresate întrebări cu privire la cum ar trebui schimbate beneficiile; (ii) sondaje închise, în cadrul cărora respondenții

²² Adaptare după Ghidul Australian privind reglementările (1998).

sunt întrebați dacă au sau nu disponibilitatea de a plăti o anumită sumă pentru a reduce riscul; și (iii) carduri de plată stocastice, ce le oferă respondenților o listă de prețuri și o matrice de posibilități asociate ce descriu probabilitatea cu care respondentul ar fi de acord să plătească diferite prețuri oferite.

- **Abordarea capitalului uman** calculează valoarea vieții umane salvate evaluând valoarea actualizată a câștigurilor angajatului de-a lungul vieții. Valoarea este beneficiul asociat reducerii pierderii veniturilor.
- Metoda **costului bolii** (sau **evaluarea costurilor medicale**) constă în estimarea costurilor suportate de către sistemul medical pentru tratamentul aferent bolii.
- **Disponibilitatea de a accepta valorile estimate** are la bază primele de risc acceptate de către angajați. Atunci când o primă salarială este împărțită în funcție de riscul fatalității, rezultatul este valoarea unei vieți statistice salvate.

Exemplele cu privire la beneficiile noneconomice care pot fi cuantificate însă nu pot fi monetizate includ numărul de specii de pești salvate de la dispariție. Matricea ACB este antropocentrică, iar impactul asupra altor specii de animale este rar luat în considerare în termeni monetari ca parte a evaluării politicii, exceptând situația în care aceasta face referire în mod specific la conservarea ecologică și protejarea speciilor de animale.

Categoria beneficiilor care nu pot fi cuantificate, și cu atât mai puțin monetizate în cadrul ACB este de obicei foarte amplă și include mai multe domenii de beneficii sociale. Un exemplu este îmbunătățirea justiției sociale ca urmare a unei politici noi sau a unei schimbări legislative. S-ar putea să existe indicatori sociali care să abordeze o parte a schimbării, însă acest aspect este greu de convertit într-o valoare monetară.

Exemplu cu privire la modul în care pot fi evaluate beneficiile cu ajutorul Metodei privind disponibilitatea de a plăti - Ape dulci

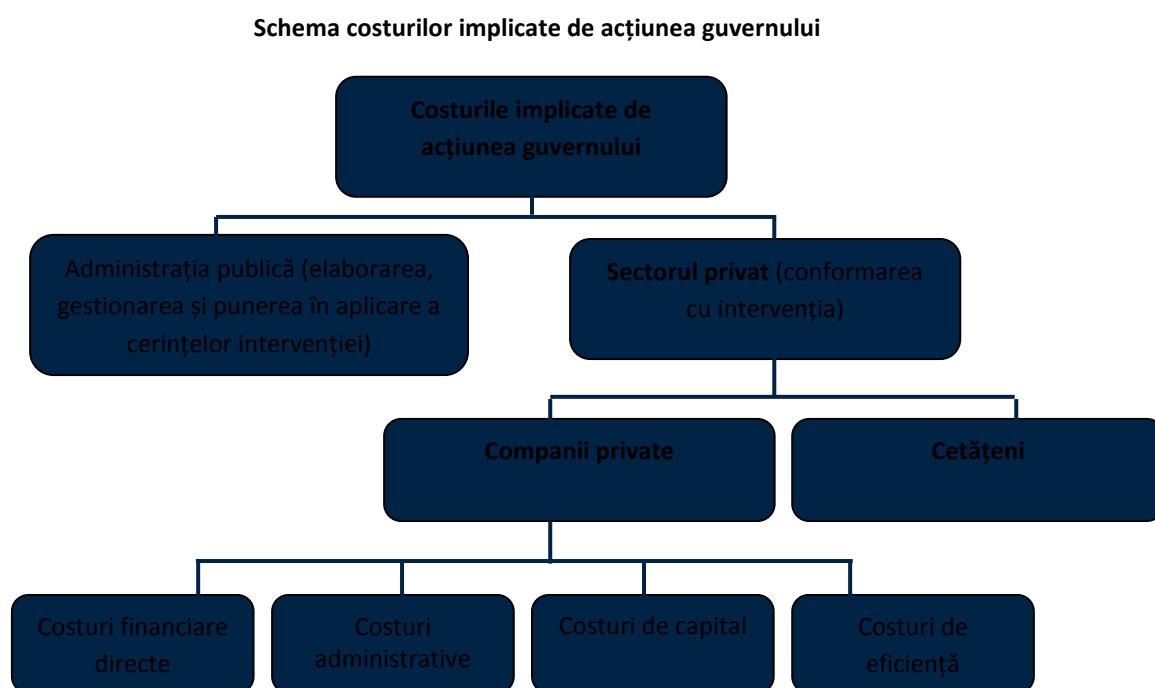
Este preconizat faptul că poluarea apelor dulci va genera un risc de moarte prematură de 1 la 1.000. 200 de persoane sunt expuse la acest risc și fiecare dintre acestea este dispusă să plătească în medie de 100 € pentru a reduce riscul decesului prematur la zero. Disponibilitatea agregată de a plăti pentru a evita acest risc este $100 \text{ €} \times 200$. Beneficiul prevenirii fatalității este de 20.000 €.

Costurile acțiunii guvernului

Costurile sunt consecințe negative ale acțiunii sau nonacțiunii. Nu se poate afirma faptul că acțiunea guvernului are beneficii, dar nu are nici un cost. Fiecare opțiune de politică guvernamentală impune diferite tipologii de costuri. Companiile private, cetățenii și administrația publică pot fi afectați de o creștere a costurilor. Prima clasificare semnificativă este cea referitoare la costurile private, respectiv sociale.

- **Costurile private** reprezintă acele costuri ce trebuie să fie plătite de către un cetățean sau o gospodărie ca urmare a unei schimbări legislative. ACB este adesea utilizată de către administrațiile publice sub forma unui instrument prin care se măsoară doar anumite componente ale costurilor private. Un exemplu în acest sens este atunci când o schimbare legislativă este preconizată a avea impact doar asupra unor categorii de companii.
- **Costurile sociale** reprezintă acele costuri ce trebuie să fie plătite de către societate ca urmare a schimbării legislative. Acestea includ de obicei externalități negative și exclud costurile de transfer la nivelul grupurilor de cetățeni (sau companii).

Figura de mai jos prezintă tipologiile de costuri asociate cu acțiunile guvernului. Costurile suportate de către administrația publică reprezintă costurile de management și punere în aplicare, de exemplu cele asociate monitorizării și inspecțiilor în vederea asigurării conformității. În partea dreaptă a figurii costurile private sunt împărțite în costuri private suportate de către cetățeni și costuri suportate de către companiile private. Cele din urmă sunt defalcate în funcție de costuri financiare directe, costuri administrative, costuri de capital și costuri de eficiență.



Diferitele tipuri de costuri pot fi definite în mod special după cum urmează:

- **Costuri financiare directe:** orice formă de impozitare directă asociată unei reglementări noi
- **Costuri administrative:** timpul și resursele alocate pentru activitatea de birou rezultată în urma noii reglementări
- **Costuri de capital:** valoarea de capital a bunurilor achiziționate pentru conformarea la noua reglementare
- **Costuri de eficiență:** costuri indirecte asociate pierderii inovației, resurselor și timpului alocat activităților economice primare

Exemple de costuri de reglementare - Ape dulci

Una dintre opțiunile de politică pentru reducerea deșeurilor industriale implică un sistem obligatoriu de epurare a apei pentru fabricile ce-și desfășoară activitatea în proximitatea apelor dulci. Tabelul de mai jos prezintă estimări ale costurilor aferente acestei opțiuni de politică.

Costurile sistemului obligatoriu de epurare a apei

Tipuri de costuri	Estimare (în €, activitate medie)	Sursă
Costuri financiare directe	0	Evaluare de politici, Ministerul Finanțelor
Costuri administrative	300	Model Standard de Cost Disponibil, rapoarte sectoriale
Costuri de capital	10000	Furnizori de tehnologie/materiale
Costuri de eficiență	4700	Sondaj de opinie, alte studii

În acest exemplu, costurile administrative pot fi deduse din studiile anterioare privind costurile administrative sectoriale, costurile de capital din prețurile de piață disponibile, costurile financiare directe din datele deținute de către Ministerul Finanțelor Publice și costurile de eficiență din interviuri/consultări cu părțile interesate.

Pasul 10: Impactul economic

Stabilirea impactului direct de conformare

AI-urile iau în considerare de obicei costurile directe de conformare suportate de către operatorii economici și cetățeni. Impactul direct de conformare fac referire la toate schimbările asociate procesului de conformare prin care trece operatorul economic. Costurile de conformare sunt suportate de către operatorii economici sau alți actori vizați de reglementare, atunci când întreprind acțiunile necesare pentru a respecta cerințele reglementării, cât și costurile suportate de către guvern pentru administrarea și punerea în aplicare a reglementării.

Pentru a le calcula:

- estimați costul pentru fiecare componentă;
- calculați costurile totale de conformare pentru fiecare operator economic;
- estimați numărul de operatori economici afectați; și
- înmulțiți pentru a obține totalul.

Cum poate fi estimat numărul de operatori economici afectați

Potențialele surse includ:

- pachete de date statistice ale guvernului;
- asociații industriale;
- cercetare academică;
- informații de la alte departamente din cadrul guvernului (de exemplu atunci când alte reglementări existente pot afecta un grup similar);
- date privind autorizarea sau înregistrarea;
- informații de la alți reglementatori din alte jurisdicții comparabile;
- date privind cererile de despăgubire;
- studii privind sectoarele industriale potențial afectate (date bazate pe sondaje existente sau rezultatele sondajelor realizate ca parte a procesului de evaluare a costului de conformare).

Atunci când vine vorba de identificarea impactului, trebuie să aveți în vedere următoarele elemente:

- gândiți atât pe termen scurt cât și pe termen lung – adesea este mai ușor să identificați impactul pe termen scurt;
- luați măsurile necesare pentru a evalua impactul ce nu poate fi ușor exprimat în termeni cantitativi și monetari;
- admiteți că diferiți factori ce generează impact interacționează unul cu celălalt;
- țineți minte faptul că impactul propunerii poate fi afectat de către implementarea altor inițiative, în special dacă propunerea face parte dintr-un pachet;
- evaluați impactul în contextul obligațiilor României din Tratat și obiectivelor de politică generale ale UE, și anume respectarea drepturilor fundamentale, promovarea dezvoltării durabile atingerea obiectivelor Strategiei Europa 2020 etc.

Anexa 1 a prezentei Metodologii furnizează o listă de tipuri de impact economic, social și de mediu posibile, ce vă ajută să abordați tipurile de impact în mod sistematic.

Guvernul australian a publicat un **Calculator Online pentru Operatorii Economici**, ce poate fi accesat la <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/bcc/index.cfm>. Acesta este un exemplu cu privire la modul în care puteți realiza calculele. Nu este neapărat recomandat să îl utilizați pentru AI actuală.

Cum pot fi stabilite valorile necunoscute

Ce se întâmplă atunci când nu aveți acces la date disponibile imediat? O serie de strategii vă permit să obțineți sau să extrapolați indicatorii de măsurare pentru tipurile de impact ale dvs. Acestea includ:

Utilizarea surselor de referință

- Verificați detaliile referitoare la modul în care au fost deduse valorile. Diferite surse pot furniza diferite definiții operaționale.
- Utilizați surse multiple, însă asigurați-vă de faptul că evaluările sunt consecvente.
- Evitați, dacă puteți, sursele care nu oferă definiții operaționale.

Utilizarea sondajelor

- Consultarea sistematică a părților interesate.
- În cazul în care nu aveți la dispoziție destul timp/ resurse suficiente pentru a realiza un sondaj *ad hoc*, apelați la sondajele naționale/ locale realizate în mod regulat de către organizații recunoscute (centre de cercetare, ziare cunoscute etc).

Estimarea

- Utilizați valori care nu diferă foarte mult de la o comunitate la alta pentru a estima o valoare absolută (pentru a estima numărul deceselor, se înmulțesc ratele deceselor cu populația - în loc să compilați valorile reale din registrele de evidență a populației).
- Verificați dacă există reguli empirice general acceptate.
- Utilizați valori ce caracterizează fenomene similare.

- Utilizați o variabilă cunoscută pentru a prognoza o alta atunci când relația dintre cele două este cunoscută (creșterea populației ca funcție de timp și ratele de creștere anterioare).
- Stabiliți limite prin referire la o altă variabilă (numărul maxim de copii ce utilizează scutece nu poate fi mai mare decât populația cu vârste cuprinsă între zero până la patru ani).
- Faceți apel la triangulație, utilizând câteva abordări/ surse de date separate pentru a estima valorile și a compara rezultatele.

Utilizarea experților

- Verificați acreditările experților.
- Utilizați metode pentru a grupa aprecierile experților și pentru a reduce marja de eroare (a se vedea metoda Delphi).

LUAȚI NOTĂ DE FAPTUL CĂ trebuie să consultați PARTEA 2 a prezentei Metodologii pentru a utiliza cele mai eficiente metode de colectare a datelor.

Măsurarea poverii administrative

Condiționalitățile UE impun detalierea obligațiilor de informare a operatorilor economici care s-ar adăuga sau elimina în cazul în care opțiunea ar fi implementată. Aceste tipuri de costuri sunt cuantificate deoarece la nivel european există o strategie cu privire la reducerea lor. **Povara administrativă (PA)** reprezintă costurile aferente conformării la obligațiile de informare ce rezultă din reglementările guvernamentale. Exemplele privind astfel de obligații includ:

- colectarea informațiilor;
- procesarea informațiilor;
- depunerea și completarea rapoartelor;
- control extern realizat de către contabili;
- întâlniri generale.

Pentru opțiunile de politică ce implică obligații de informare noi, trebuie să indicați în AI modul în care aceste informații contribuie la eficacitatea opțiunii în ceea ce privește atingerea obiectivelor. Trebuie să luați întotdeauna în considerare opțiunile alternative ce nu conduc la obligații de informare suplimentare. Este important ca analiza impactului să clarifice compromisurile dintre obligațiile de informare și principalele obiective ale propunerii.

Metoda Costului Standard (MCS) este cea mai des utilizată formulă pentru a exprima povara administrativă în termeni monetari. MCS înmulțește costurile activităților ce trebuie să fie realizate pentru a îndeplini obligațiile de informare (Preț „P”) cu numărul de activități pe an (Cantitate „Q”):

- Costurile activităților sunt calculate prin înmulțirea timpului alocat cu tariful. Cel din urmă poate fi un tarif intern sau un cost pe oră pentru furnizorii externi de servicii și timp.
- Numărul de activități anuale este calculat prin înmulțirea frecvenței cu populația.

Suma tuturor costurilor administrative aferente tuturor activităților ($\Sigma P \cdot Q$) reprezintă întreaga povară administrativă generată de către o reglementare (a se vedea figura de mai jos).

Formula Modelului Costului Standard

Preț „P”
 Costul activităților
 administrative

Cantitate „C”
 Număr de activități pe an

Trebuie luat notă de faptul că informațiile suplimentare cu privire la măsurarea poverii administrative și calculele aferente MCS sunt incluse în manualul publicat de către Secretariatul General al Guvernului (SGG) în 2010.²³

Măsurarea poverii administrative: Exemplu

În cazul în care opțiunea ar crește frecvența necesară de raportare către o agenție guvernamentală de la semestrial la lunar, scenariul de referință include costul aferent raportării trimestriale obligatorii în momentul de față. Drept urmare, costul marginal este mai degrabă acela aferent elaborării și depunerii unui număr suplimentar de 8 rapoarte anual, decât costul total aferent celor 12 rapoarte.

Drept urmare, 1.000 de firme sunt afectate, iar costul fiecărui raport are o valoare medie de 1.500 RON:

Costul aferent scenariului de referință: 1.500 RON x 1.000 x 4 rapoarte = 600.000 RON pe an

Costul de conformare la cerința nouă. 1.500 RON x 1.000 x 12 rapoarte = 1.800.000 RON pe an

Costul marginal al opțiunii. 1.800.000 RON - 600.000 RON = 1.200.000 RON pe an

Drept urmare, evaluarea costului de conformare ar trebui să evidențieze faptul că respectivul cost marginal al opțiunii specifice este de 1.200.000 RON pe an

Pasul 11: Impactul bugetar și financiar

Importanța acestei etape

Sunt autoritățile publice realmente implicate sau afectate de implementarea opțiunii? Acest pas face referire la impactul asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani).

Evaluarea impactului bugetar al unei reglementări reprezintă o componentă esențială a procesului de elaborare a proiectului de lege. Fără o evaluare corespunzătoare, fondurile necesare nu vor putea fi alocate pentru a implementa propunerea. O nouă propunere ar putea conduce totodată la un venit mai mare pentru sectorul public, însă fără o evaluare corespunzătoare a venitului ce poate fi obținut, guvernul nu va avea capacitatea să utilizeze venitul colectat cu alt scop.

Tipuri de impact financiar și formularul Ministerului Finanțelor Publice

Ministerul Finanțelor Publice solicită informații cu privire la următorii indicatori:

²³ Grupul Berenschot pentru Dezvoltarea Afacerilor (2010), *Manual Model de Cost Standard, Manualul român pentru măsurarea sarcinilor administrative suportate de către operatorii economici*, disponibil online la: <http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/20100617-manual-en.pdf> (ultima accesare: 03.07.2014).

Indicatori	În mii Lei					
	An curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
		3	4	5	6	
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificarea veniturilor la bugetul de stat, plus/minus, dintre care: a) bugetul de stat dintre, dintre care: (i) impozitul pe profit (ii) impozitul pe venit b) bugetele locale: (i) impozitul pe profit c) bugetul asigurărilor sociale: (i) contribuții la asigurările sociale						
2. Modificarea cheltuielilor bugetului de stat, plus/minus, dintre care: a) bugetul de stat dintre, dintre care: (i) cheltuieli cu personalul (ii) bunuri și servicii b) bugetele locale: (i) cheltuieli cu personalul (ii) bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale: (i) cheltuieli cu personalul (ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, dintre care: a) bugetul de stat b) bugetele locale						
4. Propuneri pentru acoperirea cheltuielilor bugetare suplimentare						
5. Propuneri pentru compensarea veniturilor bugetare reduse						
6. Calcule detaliate cu privire la fundamentarea modificărilor veniturilor și/ sau cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații						

Cum se calculează impactul bugetar

Evaluarea impactului bugetar poate fi realizată prin modalități diferite, iar ghidurile detaliate cu privire la modul în care pot fi realizate astfel de evaluări sunt publicate de către guverne la nivel global.

Această metodologie stabilește în mod obișnuit trei tipuri de cheltuieli publice ce trebuie să fie evaluate:

- Consumul de bunuri și servicii pentru utilizarea curentă.
- Investiții pentru a crea beneficii viitoare, de exemplu drumuri, porturi, linii de electricitate și comunicare de date.
- Subvenții – de exemplu plăți aferente contribuțiilor sociale.

Evaluarea acestui impact este de fapt un proces în trei pași. **Primul pas** se referă la evaluarea impactului propunerii asupra bugetului public. Acesta se poate datora:

- Modificării salariilor angajaților din sectorul public.
- Necesității ca sectorul public să achiziționeze bunuri sau servicii.
- Noilor cerințe de infrastructură.
- Schimbării subvențiilor acordate cetățenilor (de exemplu compensații pentru dizabilități).
- Economii în sectorul public datorită eficientizării procedurilor administrative.
- Modificării veniturilor obținute din taxe și impozite.
- Veniturilor rezultate din vânzarea proprietăților din domeniul public.

În cazul în care o propunere nu are nici un fel de impact asupra cheltuielilor publice, acest lucru va fi menționat în AI ce însoțește propunerea.

În cadrul celui de-**al doilea pas** se obține o înțelegere mai bună a impactului ce a fost identificat în primul pas. Este impactul o consecință directă a reglementării, sau este acesta un efect indirect al schimbărilor generate de către reglementare? Totodată, trebuie stabilit dacă impactul are loc atunci când reglementarea este implementată (impact pe termen scurt) sau va avea loc pentru o perioadă mai lungă (impact pe termen lung).

Cel de-**al treilea pas** implică descrierea și evaluarea impactului în detaliu. Evaluarea are la bază situația curentă, iar impactul este cuantificat anual, timp de 3 până la 5 ani, în funcție de impactul pe termen lung al propunerii. Sunt utilizate surse credibile de date, iar schimbările de comportament relevante sunt incluse în calcul. La final, rezultatele generale sunt comunicate într-un limbaj ușor de înțeles cu un tabel însoțitor care prezintă pe scurt impactul bugetar.

Câteva exemple

Scurte exemple cu privire la modul în care poate fi realizat acest lucru sunt prezentate mai jos. Acestea sunt extrase din evaluările preliminare de impact care includ în mod normal impactul asupra operatorilor economici, consumatorilor, mediului și alte tipuri de impact relevante.

Exemplul 1: Corporația Australiană pentru Finanțarea Energiei Curate²⁴

Scopul Legii (abrogării) Corporației pentru Finanțarea Energiei Curate din 2014 este acela de a desființa Corporația pentru Finanțarea Energiei Curate (CEFC). Legea include măsuri prin care să se asigure administrarea organizată a investițiilor și transferul activelor și pasivelor contractuale existente ale CEFC către Republică, cu scopul de a fi deținute și administrate.

Impact financiar: Pe baza avizului primit de la CEFC, impactul financiar aferent desființării CEFC are următorul bilanț fiscal și următoarele implicații asupra soldului de numerar în ceea ce privește estimările viitoare (milioane \$):

	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	Total
Implicații asupra soldului în numerar	10,2 m\$	46,4 m\$	99,3 m\$	192,6 m\$	348,5 m\$
Bilanț fiscal	18,6 m\$	16,9 m\$	72,2 m\$	143,5 m\$	214,0 m\$

Aceste estimări nu includ scutiri pentru costurile aferente desființării CEFC, precum concedierea angajaților și costuri de reziliere a contractului, care dacă ar fi incluse ar majora impactul financiar al estimărilor viitoare. Aceste estimări nu includ impactul costurilor cu dobânda aferentă datoriilor publice mai mici rezultate din încetarea plății contribuțiilor de către guvern către CEFC, și nici scutirile aferente datoriilor nerecuperabile sau îndoelnice, care dacă ar fi fost incluse ar fi redus impactul financiar asupra estimărilor viitoare.

Exemplul 2: Legea daneză privind limitarea subvențiilor²⁵

Persoanele care nu mai au dreptul să beneficieze de ajutorul de șomaj sunt în schimb eligibile pentru a fi incluse într-un program de formare în cadrul unei companii sau municipalități, având o rată a beneficiilor mai scăzută (plata unui venit redus). Municipalitățile au obligația de a pune la dispoziție această schemă persoanelor eligibile. Doar persoanele cu vârste de peste 30 de ani sunt eligibile, iar acestea vor renunța la până la 80% din ajutorul de șomaj.

Este estimat faptul că propunerea va afecta 3.150 de persoane anual. Aceasta va conduce la o creștere a subvențiilor plătite de către sectorul public, deoarece aceste persoane sunt transferate de la plata ajutorului de șomaj din sistemul privat la plata de venituri reduse din sistemul public, ce este suportată parțial de către administrația centrală, parțial de către municipalități. Municipalitățile au responsabilitatea de a furniza îndrumare persoanelor afectate, cu privire la diferitele opțiuni de locuri de muncă, iar municipalitățile sunt parțial compensate de la bugetul de stat pentru această activitate administrativă.

Million DKK	2015	2016	2017
State budget	4,8	102,6	50,9
- low-income payments	5,2	107,2	53,1
- employment schemes	1,6	32,8	16,3
- social benefits	-2,0	-37,4	-18,5
Municipal budget	5,9	118,4	55,8
- low-income payments	6,6	135,6	67,2
- employment schemes	1,6	31,8	15,8
- social benefits	-3,7	-69,6	-34,3
- administration	1,4	20,6	7,2
Total	10,7	220,9	106,8

²⁴ Sursa: http://par.78a855a5a76d/upload_pdf/395075-par/mtype-application/mtype-par/msearch-7822e63d40h/ems/r5288_ems_a694eee1-e8fe-42b2-b53d-87a855a5a76d%22.

²⁵ Sursa: http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20141/lovforslag/L111/20141_L111_som_fremsat.pdf.



Exemplul 3: Suita de Reforme privind Drepturile Consumatorilor din Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord²⁶

În anul 2013, guvernul din RU a prezentat un set de propuneri care să eficientizeze principalele drepturi ale consumatorilor, astfel încât populația să aibă acces mai facil și eficient la elementele pe care trebuie să le cunoască și care să clarifice aspectele confuze ale legii. Propunerile au modernizat legea privind consumatorii conform cerințelor erei digitale și au majorat protecția pentru consumatori acolo unde a fost necesar. Totodată, propunerile au redus poverile și costurile suportate de către operatorii economici și au dereglementat acolo unde a fost cazul.

Întreaga suită de reforme privind Drepturile Consumatorilor a avut costuri estimative de peste 4 miliarde £ pentru economia din RU, fiind cuantificate în beneficii nete timp de 10 ani. Aceste beneficii nete au inclus impactul asupra consumatorilor, operatorilor economici și sectorului public ca urmare a Legii (1,7 miliarde £) și legislației secundare aferente (2,73 miliarde £).

În mod specific pentru sectorul public au fost raportate următoarele efecte:

Principalele beneficii cuantificate pentru sectorul public:

- Economii rezultate din mai multe cazuri în instanță de 1,2 milioane £ pe an
- O procedură de gestionare a plângerilor simplificată deoarece legea este mai ușor de înțeles și aplicat, estimată la 0,6 milioane £ pe an

Principalele costuri cuantificate pentru sectorul public:

- Creșterea costurilor de punere în aplicare a conformării cu 0,5 milioane £ pe an
- Venituri mai mici ca urmare a unui număr mai mic de cazuri în instanță și ca urmare a reducerii taxelor, având o valoare de 0,2 milioane £ pe an.

Pasul 12: Impact asupra concurenței și ajutorului de stat

Importanța acestei etape

Având în vedere faptul că opțiunile pot influența concurența, ar trebui să evaluați mai întâi dacă acestea includ prevederi explicite în domeniul liberalizării sau măsuri ce pot crește sau reduce barierele cu care se confruntă operatorii economici atunci când vine vorba de a intra pe sau ieși de pe piață.

Lista de Verificare a Consiliului Concurenței

Consiliul Concurenței din România pune la dispoziție următoarea listă de verificare:

a) limitează direct sau indirect numărul de furnizori în cazul un proiect de lege:

- asigură dreptul exclusiv al unei companii de a furniza un produs sau serviciu
- stabilește o licență, un permis sau o autorizație ca și obligație pentru desfășurarea activității
- limitează capacitatea anumitor companii de a participa în cadrul procedurilor de achiziție publică
- conduce la o creștere semnificativă a costurilor de intrare pe sau ieșire de pe piață
- creează o barieră geografică în ceea ce privește capacitatea companiilor de a furniza bunuri și servicii, de a investi capital sau de a asigura forță de muncă

²⁶ Sursa: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225989/13-916-draft-consumer-rights-bill-governemnt-response-to-consultations-on-consumer-rights.pdf.

- a) limitează capacitatea furnizorilor de a concura în cazul în care un proiect de lege:
- controlează sau influențează, în mod semnificativ, prețul cu care este vândut un bun sau serviciu
 - limitează libertatea furnizorilor de a-și promova propriile produse (în afara limitării stabilite de către respectarea drepturilor de autor sau de către prevenirea publicității înșelătoare)
 - stabilește standarde de calitate a unui produs sau serviciu, ce sunt semnificativ diferite de practicile curente
 - conduce la o creștere semnificativă a costurilor de producție ale anumitor furnizori comparativ cu alți furnizori (în special prin abordări diferite ce urmează să fie aplicate operatorilor nou intrați pe piață comparativ cu cei existenți)
- a) reduce nivelul de motivare a furnizorilor de a concura în mod real în cazul în care un proiect de lege:
- constituie un statut de autoreglementare sau coreglementare
 - impune sau promovează publicarea informațiilor cu privire la producția, prețurile sau costurile unei companii
 - scutește activitatea dintr-o anumită zonă sau de la un anumit grup de firme de la aplicarea regulilor privind concurența
- d) limitează opțiunile și informațiile disponibile clienților în cazul în care proiectul de lege:
- limitează opțiunile clienților
 - reduce mobilitatea clienților în ceea ce privește furnizorii de bunuri și servicii, prin creșterea implicită sau explicită a costurilor aferente schimbării acestor furnizori
- e) utilizarea ajutorului de stat în cazul în care proiectul de lege stabilește o măsură de suport ce îndeplinește următoarele condiții:
- rezultă din fonduri publice, indiferent de formă (fie numerar în bănci sau credite cu dobândă subvenționată, sau scutire, amânări sau reduceri la plata impozitelor etc.) sau sunt acordate de către o instituție publică
 - este selectiv
 - poate crea un avantaj economic pentru anumite companii
 - denaturează sau poate denatura concurența pe Piața Unică.

Pasul 13: Impactul asupra întreprinderilor mici (IMM-uri)

Testul IMM este obligatoriu

Din cauza dimensiunii acestora și resurselor limitate, Întreprinderile Mici și Mijlocii (IMM) pot fi afectate mai mult de către costurile reglementărilor decât concurenții lor mai mari. În același timp, beneficiile reglementărilor tind să fie distribuite mai uniform în rândul companiilor de dimensiuni diferite. IMM-urile pot avea un domeniu de activitate limitat pentru a beneficia de economiile de scară. În general IMM-urile au dificultăți mai mari în a avea acces la capital, și drept urmare costul de capital pentru acestea este adesea mai mare decât în cazul companiilor mari.

Comisia Europeană impune realizarea unei evaluări dedicate pentru a asigura implementarea eficientă a Legii privind Întreprinderile Mici și a Revizuirii acesteia (inclusiv principiul gândirii mai întâi la scară mică).²⁷ Guvernul României a adoptat o procedură în acest sens în mai 2014.²⁸

Din aceste motive, trebuie luată în considerare realizarea **Testului IMM**.

Tipuri de impact asupra IMM-urilor

Impactul acțiunilor guvernului asupra IMM-urilor poate fi intern. Volumul de muncă aferent raportării diferitelor valori autorităților publice, participării în cadrul inspecțiilor, adaptării la cerințele de reglementare va fi în general același pentru companiile mari și mici. În timp ce companiile mari pot distribui aceste costuri în cadrul unei activități de dimensiuni mari, întreprinderile mici trebuie să distribuie aceleași costuri într-o activitate de dimensiuni mult mai mici.

În plus, prin însăși natura acestora, IMM-urile trebuie să angajeze personalul care să poată întreprinde atribuții diferite în cadrul aceleiași companii. Un contabil ce lucrează în cadrul unei IMM va fi responsabil pentru contabilitate și cel mai probabil va desfășura și alte activități administrative, de exemplu de resurse umane sau de monitorizare a cerințelor de reglementare. Drept urmare, în general IMM-urilor le lipsește personalul specializat care să poată administra cerințele de reglementare complexe.

În plus, ar putea apărea **costuri externe** ce trebuie să fie luate în considerare. Reglementările noi pot însemna totodată faptul că operatorul economic va fi nevoit să achiziționeze echipamente noi, să angajeze tipuri noi de personal sau să-și adapteze unitățile de producție. Drept urmare, întreprinderile vor fi nevoite să investească pentru a avea capacitatea să respecte noile cerințe de reglementare. Adesea, acest lucru presupune contractarea unui credit bancar, ceea ce poate fi mai costisitor și mai dificil pentru IMM spre deosebire de companiile mari.

Ce sunt IMM-urile?

Categorie companie	Angajați	Cifra de afaceri sau	Total bilanț
Întreprinderi mijlocii	< 250	≤ 50 milioane €	≤ 43 milioane €
Întreprinderi mici	< 50	≤ 10 milioane €	≤ 10 milioane €
Microîntreprinderi	< 10	≤ 2 milioane €	≤ 2 milioane €

Sursa: Recomandări UE 2003/361:

Constatările testului IMM ar trebui să fie rezumate într-o notă scurtă, ce ar trebui să aibă maximum 3-4 pagini. Această notă trebuie să fie anexată la propunerea legislativă, după ce aceasta este avizată de către GEIEAN în urma procesului prevăzut în Ordinul de Ministru nr. 698 din 16 iunie 2014, (Monitorul Oficial, PARTEA I, Ediția 441/17.VI.2014).

Poziția centrală a procesului de consultare publică

Consultarea orientată este un punct central în realizarea Testului IMM. Din acest motiv, trebuie să fie concepute acțiuni specifice atunci când sunt realizate sesiunile de consultare, precum organizarea

²⁷ A se vedea http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm.

²⁸ Legea 62/2014, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 328/06.05.2014. Metodologia pentru elaborarea Testului IMM a fost adoptată prin Ordinul de Ministru nr. 698/04.06.2014, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 438/16.06.2014.

de mese rotunde, întâlniri cu grupurile tematice, audieri orientate în mod specific către reprezentanții IMM-urilor și Paneluri IMM.

Compartimentul pentru Testul IMM din cadrul Ministerului Energiei, IMM și Mediului de Afaceri și Grupul GEIEAN vă pot fi de ajutor pentru a lua legătura cu actorii relevanți.

Considerentele privind dimensiunea IMM trebuie să furnizeze informații de-a lungul tuturor etapelor unei Analize de Impact - de la momentul definirii problemei până la identificarea opțiunilor și evaluarea impactului acestora.

Cum se realizează un Test IMM

Atunci când realizați un Test IMM trebuie să urmați cinci pași

1. Sunt IMM-urile afectate?
2. Măsurarea costurilor de reglementare și a beneficiilor IMM-urilor
3. Compararea costurilor IMM-urilor cu cele ale companiilor mari
4. Evaluarea impactului suplimentar al propunerii de politică
5. Evaluarea opțiunilor alternative și a măsurilor de atenuare, în cazul în care IMM-urile sunt afectate în mod diferit

1. Sunt IMM-urile afectate?

Primul **pas** în cadrul unui test IMM este să determinați **dacă IMM-urile sunt afectate** de către noua propunere de politică, **ce tipuri** de IMM-uri sunt afectate și **câte** dintre acestea sunt afectate. Acest pas implică următoarele întrebări:

- Sunt operatorii economici afectați în general de intervenție? Dacă da, intervenția va afecta cel mai sigur IMM-urile deoarece acestea constituie o mare parte dintre operatorii economici.
- Ce tipuri de IMM-uri sunt afectate de intervenție? Este vorba în principal de microîntreprinderi, de operatorii economici cu o anumită cifră de afaceri etc.
- Câte IMM-uri sunt afectate de intervenție? Sunt afectate toate microîntreprinderile sau este vorba de microîntreprinderi ce activează într-un anumit sector sau microîntreprinderi ce sunt implicate în anumite tipuri de activități, de exemplu în exporturi.

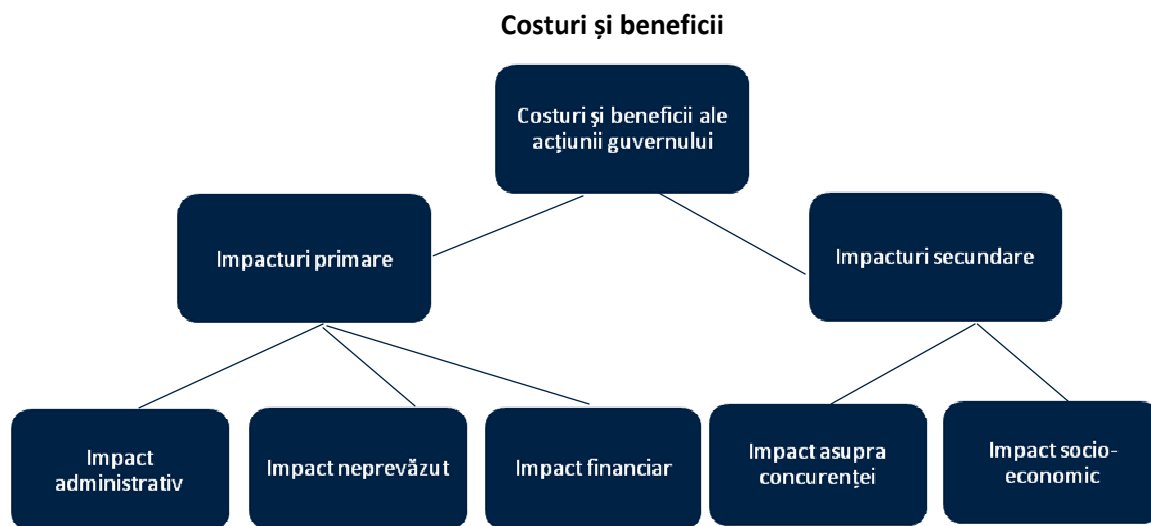
În mod ideal, dacă urmați acest pas ar trebui să colectați informații clare despre tipurile de operatori economici ce sunt afectați, care este numărul acestora și cota relativă a IMM-urilor afectate, de exemplu în ceea ce privește:

- nivelul de ocupare din diferitele categorii de întreprinderi afectate;
- ponderea diferitelor tipuri de IMM-uri din sector/ sectoare (microîntreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii);
- legăturile cu alte sectoare și potențialul efect asupra subcontractării.

Astfel de informații pot fi obținute din diferite surse statistice. De fapt, în realitate va fi adesea dificil să se identifice în mod precis tipul de companii afectate și numărul acestora. O aproximare/ extrapolare va fi adesea un punct de plecare bun pentru analize, deoarece această aproximare poate fi îmbunătățită pe măsură ce analiza progresează.

2. Măsurarea costurilor și beneficiilor pentru IMM-uri

Cel de-al **doilea pas** implică evaluarea **costurilor și beneficiilor** propunerii de politică pentru IMM-uri. Costurile și beneficiile (cele din urmă reprezintă situația în care intervenția conduce la reducerea costurilor existente) sunt adesea împărțite în impacturi primare și secundare. Impacturile primare sunt reprezentate de către costuri administrative, neprevăzute și financiare, în timp ce impacturile secundare sunt impactul asupra concurenței și impactul socio-economic (impacturile secundare sunt abordate în pasul patru de mai jos). Relația dintre cele două impacturi și componentele acestora este ilustrată în figura de mai jos.



Impacturile administrative sunt costurile și beneficiile operatorilor economici atunci când trebuie să respecte cerințele unei reglementări, ce prevăd faptul că acestea trebuie să furnizeze anumite informații autorităților sau terților, de exemplu consumatorilor. Aceste cerințe poartă totodată denumirea de *obligații de informare*.

Exemple de impact administrativ

- Noua lege menționată mai sus ce obligă operatorii economici să instaleze un filtru și ce impune ca aceștia să măsoare, înregistreze și să raporteze emisiile după ce filtrul a fost instalat. Aceste activități administrative au drept rezultat costuri administrative pentru operatorii economici.
- Atunci când operatorii economici completează și depun declarația anuală de impunere, aceștia vor utiliza propriile resurse interne, însă adesea vor avea nevoie de asistența unor părți externe, de exemplu contabili. Costul acestor activități administrative interne și externe reprezintă costurile administrative aferente depunerii declarației anuale de impunere. Impozitele plătite nu sunt considerate costuri administrative, ci costuri financiare.

Impactul administrativ poate fi măsurat în mai multe modalități. Cea mai răspândită metodologie la nivelul european este Modelul Costului Standard, conform ghidului separat referitor la metodologie.

Impactul neprevăzut reprezintă costurile și beneficiile operatorilor economici atunci când trebuie să respecte cerințele materiale ale unei reglementări, ce prevăd faptul că aceștia trebuie să întreprindă sau să evite anumite acțiuni sau comportamente. Aceste cerințe poartă totodată denumirea de *obligații de conținut*.

Exemple de impact neprevăzut

- O lege nouă va obliga operatorii economici să instaleze un filtru pentru a minimiza poluarea. Costul achiziționării, instalării și întreținerii acestui filtru este un cost neprevăzut.
- Reglementarea stabilește anumite condiții pentru standardele unităților fizice la locul de muncă (de exemplu, mai mult spațiu per angajat, măsuri de siguranță pentru anumite tipuri de utilaje etc.). Respectarea acestor norme implică suportarea costurilor neprevăzute de către operatorii economici.

Cuantificarea costurilor neprevăzute poate fi o activitate foarte dificilă, deoarece adesea este greu să se facă diferența între costurile neprevăzute ce apar imediat după propunerea de politică, și costurile neprevăzute ce ar fi fost oricum suportate de către operatori.

De exemplu, companiile de construcții trebuie să ridice schele realizate din oțel atunci când desfășoară lucrări de construcții sau renovare clădiri - cu alte cuvinte costul schelei este unui neprevăzut. Totuși, chiar dacă legea nu ar fi impus acest lucru, companiile de construcții nu ar fi putut executa lucrări de construcții fără a ridica o schelă. În plus, acestea ar utiliza cel mai probabil o schelă din oțel în locul uneia mai puțin stabile din lemn sau bambus. Drept urmare, doar cerințele ce sunt în afara activității sau utilizării normale ar trebui să fie considerate ca fiind sarcină de reglementare.

Cuantificarea costurilor neprevăzute poate fi realizată utilizându-se diferite metodologii. O abordare relativ accesibilă este aceea de a intervieva o serie de IMM-uri cu privire la modul în care acestea sunt afectate de către noua propunere de politică. Acest lucru poate fi realizat fie prin intermediul interviurilor individuale, fie prin focus grup.

Impactul financiar este rezultatul unei obligații concrete și directe de a transfera o anumită sumă de bani de la operatorii economici către Guvern sau către alte autorități publice. Drept urmare, aceste costuri nu au legătură cu nevoia de informare a Guvernului. Astfel de costuri includ taxele administrative ce trebuie să fie plătite atunci când este solicitată o autorizație sau când sunt solicitate retribuții, impozite și tarife. În mod ideal aceste costuri ar trebui să fie cuantificate ca parte a unei evaluări mai mari a impactului și nu ca parte a testului IMM.

3. Compararea costurilor IMM-urilor cu cele ale companiilor mari

Cel de-al **treilea pas** implică compararea **costurilor și beneficiilor** IMM-urilor cu cele ale companiilor mari. Drept urmare, sunt costurile și beneficiile IMM-urilor mai mari decât cele ale companiilor mari? În această comparație va fi totodată relevant să se determine dacă respectivele costuri și beneficii sunt diferite în funcție de tipurile de IMM-uri, și anume sunt microîntreprinderile afectate în alt mod decât întreprinderile mici? În acest sens, se pot compara de exemplu costurile totale identificate cu numărul de persoane angajate pentru a obține o medie a costului per angajat. În mod alternativ, se pot compara costurile identificate cu costurile indirecte totale sau cu cifra de afaceri a companiei.

4. Evaluarea impactului suplimentar al propunerii de politică

Cel **de-al patrulea pas** implică evaluarea **impacturilor secundare** ale unei propuneri de politică, și anume impactul asupra concurenței și impactul socio-economic. Acestea sunt de obicei greu de cuantificat. Ele trebuie să fie întotdeauna descrise cantitativ, necesită colectarea unor date suplimentare și realizarea unor analize complementare prin intermediul consultării orientate.

Impactul asupra concurenței poate include schimbări în mediul competitiv pentru IMM-uri, de exemplu ca urmare a schimbării comportamentului concurenților, furnizorilor sau clienților. O propunere de politică poate conduce totodată la noi oportunități de piață pentru IMM-uri, de exemplu ca urmare a schimbării barierelor de intrare pe piață sau modificării structurii pieței.

Impactul socio-economic al propunerii de politică este destul de cuprinzător și include:

- Îmbunătățirea (sau înrăutățirea) condițiilor de lucru pentru angajații IMM-urilor
- Creșterea (sau scăderea) stabilității legale pentru IMM-uri
- Creșterea abilității IMM-urilor de a inova.

Aceste aspecte calitative ale unei propuneri de politică ar trebui să fie descrise ca parte a testului IMM, deoarece pot îmbunătăți înțelegerea modului în care propunerea va influența IMM-urile. Acestea pot fi determinate prin intermediul interviurilor ce sunt utilizate pentru a stabili costurile subiective mai sus menționate.

5. Evaluarea opțiunilor alternative și a măsurilor de atenuare, în cazul în care IMM-urile sunt afectate în mod diferit

Cel de-al **cincilea pas** implică evaluarea opțiunilor alternative și a măsurilor de atenuare, în cazul în care IMM-urile sunt afectate în mod diferit. Acest lucru implică regândirea propunerii de politică și aplicarea diferitelor elemente aferente principiului gândirii mai întâi la scară mică, așa cum a fost evidențiat mai sus.

Drept urmare, atunci când elaborează o reglementare, reglementatorii trebuie să ia în considerare dacă pot introduce în cadrul legislației prevederi specifice IMM-urilor, pentru a evita poverile disproporționate asupra IMM-urilor. Acest lucru poate fi realizat prin includerea unuia sau mai multora dintre elementele următoare:

- Pot fi IMM-urile scutite de obligațiile de raportare sau poate fi redusă frecvența raportării pentru acestea? De exemplu, atunci când autoritățile publice colectează informații statistice, adesea va fi suficient să primească date de la companiile mai mari, deoarece acestea vor avea un volum mai mare de exporturi, importuri, emisii etc. Drept urmare, datele primite de la companiile mai mici (în special microîntreprinderi) nu vor aduce valoare adăugată datelor acumulate.
- Pot fi IMM-urile scutite de inspecții sau cel puțin, pot beneficia acestea de inspecție simplificată? De exemplu, IMM-urile pot fi inspectate mai rar comparativ cu companiile mari. În acest sens, este important să se definească abordări bazate pe risc pentru inspecții?
- Poate fi realizată conformarea în mod voluntar în cazul IMM-urilor? Conformarea voluntară în cazul IMM-urilor poate fi relevantă în situațiile în care IMM-urile beneficiază de un stimulent astfel încât să respecte reglementările. De exemplu, IMM-urile sunt adesea subfurnizori în amonte de piese și componente ce sunt asamblate și vândute de către companiile mari pe piață. Drept urmare, este suficient să fie verificată conformarea realizată de către companiile mari în ceea ce privește standardele de siguranță ale produselor, deoarece subfurnizorii vor fi nevoiți să respecte reglementările partenerilor lor. Conformarea voluntară pentru numărul mare de IMM-uri înseamnă totodată că resursele pot fi alocate mai eficient pentru a inspecta companiile mari.
- Pot fi reduse costurile financiare (impozite, taxe de inspecții, alte taxe etc.) pentru IMM-uri, fie direct prin reducerea taxelor sau indirect prin rambursări?

- Pot fi constituite soluții de tip guvernare electronică (e-governance) și ghișeuri unice (one-stop shops) pentru a ajuta IMM-urile?
- Poate fi aplicat principiul „o singură dată” (only once)? Noile reglementări includ adesea obligații pentru companii, care trebuie să furnizeze informații autorităților publice. Adesea, operatorii economici au furnizat deja aceleași informații sau informații similare unui alt organism al administrației. Drept urmare, în loc să li se ceară operatorilor să furnizeze aceleași informații din nou, autoritățile publice pot disemina informațiile existente.
- Anumite țări (precum Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord) aplică date comune de punere în aplicare a reglementărilor și intervale de timp fixe, de exemplu o dată la fiecare șase luni. Astfel, operatorii economici vor ști când trebuie să ia în considerare reglementările noi la intervale fixe. Există de obicei o clauză ce permite ca reglementările de urgență să fie adaptate la intervale neregulate.

Atunci când sunt evaluate potențialele măsuri de atenuare în ceea ce privește IMM-urile, trebuie să fie incluse în evaluarea finală costurile pe care acestea le pot produce. Deși principiul gândirii mai întâi la scară mică are o serie de beneficii, trebuie totodată reținut faptul că atunci când sunt create condiții de reglementare favorabile pentru IMM-uri se pot crea și stimulente greșite. Drept urmare, în cazul în care companiile sunt „penalizate” pentru că se dezvoltă, există posibilitatea să se creeze stimulentele ca acestea să rămână mici. Un exemplu ar putea fi acela de a scuti microîntreprinderile cu mai puțin de 10 angajați de anumite obligații de raportare referitoare la angajații acestora, ca de exemplu raportarea informațiilor statistice cu privire la salarii, facilități pentru angajați (vestiare) etc. În cazul în care obligațiile de raportare ce devin aplicabile atunci când este angajat al zecelea salariat sunt considerate ca fiind prea oneroase, există posibilitatea să se creeze stimulente pentru a nu motiva dezvoltarea companiei.

Orientări suplimentare

Pentru mai multe informații și exemple, vă rugăm să accesați setul de instrumente privind Testul IMM al Comisiei Europene (“Instrument #19) disponibil la http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm.

Pasul 14: Impactul social și în domeniul sănătății

Importanța acestei etape

Impactul social include toate consecințele pentru populațiile umane, fie în mod restrâns sau în ansamblu. Acestea au legătură cu situațiile la locul de muncă; din educație și cultură; sănătate; respectiv condițiile de trai în general.

Evaluarea corectă a impactului social este o precondiție pentru a asigura eficacitatea și eficiența atunci când scopul este acela de a realiza cât mai multe obiective de politică. Este totodată important să se faciliteze o bună implementare a opțiunii preferate, de exemplu prin prevenirea și reducerea rezistenței grupurilor specifice. În plus, în majoritatea cazurilor, costurile de rectificare al impactului social și de sănătate sunt suportate de către sectorul public, drept urmare există un stimulent mai puternic de a face lucrurile în mod corespunzător încă de la început.

Stabilirea impactului social și în domeniul sănătății

Tabelul din Anexa 1 la prezenta metodologie enumeră tipuri de impact social și în domeniul sănătății posibile ce ar trebui să fie luate în considerare în această etapă.

Această Metodologie atrage atenția în mod special asupra a trei categorii ce pot fi incluse printre cele mai relevante în cadrul analizei dumneavoastră:

- **Impactul de tip distributiv:** atunci când abordate diferite grupuri socio-economice, trebuie să identificați „câștigătorii și perdanții”. Trebuie să luați totodată în considerare orice impact asupra grupurilor vulnerabile (de exemplu minoritatea romă) ce poate fi generat de către opțiune. Acțiunea guvernului poate lăsa inegalitățile existente neschimbate, le poate agrava sau poate contribui la reducerea acestora.

De exemplu, trebuie să luați în considerare o acțiune de sprijin pentru persoanele vârstnice, ca urmare a măsurilor introduse pentru a promova accesul electronic la serviciile publice.

Acest aspect nu este unul simplu: diferența dintre stilul de viață al bărbaților și femeilor (de exemplu în ceea ce privește obiceiurile alimentare) poate însemna că propunerea ce pare inițial neutră în ceea ce privește egalitatea de gen, va avea în practică tipuri diferite de impact asupra bărbaților și femeilor.

Considerentele geografice sunt totodată relevante în acest context - de exemplu în ceea ce privește zonele de munte sau zonele rurale izolate.

- **Impactul în domeniul sănătății:**

Parametrii utilizați adesea pentru a exprima cantitativ impactul în domeniul sănătății au la bază indicatori obișnuiți precum:

- ☐ Speranța de viață sănătoasă la naștere
- ☐ Ponderea populației cu dizabilități sau care suferă de o anumită problemă de sănătate
- ☐ Morbiditatea ocupațională.

În alte cazuri, se poate urma așa numită „metodă a costului îmbolnăvirii”. Aceasta face referire la costurile asociate accesării tratamentului medical - de exemplu costul utilizării unui pat timp de o zi întreagă înmulțit cu numărul de zile de spitalizare.

Referire la Evaluarea Impactului în domeniul Sănătății: TREBUIE LUAT NOTĂ DE FAPTUL CĂ informațiile suplimentare cu privire la evaluarea impactului în domeniul sănătății sunt incluse în manualul dedicat elaborat de către Secretariatul General al Guvernului (SGG) în 2009.²⁹

Pasul 15: Impactul asupra mediului

Importanța acestui pas

Evaluarea impactului asupra mediului este necesară deoarece foarte multe activități economice au repercusiuni asupra calității aerului, solului și apei, cât și asupra florei și faunei. În calitate de elaborator AI, vă puteți regăsi în următoarele două situații:

²⁹ Versiunea în limba română: “Manual și metodologie pentru studii de impact în domeniul sănătății”, disponibil online la: <http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/manual-metodologie-pentru-studii-de-impact-in-domeniul-sanatatii.pdf> (ultima accesare: 03.07.2014).

- inițiativa dumneavoastră este concepută în primul rând pentru a administra, atenua sau evita un risc sau o daună de mediu. În acest caz trebuie să evaluați tipul și dimensiunea beneficiilor de mediu posibile ce rezultă dintr-o anumită opțiune. Alternativ,
- inițiativa dumneavoastră nu este generată direct de către un obiectiv explicit al unei politici de mediu. În acest caz, trebuie să evaluați orice costuri de mediu posibile asociate opțiunilor pe care le luați în considerare pentru a atinge obiectivul(le) stabilit(e) al(e) politici.

Stabilirea impactului asupra mediului

Tabelul din Anexa 1 a prezentei metodologii enumeră tipuri posibile de impact asupra mediului ce ar trebui să fie luate în considerare în această etapă. În termeni generali, impactul asupra mediului face parte din următoarele categorii:

- climă
- transport/ energie
- aer/ apă/ calitatea solului și a resurselor
- biodiversitate
- utilizarea terenurilor
- resurse regenerabile
- producerea/ gestionarea/ reciclarea deșeurilor
- bunăstarea animalelor
- impactul internațional asupra mediului

Așa cum a fost menționat mai sus, este totodată important să le prezentați CÂT SE POATE DE CLAR, posibil cu indicatori cuantificați sau în termeni monetari. Acest lucru este esențial dacă doriți să COMPARAȚI opțiunile în mod obiectiv.

TREBUIE LUAT NOTĂ DE FAPTUL CĂ impactul supra mediului este de obicei mai ușor de cuantificat decât poate părea inițial. Exemple de indicatori:

- tone de CO₂ emise (sau numărul estimat de camioane care circulă pe un anumit drum);
- concentrația de substanță XY în apă;
- valoarea vieților salvate; sau
- dimensiunea populației expusă la un anumit pericol.
- În plus, anumite costuri asociate intervențiilor în domeniul mediului sunt de obicei costuri directe de conformare (de exemplu numărul și costul filtrelor sau al altor echipamente ce trebuie să fie utilizate în fabrici; costuri de raportare etc.).

Consultați experiențele sau studiile internaționale în cazul în care vă confrunțați cu dificultăți în a identifica modalitatea potrivită pentru a exprima impactul de mediu.

Luați în considerare timpul: actualizare

Beneficiile și costurile ce rezultă în viitor nu sunt la fel de valoroase ca în cazul în care s-ar produce în prezent. Timpul este un factor ce afectează dimensiunea (valoarea) generală a impactului, din două motive:

- Valoarea banilor crește de-a lungul timpului (beneficiile și costurile vor fi relativ mai mici ca urmarea a unei bunăstări mai mare a societății);

- Oamenii nu au răbdare (preferință de timp).

Drept urmare, impactul trebuie să fie „actualizat”. Actualizarea este un proces prin intermediul căruia valoarea viitoare a costurilor și beneficiilor este redusă la valoarea actuală.

Valoarea Actualizată Netă (VAN) reprezintă suma valorile actuale ale beneficiilor nete (beneficii minus costuri) în fiecare perioadă începând de la anul 0 până la anul T după cum urmează:

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = (B_0 - C_0) + \frac{(B_1 - C_1)}{(1+r)} + \frac{(B_2 - C_2)}{(1+r)^2} + \dots + \frac{(B_T - C_T)}{(1+r)^T}$$

unde C_t sunt costurile, B_t sunt beneficiile, t este durata beneficiilor nete iar r este rata de actualizare. Ministerul Finanțelor Publice a stabilit $r = 5\%$ ca fiind valoarea implicită a ratei de actualizare.

VAN calculează valoarea fluxului viitor al beneficiului net. Un VAN extrem de pozitiv corespunde unui impact economic extrem de pozitiv al opțiunii de politică.

Exemplu privind apele dulci - Valoarea Actualizată Netă

Tabelul de mai jos prezintă diferența dintre beneficiile și costurile sistemului de epurare a apei și valoarea actualizată, presupunând că acesta va avea o durată de viață de 10 ani. De exemplu, pentru anul 2 Valoarea Actualizată este estimată ca fiind:

$$\frac{(B_2 - C_2)}{(1+r)^2} = \frac{(20000 - 5000)}{(1+0.035)^2} = 14003$$

Costuri, beneficii, beneficii nete și valori prezente ale opțiunii sistemului obligatoriu de testare a apei

An (final)	Costuri	Beneficiu	Beneficiu Net	Valoare curentă
0	-100.000	0	-100.000	-100.000
1	-5.000	20.000	15.000	14.493
2	-5.000	20.000	15.000	14.003
3	-5.000	20.000	15.000	13.529
4	-5.000	20.000	15.000	13.072
5	-5.000	20.000	15.000	12.630
6	-5.000	20.000	15.000	12.203
7	-5.000	20.000	15.000	11.790
8	-5.000	20.000	15.000	11.391
9	-5.000	20.000	15.000	11.006
10	-5.000	20.000	15.000	10.634
			VAN (suma valorilor prezente)	24.749

Valoarea Actualizată este compusă din suma tuturor Valorilor Prezente (=24,749). Aceasta va fi comparată cu Valoarea Actualizată Netă a altor opțiuni de politică. Opțiunea care va avea cea mai mare Valoare Actualizată Netă este cea mai semnificativă din punct de vedere economic.

Pasul 16: Măsuri de implementare

Importanța acestui pas

Implementarea hotărârilor de guvern poate necesita modificări substanțiale, a căror apariție trebuie să fie făcută cunoscută cititorilor AI. Costurile asociate măsurilor de implementare trebuie să fie calculate și luate în considerare atunci când este măsurată eficacitatea din punctul de vedere al costurilor a unei opțiuni (de exemplu, gândiți-vă la eliminarea deșeurilor radioactive). O soluție ecologică ar fi aceea de a depozita deșeurile pe Lună - însă costurile de implementare ar fi cu siguranță mai mari decât beneficiile).

Măsurile de implementare ce vor fi luate în considerare

Unul dintre domeniile principale ce trebuie să fie luat în considerare are legătură cu schimbările ce pot avea loc în **sectorul public**. Drept urmare, ar trebui să indicați (de fiecare dată făcând referire la nivelul central și/sau local):

- posibilitățile de a obține rezultatul dorit utilizând instituțiile publice existente (iar dacă acest lucru nu este posibil se vor specifica motivele);
- funcțiile instituțiilor existente ce urmează să fie schimbate (extinse sau reduse) sau transferate (și cui anume);
- instituțiile publice ce urmează să fie constituite, reorganizate sau desființate ca urmare a implementării opțiunii;
- natura finanțării asociate acestor schimbări, specificându-se:
 - ☐ de unde provin fondurile (de exemplu din bugetul național, fonduri extraordinare; fonduri UE, ajutor de la finanțatori internaționali, servicii contra unui tarif etc.);
 - ☐ ce vor acoperi fondurile (de exemplu planuri de relocare, dezvoltarea capacității sau programele de pensionare anticipată pentru funcționarii publici afectați etc.).

Măsurile de implementare importante pot afecta și **sectorul privat**. Acestea pot necesita asistență financiară specifică din partea entităților publice.

Trebuie să indicați totodată un **calendar de implementare** și anume, dacă implementarea hotărârii de guvern poate avea loc imediat după adoptare sau dacă este acordată o perioadă de tranziție pentru implementare.

Secțiunea 5. Selectarea opțiunii

Compararea opțiunilor

Importanța acestui pas

Prin cuantificarea cât mai multor tipuri de impact dintre cele identificate pentru fiecare opțiune de politică, ați parcurs deja o foarte mare parte din procesul de formulare a politicii. Acum trebuie să stabiliți cea mai bună direcție de acțiune. Puteți face acest lucru după ce ați răspuns la o serie de întrebări, printre care cele mai importante sunt:

- *ce am fost solicitat să realizez?* – acest lucru face referire la natura obiectivului de politică. Selectarea celei mai adecvate metodologii depinde în mare parte de autonomia existentă conform mandatului primit.

- *pe ce date mă pot baza?* – acest lucru face referire la mediul datelor. Este important să determinați orice decalaje de date referitoare la evaluarea impactului (de exemplu dacă anumite tipuri de impact nu pot fi cuantificate sau monetizate).

Pentru a alege dintre opțiuni, trebuie să vă asigurați că dețineți elemente comparabile pentru fiecare dintre acestea. Există câteva metodologii posibile ce pot fi utilizate în cadrul comparației. Alegerea metodologiei adecvate reprezintă un element cheie, deoarece acestea nu sunt echivalente și nu sunt întotdeauna corespunzătoare scopului. Această Metodologie vă prezintă trei dintre cele mai populare:

- **Utilizarea Analizei Cost-Beneficiu**, dacă doriți să cuantificați costurile și beneficiile. O propunere de politică poate fi considerată ca fiind oportună dacă beneficiile sunt mai mari decât costurile sau cel puțin le justifică;
- **Utilizarea Analizei Cost-Eficacitate**, dacă ați cuantificat costurile și puteți presupune faptul că opțiunile pe care le comparați pot genera niveluri echivalente de beneficii (calitative) sau
- **Utilizarea Analizei Multicriteriale**, în cazul în care aveți doar evaluări calitative ale impactului opțiunilor dumneavoastră sau aveți informații mixte - de exemplu costuri cantitative (parțial), însă beneficii calitative.

În cazul în care nicio opțiune nu pare preferabilă, trebuie să menționați acest lucru în raportul AI. Va trebui să explicați de ce nu sunteți în postura de a trage concluzii clare și să prezentați compromisurile. Acest lucru constituie în sine o componentă valoroasă a procesului decizional.

Analiza Cost-Beneficiu

În principiu ar trebui să încercați să utilizați mereu Analiza Cost-Beneficiu (ACB). ACB rezultă din diferența dintre beneficiile totale și costurile totale:

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

Este o tehnică extrem de valoroasă, deoarece ia în considerare toate efectele (negative și pozitive) ale măsurilor politicii și permite clasificarea clară a opțiunilor, având în vedere faptul că obțineți câștiguri (sau pierderi) sociale nete. Drept urmare ACB este destul de cuprinzătoare și există posibilitatea ca aceasta să fie extrem de utilă pentru EPI în ceea ce privește furnizarea indicatorilor referitori la modul în care pot fi abordate scenariile deschise și compromisurile.

Totuși trebuie să luați în considerare deficiențele acesteia: poate fi aplicată doar în ceea ce privește tipurile de impact ce sunt cuantificate și exprimate cu aceeași indicatori (drept urmare, cele mai bune ar fi valorile monetare - care, așa cum am putut observa, pot fi dificil de obținut în anumite situații); de asemenea trebuie să fie completată de către o analiză suplimentară care să includă aspectele distribuționale.

O procedură ACB completă are la bază următoarele etape:

1. analiza tipurilor de părți interesate și de sectoare, ce vor fi afectate de către opțiunile individuale sau de către un mix de politici;
2. cuantificarea celor afectați - câte firme, câte sectoare, câți pacienți etc.;

3. identificarea costurilor și beneficiilor pentru fiecare categorie de actori;
4. cuantificarea/ monetizarea costurilor și beneficiilor;
5. Identificarea fluxului de numerar aferent costurilor și beneficiilor de-a lungul timpului, aplicarea actualizării standard și calcularea valorii actualizate nete a diferitelor opțiuni;
6. adunarea tuturor costurilor și beneficiilor estimate și calcularea beneficiilor nete (adică valoarea opțiunii de politică din perspectiva analizei cost-beneficiu) și, posibil,
7. evidențierea marjelor de eroare sau incertitudine ce trebuie să fie luate în considerare.

ACB integrală poate avea o durată destul de lungă și poate fi destul de solicitantă. Ar trebui să aplicați această procedură în mod proporționat, în funcție de moment și disponibilitatea datelor și resurselor. Cu toate acestea, ar trebui să indicați întotdeauna când utilizați ipoteze și care sunt acestea, dar și să explicați de ce v-ați abătut de la procedura ACB.

Analiza Cost-Eficacitate

Analiza Cost-Eficacitate (ACE) se poate dovedi mai simplă. Aceasta evidențiază o nevoie extrem de specifică: maximizarea eficienței unei opțiuni de politică, având în vedere un anumit obiectiv, o anumită țintă sau o constrângere exogenă (precum limitările bugetare). Drept urmare, această tehnică se axează pe aspectul de cost al ecuației. ACE este definită de formula:

$$ACE = \text{Cost} / \text{Efecte}$$

ACE se referă la efectele unei intervenții în costul total aferent obținerii respectivelor efecte. Criteriul de evaluare este de obicei costul per unitate de rezultat obținut (de exemplu, costul per loc de muncă creat sau costul per funcționar public format). Acest cost unitar este apoi comparat cu alte opțiuni ce conduc la obținerea aceluiași rezultat. Eficacitatea unei propuneri de politică din perspectiva costului depinde de performanța mai bună a acesteia comparativ cu alte propuneri concurente, în ceea ce privește atingerea anumitor obiective cu un cost mai mic.

ACE nu necesită măsurarea sau estimarea exactă a beneficiului, însă aceasta are anumite dezavantaje. În primul rând, nu abordează conceptul de nivel minim sau optim de beneficii. În al doilea rând, tinde să neglijeze potențialele efecte secundare deoarece se axează pe un sigur tip de beneficiu (obiectivul de politică vizat). În al treilea rând, nu furnizează niciun rezultat clar în ceea ce privește asigurarea de beneficii nete pentru societate prin respectiva propunere.

ACE trebuie să fie realizată după cum urmează:

1. prezentați o estimare generală a costului opțiunii propuse;
2. evidențiați faptul că obiectivele justifică acel cost (luându-se în considerare că în cele din urmă este vorba de o decizie politică);
3. investigați dacă aceleași rezultate ar putea fi obținute cu un cost mai mic utilizând o abordare diferită sau alte instrumente, sau dacă pot fi obținute mai multe rezultate sau rezultate mai bune la același cost, utilizându-se o abordare diferită sau alte instrumente;
4. prezentați cele mai eficiente opțiuni din perspectiva costurilor.

Ca și subtehnică ACE, puteți lua în considerare așa-numita Analiză a celui mai mic cost, ce vizează opțiunea cu cel mai mic cost total aferent atingerii obiectivului stabilit.

Alegerea între ACB și ACE

Tabelul de mai jos ilustrează cele două criterii menționate mai sus (obiectivul de politică și mediul de date), aplicate în cele două metode cel mai des utilizate: ACB și ACE. Tabelul sugerează care dintre cele două poate fi utilizată, având în vedere condițiile.

Utilizarea ACB sau ACE?

Metodă	Obiectivul politicii	Mediul datelor
Analiza cost-beneficiu	• incert • definit în linii mari • potențialele scenarii în continuare deschise	• atât costurile cât și beneficiile sunt cuantificabile • compensări
Analiza cost-eficacitate	• fix (de exemplu conform cerinței legale, constrângerilor bugetare)	• beneficii dificil de calculat • beneficiile nu sunt relevante

Analiza Multicriterială

Analiza Multicriterială (AMC) are la bază o matrice de performanță sau amortizare în cadrul căreia implementarea opțiunilor este măsurată comparativ cu diferite criterii. AMC poate fi o tehnică eficientă deoarece permite aplicarea logicii cost-beneficiu în situațiile în care este necesară prezentarea impactului care este o combinație de date calitative, cantitative și monetare și acolo unde există diferite niveluri de certitudine.

De exemplu, luați în considerare un obiectiv general stabilit de către guvern, de a îmbunătăți politica de gestionare a deșeurilor unei municipalități.³⁰ Au fost identificate următoarele opțiuni:

- Opțiunea 1: Extinderea serviciilor de colectare deșeurilor în toate satele ce aparțin de municipalitate. Costurile de capital au fost estimate ca având o valoare de 45 de milioane de RON, iar costurile operaționale sunt considerate ca având o valoare „ridică”.
- Opțiunea 2: Eliminarea tuturor depozitelor de deșeurilor ilegale de dimensiuni mici. Costurile de capital au fost estimate ca având o valoare de 300 de milioane de RON, iar costurile operaționale sunt considerate ca având o valoare „foarte scăzută”.

Dacă beneficiile fiecărei opțiuni sunt greu de diferențiat și de estimat în termeni cantitativi, și având în vedere faptul că este monetizată o singură categorie de costuri (costurile de capital), iar costurile operaționale sunt exprimate în termeni calitativi, aplicarea AMC poate contribui la prioritizarea celor două opțiuni.

Pentru a face acest lucru, este necesar în primul rând să identificați și să atribuiți o pondere „criteriilor de prioritarizare”. Un criteriu este util atunci când poate permite evaluarea unei opțiuni.

³⁰ Exemplul este o adaptare a Ghidului Practic al Băncii Mondiale privind *Planificarea Strategică a Gestionării Deșeurilor Municipale*, elaborat de către Darius Kobus în 2003.

După ce ați identificat cele mai adecvate criterii, trebuie să le atribuiți o pondere, deoarece nu toate criteriile sunt la fel de importante. O parte dintre acestea sunt mai relevante sau mai urgente decât altele, în funcție de valorile publice și așteptările părților interesate locale și de strategiile naționale sau regionale.

În exemplul nostru, beneficiile în domeniul sănătății pot fi de pildă cele mai importante pentru comunitățile afectate de contaminarea apelor subterane, praf, zgomot, paraziți și mirosuri din depozitele adiacente, în timp ce costurile pot fi cele mai importante pentru comunitățile izolate care nu sunt afectate în mod direct de către condițiile de sănătate adverse și de cele de mediu.

În mod normal, activitățile de selectare și atribuire de ponderi criteriilor ar trebui să fie discutate și convenite cu părțile interesate și experții, de exemplu prin intermediul unui grup tematic (a se vedea mai jos).

Asigurarea unui nivel ridicat de obiectivitate și transparență în cadrul procesului de prioritizare

Trebuie să fiți conștienți de faptul că stabilirea priorităților reprezintă un proces complex și controversat. Cetățenii tind să aibă priorități diferite, în funcție de maniera în care sunt expuși la problemă. Totodată experții au „preferințe”, de exemplu ca urmare a pregătirii profesionale. În exemplul nostru (gestionarea deșeurilor), specialiștii în domeniul apei tind să favorizeze proiectele în domeniul apei, ecologiștii favorizează proiectele privind conservarea naturii, economiștii locali favorizează proiectele ce oferă cel mai bun raport cost/ eficiență etc. În plus, sprijinul politic găsește adesea o manieră prin care să influențeze procesul de selectare a priorităților. Totodată, interesele personale ascunse, de a obține un câștig economic, pot influența procesul de selectare a priorităților.

Trebuie să luați totodată notă de faptul că legitimitatea exercițiului de prioritizare depinde foarte mult de felul în care sunt percepute activitățile de selectare și atribuire de ponderi criteriilor. Prioritizarea internă poate fi riguroasă și obiectivă, însă există posibilitatea ca aceasta să nu genereze nivelul necesar de responsabilitate din partea actorilor externi, element ce este fundamental pentru a aborda judecățile de valoare.

Drept urmare, trebuie să fie constituit un grup multidisciplinar pentru a compensa preferințele individuale. Și țineți minte: este mai ușor să existe un grup independent de experți decât un grup de experți independenți!

Un pas important este legat de modul în care sunt atribuite ponderile și este stabilit sistemul de evaluare. O tehnică simplă pentru a determina importanta criteriilor de ordonare este prezentată în Caseta de mai jos.

AMC Pasul doi: Clasificarea criteriilor prin intermediul sistemului de „atribuire de ponderi”

Puteți stabili importanța relativă a fiecărui criteriu solicitându-le părților interesate să selecteze o singură dată criteriile pe care le consideră cele mai utile. O practică utilă este aceea să le solicitați să selecteze aproximativ 60 la sută din criteriile disponibile. De exemplu, dacă aveți o listă cu 15 criterii, permiteți nouă alegeri per participant. Apoi,

- excludeți din listă acele criterii ce nu au primit nici un punct, și
- împărțiți fiecare criteriu la criteriul cu cel mai mic scor, pentru ca acestuia să i se atribue o pondere egală cu '1'.

De exemplu, în cazul în care cel mai mic criteriu a primit cinci puncte și cel mai mare criteriu a primit 20 de puncte, celui mai mic criteriu i se atribuie o pondere de $5/5=1$, iar celui mai mare criteriu i se atribuie o pondere de $20/5=4$.

Apoi trebuie să stabiliți un sistem de punctaje, aplicând valorile cantitative atunci când este posibil. Astfel de valori includ unități financiare, unități fizice precum reducerea poluării, numărul de specii protejate etc.

În cazul în care acest lucru nu este posibil, și în multe cazuri nu va fi posibil, atribuiți valori calitative în cadrul unei ierarhii bine stabilite (de exemplu: „nici unul” - „scăzut” - „mediu” - „ridicat”).

Următorul Tabel ilustrează modul în care pot fi stabilite punctajele.

AMC Pasul trei: Stabilirea unui sistem de punctaje

Criteriu: Costuri Totale estimate (RON)	
> 400.000.000	Scor 1
200 milioane – 400 milioane	Scor 2
8 milioane – 200 milioane	Scor 3
< 8.000.000	Scor 4
Criteriu: Dimensiunea populației beneficiare (sau afectate) (% din populația totală)	
0 – 25 %	Scor 1
25 – 50 %	Scor 2
50 – 75 %	Scor 3
75 – 100 %	Scor 4
Beneficii de mediu	
Nici unul	Scor 1
Scăzut	Scor 2
Mediu	Scor 3
Ridicat	Scor 4
Criteriu: Acceptabilitate socială	
Nici unul	Scor 1
Scăzut	Scor 2
Mediu	Scor 3
Ridicat	Scor 4

Pentru a reveni la exemplul inițial privind politica în domeniul gestionării deșeurilor, în ipoteza că atribuirea de ponderi criteriilor (conform abordării descrise mai sus) este realizată în maniera indicată în tabelul de mai jos:

Criterii	Pondere
Costuri Totale estimate	4,8
acceptabilitate socială	3,5
beneficii de mediu	3,0
dimensiunea populației beneficiare	1,0

acum se pot alocă punctaje și ponderi și puteți calcula clasificarea relativă a celor două opțiuni:

AMC Pasul patru: compararea opțiunilor

Criteriu	Costuri Totale (pondere 4,8):	Beneficii de mediu (pondere 3,0):	Dimensiunea populației (pondere 1,0):	Acceptabilitate socială (pondere 3,5):	Rezultat
Opțiune					
Extinderea colectării deșeurilor	(4x4,8) 19,2	(3x3,0) 9,0	(1x1,0) 1,0	(4x3,5) 14,0	43,2
Eliminarea tuturor depozitelor de deșeurile ilegale	(2x4,8) 9,6	(4x3,0) 12,0	(2x1,0) 2,0	(3x3,5) 10,5	34,1

Pasul 17: Prezentarea opțiunilor

În primul rând, efectele fiecărei opțiuni ar trebui să fie rezumate în funcție de domeniul de impact, și anume, beneficiile și efectele negative totale, costurile de conformare suportate de către operatorii economici și cetățeni și costurile fiscale (bugetare). Impactul nu ar trebui să fie agregat în acest rezumat. Includeți atât consecințele pozitive cât și pe cele negative în fiecare categorie, în paralel.

- În coloana „Descriere Calitativă” ar trebui să includeți o evaluare pe scurt a modului în care este stabilită opțiunea în fiecare categorie, atât pozitiv cât și negativ. Aceste puncte calitative rezumă aspectele importante ale fiecărei categorii de consecințe. Este util să adăugați efectele distribuționale ale opțiunii asupra diferitelor grupe - cine ar fi avantajat și cine ar fi dezavantajat de opțiunea propusă.
- În coloana „Cuantificare” veți introduce orice informații cantitative ce au fost colectate - de exemplu, numărul de persoane din populația țintă sau numărul de operatori economici afectați.

Pasul 18: Recomandarea opțiunii preferate

În general veți recomanda opțiunea care produce cele mai multe beneficii cu cele mai scăzute costuri și nu veți recomanda nicio opțiune în care costurile par să fie disproporționate comparativ cu beneficiile.

Atunci când analiza este calitativă, decizia cu privire la opțiunea ce respectă acest test de eficiență este parțial subiectivă. În acest caz ar trebui să comparați opțiunile și apoi să explicați cât se poate de clar de ce opțiunea preferată pare să aibă cele mai mari beneficii cu cele mai scăzute costuri.

Țineți minte că în anumite cazuri, recomandarea nu va fi aceea de a adopta o singură opțiune, ci de a adopta o combinație sau un mix de opțiuni (instrumente) care împreună se adresează principalilor factori determinanți ai problemei.

Secțiunea 6. Raportul privind consultarea publică

Luați notă de faptul că Partea 2 a prezentei Metodologii furnizează informații detaliate cu privire la modul în care se poate organiza procesul de colectare date și de consultare publică. Trebuie să apelați în mod sistematic la aceste puncte atunci când planificați și realizați un proces de consultare și utilizați contribuțiile rezultate.

Pasul 19: Analiza de Impact ÎNAINTE de procesul de consultare

Importanța acestui pas

Procesul de consultare publică este o parte integrantă și o componentă fundamentală a procesului AI. Acesta reflectă în mod direct principiul transparenței, participării și așteptărilor legitime în ceea ce privește acțiunea guvernului.

Procesul de consultare furnizează o oportunitate excelentă pentru a colecta informațiile deținute de către sursele nonguvernamentale și cu un cost redus. În mod special, consultarea deservește următoarele funcții:

- reducerea deficitului de informații dintre reglementator și partea reglementată;
- extinderea și adâncirea bazei empirice aferente procesului decizional;
- creșterea transparenței și răspunderii;
- reducerea riscului de corupție în reglementare, eșec de reglementare și consecințe nedorite;
- îmbunătățirea implementării prin detectarea într-o etapă timpurie a elementelor ce pot cauza probleme în cadrul implementării.

Consultați baza legală privind procesul de consultare publică

Luați notă de faptul că procesul de consultare este o activitate obligatorie ce este parte integrantă a procesului decizional la nivel de guvern. Trebuie să utilizați următoarele baze legale:

- Legea nr. 52/2003 cu privire la procesul decizional transparent în cadrul administrației publice;
- Hotărârea de Guvern nr. 521/2005 cu privire la procedura de consultare a structurilor asociate ale autorităților administrației publice locale în cadrul elaborării proiectelor de lege; și
- Legea nr. 62/2011 cu privire la dialogul social.

Pasul 20: Analiza de Impact DUPĂ procesul de consultare

Importanța acestui pas

Acest pas are la bază pasul anterior și completează informațiile furnizate anterior cu rezultatele procesului de consultare ce a avut loc. Este important ca cititorii AI să înțeleagă modul în care canalele furnizate de către legislație au fost utilizate pentru a consulta părțile interesate și experții și cine a contribuit în mod real și cu ce anume.

Secțiunea 7. Măsurile post-adopție

Pasul 21: Activități de monitorizare și evaluare

Trebuie luat notă de faptul că trebuie să completați acest pas în Modelul AI DOAR ÎN CEEA CE PRIVEȘTE OPȚIUNEA PREFERATĂ prezentată la Pasul 18 de mai sus.

Importanța acestui pas

Pentru a fi eficace, analiza trebuie să includă informații specifice cu privire la conformare, punere în aplicare și răspunsurile celor care vor fi cel mai probabil afectați de către decizia guvernului. Factorii legislativi trebuie să aibă la dispoziție indicatori de încredere pentru a verifica dacă implementarea este „pe drumul cel bun” și pentru a stabili maniera în care intervenția își atinge obiectivele. Informațiile cu privire la măsurile de monitorizare permit totodată înțelegerea motivului pentru care măsura nu este eficientă.

Definiții

„Monitorizarea” nu este același lucru cu „evaluarea”.

- **Monitorizarea** reprezintă procesul de colectare de date, continuu și sistematic, privind indicatorii specificați, pentru a furniza conducerii și părților interesate ale unei intervenții în curs de elaborare, indicii cu privire la natura progresului și atingerea obiectivelor;
- **Evaluarea** reprezintă analiza periodică a relevanței, performanței, eficienței și impactului (atât preconizat cât și neașteptat) unei intervenții, în ceea ce privește obiectivele stabilite.

O prezentare detaliată a activităților de monitorizare și evaluare (M&E) este de obicei cel mai bine realizată după ce măsura este adoptată în mod formal. Este inutil să se furnizeze informații detaliate referitoare la M&E privind opțiunile de politică ce nu vor fi implementate. În cadrul acestui pas vi se va solicita să schițați indicatorii deoarece:

- resursele sunt limitate, iar activitățile M&E pot fi costisitoare. Este important să se calculeze un anumit nivel de astfel de resurse (de exemplu numărul de angajați, expertiza/ cercetarea externalizată, consultările publice etc.) ce sunt proporționale cu scopul și potențialul impact al măsurii propuse. Ca regulă generală, activitatea de colectare date nu ar trebui să fie mai costisitoare decât valoarea informațiilor pe care le furnizează și
- decizia guvernului este parte a unui ciclu de politică și este important să fie stabilite toate componentele ce conectează toate etapele acestuia - de la analiza ex-ante la evaluarea ex-post a impactului - astfel încât să fie cât mai bine pregătită baza viitoarelor intervenții.

Planificarea Monitorizării și Evaluării

Atunci când stabiliți viitoarele activități de M&E, trebuie să răspundeți la următoarele întrebări:

- **Natura:** - Cum va fi măsurată această opțiune pentru a stabili dacă funcționează?
 - Care este scopul și domeniul de interes al activităților de M&E?
 - În ce măsură există deja structurile de M&E? Trebuie să fie dezvoltate capacități noi? Este necesară o bază legală specifică?
- **Perioadă:** - Când ar trebui să fie realizate și utilizate constatările?
- **Data:** - Pot avea acces imediat la informațiile de care am nevoie pentru a evalua politica?
 - Există informații de referință care să-mi permită realizarea unei comparații de tipul înainte și după?
 - Ce date lipsesc și de unde? Pot fi completate la momentul actual?
 - Cum pot organiza colectarea feedback de la utilizatorii finali?



- Actori implicați: - Cine sunt actorii cheie care vor furniza și utiliza astfel de informații?
- Care vor fi rolurile acestor actori? Cine este responsabil pentru ce anume?
- Utilizare: - Cum și către cine ar trebui să fie comunicate constatările privind M&E?

Elaborarea indicatorilor de performanță

Indicatorii de performanță stabilesc măsura în care decizia guvernului a fost implementată în mod corespunzător și obiectivele acesteia au fost atinse. Un alt factor important în ceea ce privește elaborarea indicatorilor dvs. este ușurința colectării datelor aferente indicatorilor.

Pentru a asigura faptul că indicatorii de performanță sunt utilizați în mod corespunzător, aceștia ar trebui:

- să fie relevanți, și anume să fie corelați îndeaproape cu obiectivele;
- să fie obiectivi, ușor de interpretat și robuști împotriva manipulării;
- să fie în număr redus și ușor de monitorizat (colectarea datelor ar trebui să poată fi realizată la un cost redus);
- să fie acceptați (de către personal cât și de către părțile interesate) și
- să aibă un impact imediat (de exemplu, nominalizare și dezaprobare, sancțiuni administrative și financiare).

Ar fi util să se facă diferența între indicatorii pentru input-uri (resurse) – output-uri (rezultate imediate) – outcome-uri (rezultate finale) - impact. Potențialele aspecte acoperite de către un sistem de monitorizare includ:

- implementarea la diferitele niveluri ale administrației;
- conformarea utilizatorilor finali (de exemplu întreprinderi ce produc conform unor standarde minimale; numărul de certificate emise etc.) și costurile acestora;
- numărul și tipul de inspecții, rezultatele și costurile acestora (costuri de punere în aplicare);
- numărul și tipul sancțiunilor / penalităților;
- atingerea nivelurilor țintă sau a rezultatelor finale prevăzute în obiective;
- variabile de context/ macro-economice.

Indicatori de performanță: câteva exemple

Cantitativ

- numărul de decese/ accidente rutiere
- procentul de copii din domeniul științe/ limbi străine etc. care abandonează studiile
- timpul alocat pentru a începe o afacere
- procentul de operatori economici ce plătesc impozitele la timp
- schimbarea numărului de companii de construcții ce respectă legislația în domeniul sănătății și siguranței

Calitativ

- Nivelurile de satisfacție în rândul cetățenilor/ operatorilor economici
- Îmbunătățirile percepute în ceea ce privește calitatea vieții/ ușurința de a face afaceri cu guvernul
- Schimbarea percepției media (de la negativ la pozitiv).

Secțiunea 8. Informații cu privire la avizul final

Legea impune furnizarea informațiilor atât cu privire la necesitatea de a obține o avizare formală a proiectului de lege, cât și cu privire la raportarea oricăror obiecții sau comentarii semnificative primite care nu au fost incluse în propunerea finală. Instituțiile competente sunt:

- Consiliul Legislativ;
- Consiliul Suprem de Apărare a Țării;
- Consiliul Economic și Social;
- Consiliul Concurenței;
- Curtea de Conturi.

Consultați baza legală referitoare la avizul final

Avizul final este prevăzut în HG 561/2009.

Legea nr. 24/2000 cu privire la normele tehnice legislative aferente elaborării actelor legislative republicate și Hotărârea de Guvern nr. 50/2005 ce aprobă Legea privind procedurile, la nivel de guvern, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de lege ce urmează să fie adoptate, republicate, așa cum sunt acestea ulterior modificate.

Secțiunea 9. Acreditare

După ce ați completat modelul AI, acesta trebuie să fie datat și semnat de către Ministru sau de către persoana delegată în mod explicit de către acesta.

O AI nesemnată nu este validă.

PARTEA 2. PROCESUL DE COLECTARE A DATELOR ȘI DE CONSULTARE PUBLICĂ

Cum pot colecta datele?



După ce stabiliți potențialul impact ale opțiunii, este foarte important să îl fundamentați cât mai mult posibil cu argumente și motive. În acest sens aveți nevoie de informații și date relevante și fiabile. Aceasta este o componentă esențială a oricărei AI, atât pentru evaluările calitative cât și pentru cele cantitative.

Procesul de colectare a datelor este cel mai probabil activitatea ce necesită cel mai mult timp pe parcursul elaborării Studiului AI. Eforturile dvs. ar trebui să fie drept urmare proporționale cu importanța inițiativei.

Surse de informații existente

Informațiile deja disponibile pot include:

- rapoartele de monitorizare sau evaluare din programele și inițiativele anterioare sau similare;
- analize anterioare din cadrul departamentului dvs. și documente consultative;
- date statistice de la Institutul Național de Statistică, Eurostat³¹ ș.a.;
- studii și cercetări realizate de către guvern și agențiile UE;
- surse ale părților interesate (de exemplu din consultările, conferințele, declarațiile de presă anterioare);
- agenții naționale și institute de cercetare, cât și SINAPSE³² (pentru evidențe științifice);
- exemple și experiențe din alte state membre UE, state terțe sau organizații internaționale (de exemplu Banca Mondială, OCDE).

În cazul în care nu cunoașteți astfel de surse, ar trebui să solicitați cât mai curând posibil sprijin de la departamentul dvs., de la guvern și de la experți externi.

Metode de colectare a datelor

Atunci când concepeți modalitatea în care veți colecta datele, puteți alege dintr-o varietate de metode. Opțiunile sugerate mai jos nu sunt exclusive și pot fi aplicate complementar în funcție de nevoile dvs..

Metodele obișnuite de colectare a datelor cantitative sunt:

- Sondaje: colectează date primare prin intermediul unui chestionar aplicat unui grup reprezentativ de respondenți;
- Statistică descriptivă:
 - ☐ măsoară tendința centrală: media, mediana și modul
 - ☐ măsoară dispersia: deviația standard și variația
 - ☐ măsuri de asociere: corelația și regresia
- Statistică inferențială: acestea merg dincolo de utilizarea eșantioanelor de date și populațiilor pentru a testa ipotezele

³¹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

³² Informațiile științifice pentru sprijin politici la nivel european (SINAPSE) este o platformă pentru comunitate electronică cât și o bibliotecă electronică prin care se promovează o mai bună utilizare și expertiză în domeniul elaborării de politici și guvernării la nivelul UE. A se vedea <http://europa.eu/sinapse/>.

Metodele **obișnuite de colectare a datelor calitative** includ:

- **Interviuri (structurate/ nestructurate):** utilizate în etapa inițială a procesului de colectare de informații de la părțile interesate relevante atunci când există puține informații disponibile cu privire la contextul general al politicii și aspectele ce trebuie să fie abordate
- **Brainstorming/ panel-uri de experți/ metoda DELPHI:** utilizate atât pentru definirea problemei cât și pentru opțiunile de politică, au la bază selectarea unui grup de experți și specialiști interni sau externi ce pot furniza opiniile acestora într-un mod structurat; în timp ce sesiunile de brainstorming sunt orientate doar către colectarea de idei, iar criticile nu sunt permise, metoda DELPHI utilizează chestionare având un nivel de precizie mai ridicat în mai multe runde, ce sunt prelucrate statistic, opiniile semnificativ diferite necesitând justificare;
- **Focus grup:** realizate pe un număr relativ mare de persoane împărțite în funcție de grupurile afectate. Acestea implică o grilă cu maximum 4-6 întrebări pentru fiecare grup. Răspunsurile trebuie să fie centralizate într-un raport final ce evidențiază atât opiniile comune cât și pe cele diferite.
- **Studiu de caz:** utilizat pentru a descrie domeniul relevant al propunerii de politică, adecvat atunci când este disponibil puțin timp pentru a colecta datele cantitative deoarece furnizează informații cu privire la aspecte ce au legătură cu natura elementelor ce urmează să fie abordate;
- **Analiza SWOT:** utilizată în cadrul sesiunilor de schimburi de idei pentru a elabora o listă mai mare de potențiale puncte forte, puncte slabe, oportunități și amenințări pe o matrice cu cele mai importante dintre acestea;
- **Metoda arborelui problemei:** identificarea tuturor problemelor majore ce sunt relevante pentru politică și relația cauzală dintre acestea, pentru a înțelege contextul și potențialul impact al implementării unei politici;
- **Diagrama de tip os de pește (fish-bone diagram):** o analiză cauză-efect, orientată atât către descrierea problemelor abordate de politică, cât și către obiectivele politicii;
- **Analiza de documente/ desk research:** o metodă structurată de colectare a datelor relevante utilizându-se rapoartele, studiile și datele statistice disponibile.

Atunci când utilizați metode diferite de colectare a datelor, luați întotdeauna în considerare aceste criterii cheie și anume faptul că datele pe care le colectați și utilizați după procesare trebuie să fie:

- **fiabile** (adică să obțineți aceleași rezultate dacă repetați exercițiul de colectare și procesare a datelor); și
- **valide** (adică sunteți sigur(ă) că datele evidențiază ceea ce ar trebui să fie măsurat).

Cum pot planifica și organiza runde de consultare publică?

Întrebări cheie ce trebuie să fie adresate părților interesate

Puteți orienta procesul de consultare către aproximativ orice aspect al AI, acoperind toate etapele sau doar o parte dintre acestea. Decizia cu privire la modul în care să concepeți documentul de consultare vă aparține, însă există posibilitatea să doriți să obțineți un echilibru între întrebările generale standard și întrebările personalizate.



Mai jos regăsiți exemple de potențiale întrebări:

- Definirea problemei
 - Este problema definită și înțeleasă în mod corect? De ce nu?
 - Este opțiunea de referință estimată în mod rezonabil în viitor? De ce nu?
- Obiective de performanță:
 - Sunt obiectivele de performanță adecvate pentru România? De ce nu?
- Opțiuni:
 - Sunt opțiunile identificate realiste și rezonabile? De ce nu?
 - Ar trebui să fie luate în considerare alte opțiuni? Care dintre acestea? De ce?
- Costuri și beneficii:
 - Identifică AI toate costurile și beneficiile importante ale opțiunii?
 - Care sunt costurile și beneficiile care ar trebui să fie luate în considerare?
 - Puteți furniza date pentru a avea o imagine mai clară cu privire la dimensiunea costurilor și beneficiilor, respectiv comparațiile opțiunilor?
- Alte tipuri de impact:
 - Ar trebui să fie adăugate alte tipuri de impact în analiză, precum impactul de tip distributiv?

Ar trebui să le solicitați întotdeauna părților interesate să vă furnizeze propriile date și să le argumenteze.

Părțile interesate ce urmează să fie consultate

Ar trebui să identificați principalele părți interesate care trebuie să fie implicate. Acest lucru trebuie să fie realizat într-o manieră extinsă. Atunci când preconizați tipurile de părți interesate pe care doriți să le consultați, trebuie să luați în considerare două argumente distincte însă la fel de relevante: în primul rând, exercițiul de consultare este o modalitate de implicare a publicului în procesul decizional, drept urmare aceasta nu ar trebui să excludă niciodată o persoană cu interese valide. În al doilea rând, consultarea trebuie să deservească scopul, și anume verificarea și consolidarea proiectului de AI. Drept urmare, trebuie să gândiți în logica nevoilor dvs. specifice.

- Un proces de consultare **bun** colectează opiniile tuturor părților interesate cu interese semnificative, cu informații relevante, respectiv cu rol în implementare.
- Un proces de consultare **deficitar** permite accesul doar părților interesate dominante, puternice sau cu strânse conexiuni.

Părțile interesate sunt în general:

- persoane, grupuri, organizații ale căror interese sunt afectate de către problemă sau ale căror activități afectează în mod semnificativ problema. Părțile interesate pot include alte niveluri ale administrației centrale și stakeholderi din state terțe;
- acele părți care dețin informațiile, resursele și expertiza necesară pentru evaluarea impactului, formularea strategiei și implementare și
- acele părți care controlează instrumentele de implementare relevante.

Elaborarea unei matrice de consultare

O matrice de consultare reprezintă o listă completă de părți interesate și poziția acestora în ceea ce privește problema sau aspectul la care lucrați. Aceasta ar trebui să evidențieze:

- interesele diferiților stakeholderi în ceea ce privește problema de politică identificată
- resursele pe care le au la dispoziție, în special privind aspectele de dezbătut pe o problemă specifică
- capacitatea acestora de a mobiliza resursele
- poziția oficială/ publică privind politica aflată în discuție.

O matrice poate avea următorul format:

Parte interesată	Interes / misiune / reprezentativitate	Opinie / funcție	Capacitatea de a mobiliza resursele
Parte interesată A			
Parte interesată B			
...			

Utilizarea contribuțiilor din cadrul procesului de consultare

Sunteți responsabil(ă) pentru utilizarea contribuțiilor primite într-o manieră eficientă și obiectivă. Acest lucru nu va fi întotdeauna atât de simplu precum pare. Atunci când întreprindeți procesul de consultare și utilizați informațiile rezultate, ar trebui să cunoașteți numărul de capcane ce pot introduce o eroare în rezultate. În mod special:

- **Faceți diferența între date și opinii:** Atunci când utilizați un proces de consultare pentru a colecta datele, trebuie să vă *asigurați* că metoda utilizată este corectă și corespunzătoare, și să încercați să *validați* robustețea rezultatelor. Peer-review-ul, comparația cu alte studii și analiza sensibilității pot îmbunătăți în mod semnificativ calitatea datelor. Ar trebui să explorați riscurile și consecințele asociate pozițiilor grupurilor de interes cu privire la aspectul în discuție.
- **Evaluați contribuțiile reprezentative:** Nu toate grupurile de interes au aceeași capacitate de a participa în cadrul proceselor de consultare sau de a-și exprima opiniile în același mod. Drept urmare, s-ar putea să fiți nevoiți să luați măsuri pentru a vă asigura că toate părțile interesate relevante au cunoștință de procesul de consultare și pot contribui în cadrul acestuia. Trebuie să aveți totodată grijă atunci când trageți concluziile dacă există doar un număr restrâns de răspunsuri și dacă acestea provin dintr-o gamă de interese restrânse. În același timp, ar trebui să acordați importanța cuvenită unui răspuns ce reprezintă un număr mare de cetățeni sau părți interesate.

Raportare cu privire la procesul de consultare

Trebuie să vă asigurați că sunt acoperite cel puțin următoarele elemente:

- care dintre părțile interesate și experți au fost consultați;



- motivul pentru care ați recurs la canalul de consultare ales (în special dacă acesta a fost orientat către părți interesate sau experți specifici); și
- Un rezumat schematic dar cuprinzător cu privire la principalul obiect al comentariilor primite, în special cele cu privire la întrebările adresate. Procedând astfel,
 - ☐ trebuie să luați în considerare toate contribuțiile primite;
 - ☐ trebuie să faceți diferența între argumentele subliniate, fără a numi neapărat sursa respectivei poziții (totuși, trebuie să documentați foarte bine care dintre părțile interesate sau experți a recomandat ce anume);
 - ☐ foarte important, trebuie să clarificați ce contribuții ați decis să păstrați și care dintre acestea au fost eliminate - de fiecare dată explicați de ați procedat în acest fel.

Anexa 1. Potențial Impact Economic, Social și asupra Mediului

Tabelele de mai jos furnizează o listă de potențiale tipuri de impact pe care le puteți utiliza pentru a vă evalua opțiunile.³³

Impact economic	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 anticoncurențial 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 barierelor 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?

³³ Traducere din Ghidul AI al Comisiei Europene (2009) ANEXA, p.32-37

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? • 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?

Impact social	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? • 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? • Prevede 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 sociale, sănătății și educației	• Opțiunea are efecte asupra serviciilor din punct de vedere al calității și accesului egal? • Are efect asupra educației și mobilității lucrătorilor? • 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?

Impact ecologic	Întrebări cheie
Schimbări climatice	• Opțiunea afectează emisia în atmosferă a gazelor cu efect de seră (de exemplu dioxid de carbon, metan etc.)? • Opțiunea afectează emisia 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 migrațiune, 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)?
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?
--	---

Titlul proiectului: Consolidarea cadrului de evaluare a impactului reglementărilor în România

Title of the project: Strengthening the Regulatory Impact Assessment Framework in Romania

Editor: Secretariatul General al Guvernului României/ General Secretariat of the Romanian Government

Data publicării/ Publication date: August 2015

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României /
The content of this document does not necessarily represent the official view of the European Union or of the
Government of Romania.