



GHID METODOLOGIC PENTRU EVALUAREA EX-ANTE A IMPACTULUI POLITICILOR PUBLICE

CUPRINS

Introducere	3
1. Ce este analiza ex-ante	4
1.1 Definiția analizei ex-ante	4
1.2 Rolul analizei ex-ante în procesul de elaborare de politici publice	5
1.3 Analiza ex-ante în contextul elaborării și promovării documentelor de politici și a procesului de legiferare	6
1.4 Criterii de calitate pentru analiza ex-ante.....	11
1.5 Forma de expunere a analizei ex-ante	13
2. Pregătirea analizei, colectarea datelor și consultarea	15
2.1 Planificarea și inițierea procedurală.....	15
2.2 Proportionalitatea efortului	17
2.3 Colectarea datelor, cercetarea informației	19
2.4 Consultarea publică	22
3. Definirea problemei - examinarea situației curente, expunerea raționamentului intervenției	24
3.1 Descrierea esenței și magnitudinii problemei, analiza grupurilor de persoane afectate	24
3.2 Cauzele și efectele problemei (arborele problemei).....	29
3.3 Scenariul de referință, consecințele în cazul neintervenției.....	31
3.4 Analiza cadrului de politici și a cadrului normativ existent.....	32
4. Stabilirea obiectivelor	34
4.1 Identificarea obiectivelor.....	34
4.2 Corelarea cu obiectivele din documentele de politici conexe	36
5. Identificarea opțiunilor/scenariilor	39
5.1 Categoriile de opțiuni posibile.....	39
5.2 Identificarea opțiunilor relevante.....	42
6. Analiza opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate	46
6.1 Identificarea impacturilor	46
6.2 Analiza impactului fiscal (asupra bugetului public).....	52
6.3 Analiza impactului administrativ	56
6.4 Analiza impactului economic	58
6.5 Analiza impactului social	63
6.6 Analiza impactului asupra mediului înconjurător.....	68
6.7 Analiza riscurilor și incertitudinilor.....	73
6.8 Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate	76
7. Implementarea și monitorizarea	79
7.1 Pregătirea și planificarea procesului de implementare.....	79
7.2 Stabilirea indicatorilor de performanță și a procesului de monitorizare	80
Anexa nr.1. Lista categoriilor de impacturi potențiale	83
Anexa nr.2. Întrebări generale de control pentru evaluarea calității analizei ex-ante	91
Anexa nr.3. Exemple de tehnici calitative și cantitative în procesul analizei ex-ante	93

DISCLAIMER

Ghidul este elaborat cu suportul proiectului „Sprijin pentru Guvernul Republicii Moldova în implementarea Agendei 2030” finanțat de Ministerul Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (BMZ) și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ). Analiza, rezultatele și recomandările din acest document reprezintă opinia autorului/autorilor și nu reprezintă neapărat poziția finanțatorilor.

INTRODUCERE

Ghidul a fost conceput în calitate de îndrumar metodologic pentru autoritățile publice (autoritățile bugetare) implicate în procesul de elaborare și analiză a impactului politicilor publice anterior luării deciziei și elaborării documentelor de politici publice. Un astfel de tip de analiză mai are denumirea de *ex-ante*. Importanța analizei *ex-ante* derivă din necesitatea formulării unor politici publice de calitate, care pot fi realizate nu doar prin instrumente regulatorii, care sunt frecvent aplicate în Republica Moldova, ci și prin alte instrumente, cu un caracter mai puțin intervenționist. Această analiză nu substituie procesul de luare a deciziilor, ci reprezintă un suport pentru acest proces. Ghidul în cauză este o versiune revizuită și completată a Ghidului publicat în anul 2010 de către Cancelaria de Stat în cadrul proiectului „Suport pentru implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare”.

Ghidul în cauză vine să susțină autoritatea, în procesul de dezvoltare a unei politici publice, să răspundă la trei întrebări principale: 1. Este intervenția statului justificată? 2. Există căi mai bune de a soluționa problema și de a atinge obiectivele stabilite? 3. Cum pot fi mai eficient utilizate resursele?

Ghidul servește drept instrument utilizat în analiza politicilor publice pentru mai multe categorii de beneficiari. Pentru cei care analizează politici publice cu implicații financiare înalte sau implementarea cărora este din mai multe motive necesară, sunt utile exemple de tehnici mai sofisticate pentru analiza impactului. Pentru cei care analizează politici publice mai puțin complexe și mai puțin costisitoare va fi suficient de urmat etapele propuse în Ghid, încercând să se răspundă la întrebări oferite în fiecare secțiune/etapă. În același timp, Ghidul nu prezintă un spectru exhaustiv de tehnici și întrebări pentru evaluarea *ex-ante* a impactului politicilor publice, ci o selecție a unor instrumente accesibile și aplicabile pentru funcționari publici și practicieni, implicați în analiza și elaborarea politicilor publice.

Conceptele și noțiunile utilizate în cadrul Ghidului sunt în concordanță cu prevederile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative¹ și Hotărârii de Guvern nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice². La revizuirea Ghidului s-a ținut cont de experiența națională acumulată în ultimii zece ani în dezvoltarea analizelor de impact precum și de ghiduri similare ale altor state din Europa (ex. Marea Britanie, Olanda, România, Serbia ș.a.). Totodată la baza Ghidului stau reguli și cerințe de calitate ce se regăsesc în recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și cele promovate în cadrul Uniunii Europene (UE), conform „Orientărilor pentru o mai bună legiferare” ale Comisiei Uniunii Europene, SWD (2017)350 final, din 07 iulie 2017.

Varianța actualizată a Ghidului în cauză servește drept instrument viabil pentru autoritățile publice de a pune în aplicare obiectivele promovate de „Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030” a Organizației Națiunilor Unite.

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105607&lang=ro

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro

1. CE ESTE ANALIZA EX-ANTE?

1.1 DEFINIȚIA ANALIZEI EX-ANTE

Analiza ex-ante este prima etapă a procesului decizional - elaborarea politicii publice. Această etapă presupune identificarea raționamentului sau problemei, obiectivului, a eventualelor scenarii și opțiuni de soluționare a problemei și de atingere a obiectivului, și analiza efectelor sau consecințelor acestor opțiuni până la aprobarea deciziei.³ Cu alte cuvinte, analiza ex-ante nu este altceva decât o serie de pași logici care trebuie să fie urmați în procesul de elaborare a politicilor publice.

Analiza ex-ante presupune parcurgerea unor etape consecvente, complexitatea cărora sporește pe măsura avansării analizei (Figura 1). Cu toate acestea procesul analizei ex-ante este mai puțin o știință și mai mult o artă. Astfel, în pofida, cerințelor aparent rigide, modalitatea în care se identifică cea mai bună opțiune pentru soluționarea problemei rămâne a fi descoperită în fiecare caz în parte și ține mult de capacitățile fiecăruia. Ceea ce este important, însă, este ca fundamentarea deciziei să fie realizată prin cele mai plauzibile argumente posibile.

Figura 1. Etapele unui proces de analiză ex-ante



Sursa: Compilarea autorului

Conform viziunii legiuitorului expusă în Legea nr.100/2017, analiza ex-ante reprezintă o varietate a studiului de cercetare. Acest studiu, la rândul său, se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate sau în privința cărora se propune o politică publică, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor și abordărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene. Studiul având primordial scopul fundamentării necesității sau lipsei de necesitate privind inițierea elaborării unui act normativ sau a unei propuneri de politici publice. Conform aceluiași prevederi, analiza ex ante se finalizează cu întocmirea unui document de politici sau raport, drept suport informativ la elaborarea unui proiect de act normativ.

Analiza ex-ante stă la baza procesului de elaborare și propunere a politicilor publice, permite factorilor de decizie să identifice și înțeleagă mai bine impacturile potențiale pozitive și negative, directe și indirecte a propunerilor de politici publice (corespunzător și a documentelor de politici și acțiunilor/soluțiilor ce se conțin în acestea). În baza analizei ex-ante, politicile publice sunt dezvoltate în modul în care să contribuie la eliminarea cauzelor problemelor identificate, să fie atinse obiectivele în cel mai eficient și efectiv mod posibil, impacturile negative în paralel fiind reduse la maxim (Tabelul 1).

³ Conform prevederilor Legii nr.100/2017 „analiză ex-ante este un proces de identificare a problemei, stabilire a obiectivului, determinare a opțiunilor de soluționare a problemei ori de atingere a obiectivului și analiza impactului, efectelor sau consecințelor opțiunilor respective, cu scopul de a fundamenta necesitatea unei reglementări a relațiilor sociale.”

Tabelul 1. Diferențele între analiza ex-ante și alte categorii de analize

Analiza ex-ante NU ESTE	Analiza ex-ante ESTE
O justificare ulterioară a deciziei deja luate	Estimare a costurilor și beneficiilor unei politici publice și baza pentru luarea unor decizii responsabile și justificate
Doar un raport descriptiv ce acompaniază un document de politici	Un proces continuu care presupune aplicarea de diverse metode analitice
Mod de a informa în mod unilateral publicul și persoanele afectate despre conținutul și raționamentul unei politici publice	Un instrument viabil de comunicare între administrația publică și persoanele vizate de politica publică propusă
Doar expunerea cheltuielilor bugetare pentru realizarea unor acțiuni, unei politici propuse	Estimarea întregului spectru de costuri și beneficii pentru a selecta și justifica cea mai bună opțiune, inclusiv din perspectiva costurilor de implementare a acesteia
Estimarea impactului din perspectiva autorității sau funcționarului public	Estimarea impactului pentru întreaga societate și diferite pături sau categorii ale acesteia

Sursa: Compilarea autorului

1.2 ROLUL ANALIZEI EX-ANTE ÎN PROCESUL DE ELABORARE DE POLITICI PUBLICE

În contextul Obiectivului de Dezvoltare Durabilă 16 din Agenda Organizației Națiunilor Unite 2030 (*Agenda 2030*), care se referă la autorități publice responsabile și eficiente, în cadrul strategic național de dezvoltare se trasează obiectivul specific de reformare a administrației publice cu accent pe obținerea unui proces de elaborare a politicilor „bazate pe evidențe și informare”, adică pe un proces de analiză preliminară a impacturilor posibile și selectare argumentată și eficientă a celor mai potrivite soluții. Astfel fiind setate ca și acțiuni prioritare - îmbunătățirea funcționării întregului sistem de administrare publică centrală și locală, inclusiv elaborarea și implementarea politicilor, din perspectiva abordării bazate pe drepturile omului, prin elaborarea deciziilor publice în baza evidențelor privind impactul acestora asupra tuturor oamenilor, în special asupra celor mai vulnerabile categorii, asigurarea unui proces decizional transparent, receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ la toate nivelurile.

În acest sens, pentru a asigura funcționarea eficientă și efectivă a autorităților publice, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)⁴ și Uniunea Europeană (UE)⁵ promovează și implementează un set de principii pentru o „mai bună reglementare” („*better regulation*”), respectarea cărora asigură un proces efectiv și eficient de elaborare și punere în aplicare a politicilor publice. Analiza ex-ante sau analiza de impact este prezentă ca un mecanism și proces fundamental, prin intermediul căruia se verifică respectarea cerințelor de calitate și conformitate pentru politicile publice în general și pentru reglementări în particular. Parcurgerea corectă a procesului de analiză ex-ante garantează că politica publică propusă și documentul de politici publice aferent, corespunde cu rigorile principale pentru o bună guvernare și bună reglementare. Astfel doar prin intermediul analizei ex-ante, efectuate calitativ, se poate asigura ca intervenția propusă să fie:

⁴ „Recommendation of the OECD Council on Regulatory Policy and Governance” <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_ro

- **Oportună** – intervenția propusă răspunde la necesitățile reale ale societății și mediului, autoritatea nu intervine fără o justificare clară;
- **Proportională** – gradul și magnitudinea intervenției este racordat cu interesul societății și nu este excesivă în raport cu interesul social, adică se propun schimbări atât cât este necesar pentru a atinge obiectivele și a evita efecte negative disproporționate asupra unor pături sociale sau categorii de persoane;
- **Bazată pe dovezi/evidențe și informare** – la baza propunerii unei intervenții se regăsește informarea comprehensivă și obiectivă a factorilor de decizie, cu luarea în calcul a întregului spectru de probleme, cauze și efecte, urmărind ca propunerea de politici să nu fie „părtinitoare” (dovezile să informeze deciziile politice și nu vice-versa);
- **Coerentă și încadrată în sistemul de politici existente** – propunerea și documentul de politici derivă din contextul problemelor de pe agenda statutului și se încadrează în obiectivele trasate, se corelează cu alte politici pentru a contribui la atingerea obiectivelor generale de dezvoltare durabilă;
- **Efectivă și racordată la resursele disponibile** – se selectează cea mai bună modalitate de intervenție, așa încât intervenția să dea cele mai înalte rezultate posibile, în circumstanțele existente, cu resursele și instrumentele care sunt la dispoziția autorității;
- **Eficientă** – intervenția trebuie să țină seama de un impact maximal cu utilizarea resurselor minime, strict necesare;
- **Participativă** – propunerea de politici este un lucru colectiv, bazat pe opinia și viziunea tuturor categoriilor de persoane ce vor fi afectate de intervenția preconizată și care ia în calcul întregul spectru de probleme ale persoanelor vizate;
- **Transparentă** – procesul de elaborare, promovare și punere în aplicare a propunerii și/sau documentului de politici este deschis, public și vizibil în special pentru toți factorii interesați și vizați, așa încât în baza transparenței să se asigure că propunerea este înțeleasă și acceptată, fiind pregătit un nivel mai înalt de conformare și diminuate riscurile de eșec.

1.3 ANALIZA EX-ANTE ÎN CONTEXTUL ELABORĂRII ȘI PROMOVĂRII

DOCUMENTELOR DE POLITICI ȘI A PROCESULUI DE LEGIFERARE

În cadrul normativ ce se referă la elaborarea documentelor de politici, deja începând cu anul 2007, Hotărîrea de Guvern nr.33/2007 (abrogată) stabilea în mod obligatoriu că fiecare document de politici trebuie să fie însoțit de o analiză de impact (ex-ante) cu scopul de a identifica și reflecta impactul mai multor scenarii posibile de politici care abordează problemele examinate în prealabil. În prezent, Legea nr.100/2017 vine să prevadă obligativitatea elaborării analizei ex-ante pentru procesul de dezvoltare și promovare a documentelor de politici și Hotărîrea de Guvern nr.386/2020 prevede necesitatea dezvoltării analizei ex-ante în cazul propunerii de politică publică.

Analiza ex-ante se va parcurge în toate cazurile cînd se intenționează a fi dezvoltat un document de politici, fie că aceasta va fi una mai generală și succintă sau va dezvolta și expune fiecare componentă cu lux de amănunte. Totuși, nu este obligatoriu și rămîne la discreția autorilor, de a parcurge procesul de analiză ex-ante pentru

toate documentele care nu cad sub noțiunea de documente de politici sau acte normative, și anume **nu este necesară elaborarea analizei ex-ante pentru:**

- **Documente care au caracter exclusiv politic**, cum ar fi declarațiile oficiale, la fel și actele de aderare la unele structuri/organizații internaționale sau participarea la unele operațiuni internaționale;
- **Actele cu caracter individual**, cum ar fi cele care se referă la numiri în funcții, acordare de distincții, acordare de unele drepturi pecuniare, aplicarea unor măsuri specifice de către Guvern sau autoritățile publice centrale în limita atribuțiilor stabilite de lege;
- **Actele care vin să restructureze sau stabilească procesul intern de activitate a unei autorități publice**, inclusiv care țin de gestionarea patrimoniului acesteia, fie privind realizarea unor sarcini de către autorități administrative în limita atribuțiilor existente;
- **Cadrul bugetar pe termen mediu și Strategiile sectoriale de cheltuieli** incluse în Cadrul bugetar pe termen mediu, precum și programele bugetare;
- **Documentele de planificare:** Strategia națională de dezvoltare; Programul de activitate al Guvernului; Planul național de dezvoltare; Planul anual al Guvernului; Planul anual al autorității publice.

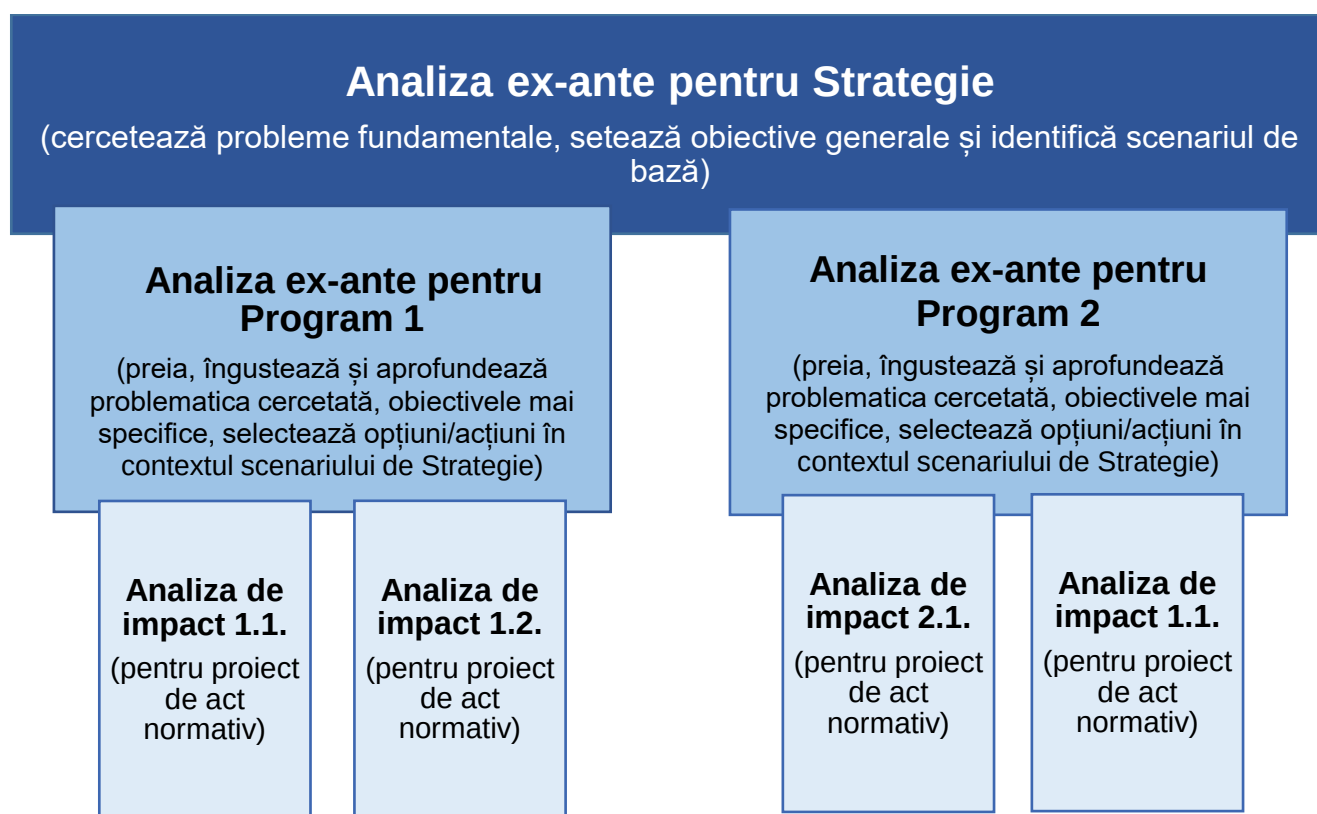
Conform abordării din Legea nr.100/2017 analiza ex-ante se finalizează cu întocmirea unui document de politici, însă în paralel analiza ex-ante se regăsește ca un document distinct în dosarul de însoțire a proiectului de document de politici definitivat și propus pentru adoptare. Analiza ex-ante vine în prealabil să examineze întregul spectru de opțiuni, cu detalii despre tehnicile aplicate de estimare, surse de date, procesul de consultări și colectări de date cu scopul de a prezenta opțiunile posibile pentru factorul de decizii și a selecta cea mai bună opțiune. Ulterior documentul de politici doar va prelua opțiunea aleasă și o va dezvolta și expune în modul în care această opțiune să fie acceptată și aprobată oficial și pusă în aplicare în cel mai efektiv mod. Adică, dacă analiza ex-ante are scopul principal de a găsi cea mai bună soluție și expune procesul de „căutare” a acesteia într-un mod cât mai detaliat (fără a produce efecte juridice), atunci documentul de politici doar expune în mod oficial opțiunea aleasă și modul de implementare a acesteia, fără explicații suplimentare despre procesul de cercetare a soluției. Totodată formularul completat al analizei ex-ante sau propunerii de politici publice nu produce efecte juridice, însă documentul de politici expune informația în așa mod și formă avînd scopul de a produce efecte juridice în special asupra autorităților și instituțiilor publice care sunt obligate să pună în aplicare opțiunea aleasă. Din perspectivă tehnică, textul din analiza ex-ante (sau propunerea de politici publice) va fi preluat și transpus, într-un mod mai concis, în documentul de politici în măsura în care acest text corespunde cu structura documentului de politici și se referă direct la opțiunea/opțiunile alese. Așa încît informația cu privire la identificarea și estimarea impactului opțiunilor alternative (cu detaliile despre aplicare tehnicilor de estimare), compararea opțiunilor și selectarea celei mai bune opțiuni, informația cu privire la procesul de consultări, cercetarea și analiza informației disponibile nu va fi preluată în documentul de politici.

Exemplu

Pentru atragerea investițiilor străine se examinează posibilitatea creării unor noi regimuri juridice și economice de activitate economică în zone economice libere, parcuri industriale, parcuri tehnologice ș.a. Cu acest scop se desfășoară o analiză ex-ante care identifică cea mai bună soluție și în urma căreia de obicei se conturează necesitatea de a elabora și propune pentru aprobare în paralel un document de politici (ex. Program care stabilește tot spectrul de acțiuni pentru crearea și punerea în aplicare a unui parc/zone etc.) și un proiect de lege organică care ar stabili cele mai importante drepturi și obligații (cu ajustările necesare ale cadrului legislativ fiscal, funciar, vamal etc.).

Analiza ex-ante este un proces conex cu elaborarea și promovarea unui document de politici publice. Însă, odată ce analiza ex-ante nu are limite strict determinate în privința varietății și nivelului de detaliere în examinarea problemelor și identificarea opțiunilor, nu totdeauna un proces de analiza ex-ante se soldează cu un singur document de politici și vice-versa. Mai multe analize pot fi derulate în paralel pentru a înainta câteva propuneri de politici publice, care se dovedesc a fi conexe și care ulterior ar putea fi incluse într-un singur document de politici, fie o analiza ex-ante complexă ar putea să rezulte în câteva documente de politici sau un document de politici și câteva proiecte de acte normative care necesită a fi aprobate pentru a putea adopta documentul de politici și iniția punerea în aplicare a acțiunilor prevăzute de acesta. Cel mai des întâlnit exemplu de o astfel de corelare complexă apare în situațiile când se intenționează crearea unor raporturi juridice și economice noi, care nu au existat în trecut pe plan național. În astfel de situații, pentru un proiect de lege-cadru se impune în mod distinct și completarea formularului analizei de impact, conform Hotărârii de Guvern nr.23/2019, însă această analiză de impact va prelua în oarecare măsură informația obținută în cadrul analizei ex-ante și o va dezvolta în conformitate cu rigorile analizei impactului de reglementare (cu un accent mai mare pe analiza impacturilor economice și asupra mediului de afaceri).

Figura 2. Profunzime analizei ex-ante pentru diferite categorii de documente publice



Sursa: Compilarea autorului

Analiza ex-ante (sau analiza de impact) se impune de legiuitor în raport cu fiecare document de politici sau act normativ în parte. Adică, odată ce a fost elaborată analiza ex-ante pentru o Strategie, nicicum nu înseamnă că nu mai este necesar de a parcurge analiza ex-ante pentru Programele care derivă din acea strategie sau de a elabora analiza de impact pentru proiectul de act normativ ce derivă din Program. În fiecare caz analiza ce va fi parcursă se corelează

cu particularitatea documentului/actului. Diferențele cele mai mari între analiza ex-ante pentru Strategii, Programe și analiza de impact (AIR) derivă din punctul de privire (orizontul inclus) și înălțimea de la care se pornește examinarea situației, stabilirea obiectivelor și identificarea soluțiilor. Dacă o analiză pentru Strategie examinează fenomenele globale și scenariile de bază pe orizontală, atunci o analiză a impactului de reglementare ajunge să privească în adâncime, în cele mai mici detalii opțiunile de reglementare a unor relații sociale distincte (Figura 2).

În acest sens dezvoltarea analizei ex-ante nu poate altera procesul analizei impactului de reglementare, ba din contra, analiza ex-ante pentru documentul de politici susține o analiză de impact care va fi dezvoltată la o etapă ulterioară. În acest sens analiza ex-ante ar trebui deja în mod suficient să demonstreze că soluționarea problemei se dovedește a fi mai eficientă prin acțiuni de reglementare și nu alt tip de soluții sau că intervențiile de reglementare sunt necesare și complementare pentru alt tip de soluții incluse în documentul de politici. În același timp, analiza de impact în examinarea problemelor derivă din contextul și raționamentul deja expus în analiza ex-ante și documentul de politici corespunzător, stabilește obiective în contextul și limitele obiectivelor mai generale incluse în documentul de politici. Astfel aceste tipuri de analiză se completează în mod natural, fiind aplicate la diferite etape ale procesului de elaborare și punere în aplicare a politicilor publice, deși structura, pașii principali, precum și tehnicile utilizate în aceste analize sunt în mare parte similare.

Exemplu de corelare a politicilor publice în domeniul transportului:

Strategia vine să examineze situația actuală în privința transportului din toate sferile (rutier, aerian, feroviar etc.), cât de eficient și sigur este acesta și cât de mult poate contribui la dezvoltarea economiei și a relațiilor sociale.

Unul din Programe preia problematica transportului rutier în toată varietatea sa (marfar, pasageri, public, privat etc.) setând unul din obiective ridicarea nivelului de securitate în trafic, fiind propuse o serie de acțiuni de informare, reglementare și restructurări instituționale în privința modului de organizare a transportului rutier.

Una din analize de impact (în privința unor acțiuni de reglementare prevăzute de Program), va prelua problematica modului de obținere a permisului de conducere, examinând cât de complexă este procedura și totodată cât de mult aceasta garantează ca participanții la trafic să fie bine instruiți și să dețină aptitudinile necesare.

Altă analiză de impact va prelua problematica sancțiunilor aplicate (mărimii și procedurii de constatare) pentru încălcările Regulamentului circulației rutiere, efectul acestora și necesitatea de a modifica mărimea și tipul sancțiunilor.

Etapile și procesul de elaborare a analizei ex-ante se reglementează în principal de Legea nr.100/2017, acestea corespund cu etapele și procesul de elaborare a analizei de impact pentru proiectele de acte normative odată ce legea prevede expres că la fundamentarea, elaborarea, avizarea, consultarea și aprobarea documentelor de politici se aplică regulile și cerințele înaintate față de actele normative. Însă dacă necesitatea inițierii analizei de impact pentru reglementări normative este dictată în principal de documentele de politici sau de unele angajamente politice ce pot apărea pe parcursul guvernării, atunci inițierea analizei ex-ante pentru documente de politici în primul rând este dictată de documentele de planificare – Programul Guvernului și în special Planul anual de activitate al autorității.

Responsabilă de elaborarea și calitatea procesului de analiză ex-ante este autoritatea publică cu atribuții de elaborare și promovare a politicilor publice, în particular ministerele de ramură. În procesul de analiză autoritatea responsabilă poate atrage expertiză externă și implica autoritățile/instituțiile cu funcții de implementare a politicilor din domeniul corespunzător. În funcție de caracterul problemei analizate, analiza ex-ante (propunerea de politică publică) este aprobată de ministru, în cazul în care aceasta vizează exclusiv domeniul de activitate al ministerului, sau de Comitetul interministerial pentru planificare strategică, în cazul în care aceasta presupune conlucrarea între două sau mai multe ministere. Aprobarea analizei ex-ante (propunerii de politică publică) din partea ministrului, presupune în

sine validarea obiectivelor trasate și selectarea celei mai bune opțiuni din cele expuse și estimate în cadrul analizei, din partea factorului de decizie.

Spre deosebire de analiza de impact pentru actele normative, care are un proces distinct de expertizare și verificare a calității și conformității cu cerințele metodologiei aprobată de Guvern, procesul de analiză ex-ante pentru documente de politici nu are stabilit un proces distinct de asigurare a calității și conformității, însă rezultatele procesului sunt într-o oarecare măsură expertizate în contextul elaborării documentului de politici. Asigurarea calității procesului de analiză ex-ante ține în primul rând de modul de organizare a procesului în cadrul autorității publice care parcurge procesul analizei. În același timp, rezultatele preliminare și finale ale analizei ex-ante se reflectă în proiectul documentului de politici care este examinat și expertizat de specialiștii din cadrul Cancelariei de Stat. Astfel, la început se prezintă conceptul documentului de politici cu explicare intenției și o analiză preliminară a problematicii către Cancelaria de Stat. La această etapă este important de a avea parcursă analiza ex-ante cel puțin în partea ce se referă la analiza problematicii (definirea problemei), pentru argumentarea de principiu a necesității unui document de politici, stabilirea obiectivelor și structurarea opțiunilor, totuși este recomandabil ca deja la această etapă o mare parte a analizei ex-ante să fie parcursă. Cancelaria de Stat vine cu recomandări preliminare pentru autori în privința modului de parcurgere și definitivare (sau îmbunătățire) a procesului de analiză și dezvoltare a documentului de politici, modul de expunere a informației și corelarea intențiilor autorilor cu resursele bugetare prognozate și disponibile. Ulterior, când analiza ex-ante a fost parcursă și toată informația relevantă în privința expunerii problemelor abordate, obiectivelor trasate și opțiunii recomandate s-a transferat în proiectul documentului de politici, acesta este evaluat de specialiștii Cancelariei de Stat prin prisma criteriilor de calitate și conformitate prevăzute în anexa nr.2 din Hotărârea de Guvern nr.386/2020. Rezultatele analizei ex-ante, transpuse în forma de document de politici publice, sunt apoi evaluate în ședința secretarilor de stat, supuse consultărilor publice în baza regulilor pentru transparență în procesul decizional, avizărilor cu alte autorități publice, perfecționării și aprobării oficiale.

1.4. CRITERII DE CALITATE PENTRU ANALIZA EX-ANTE

Pentru ca analiza ex-ante să poată asigura calitatea înaltă a politicilor publice propuse este necesar ca analiza în sine – modul de parcurgere dar și modul de expunere – să corespundă cu o serie de cerințe. Majoritatea cerințelor de calitate derivă din criterii generale pentru procesul de fundamentare și luare a deciziilor și din cerințe generale de formă pentru expunerea lucrărilor academice.

1.4.1. ANALIZA ESTE UN PROCES COLECTIV, NU ESTE UN EXERCİTIU INDIVIDUAL

Toate etapele analizei, întregul proces de colectare și analiză a datelor și procedurile de expertizare și verificare a calității politicii publice propuse se realizează doar în baza unor procese ample de consultări și interacțiuni cu alte autorități implicate și cu persoanele ce vor fi afectate de politica propusă. În lipsa implicării mai multor persoane și a consultării cu persoanele și autoritățile relevante, există riscul iminent ca analiza să nu fie relevantă și utilă pentru sarcinile puse în fața autorității publice, ba mai mult, o analiză expusă trunchiat și incomplet poate duce la soluții și politici care vor irosi resursele publice, nu vor soluționa problemele reale și vor crea alte probleme în loc. Consultarea celor care vor fi afectați și/sau vizați de politica publică și a celor care o vor implementa, începând cu etapele inițiale ale analizei, este esențială pentru calitatea politicii publice și sporește șansele realizării cu succes a acesteia. (mai multe despre procesul de consultări în Cap.2)

1.4.2. ANALIZA EX-ANTE ESTE UN PROCES CONSECVENT, PRESTABILIT ȘI STANDARDIZAT

Etapele în procesul de analiză trebuie să fie parcurse într-o ordine determinată, odată ce această ordine asigură obținerea celui mai bun rezultat și permite elaborarea unei politici obiective și bine fundamentate, fiind

evită influența ideilor și opiniilor preconcepute. Adică, mai întâi se cercetează problemele (identificând tendințele și evoluțiile reale), apoi se stabilesc obiectivele, nu vice-versa. Mai întâi se identifică opțiunile potențiale și doar după estimarea și analiza fiecărei opțiuni se selectează cea recomandată, nu vice-versa. Chiar dacă ulterior pot surveni informații suplimentare care impun revenirea la un compartiment deja expus, totuși de principiu procesul analizei rămâne același. Informația expusă în analiză trebuie să fie corelată cu scopul documentului și procesului propriu-zis, prezentată coerent de la un compartiment la altul, așa încât cea mai bună opțiune identificată să se încadreze perfect în obiectivul/scopul stabilit, care la rândul său va reieși logic din problemele definite și va ținti cauzele acestor probleme. Este important de a evita expuneri deșirate, neinformative și rupte din contextul logic al procesului de analiză.

1.4.3. ANALIZA EX-ANTE ESTE UN PROCES ITERATIV

Analiza ex-ante este un proces iterativ (repetat). Discuțiile sau informația colectată la o anumită etapă ar putea determina revenirea la etapele anterioare și eventual modificarea analizei. De exemplu, s-ar putea ca problema să fie mai bine înțeleasă la etapa de formulare a opțiunilor, ceea ce va necesita redefinirea acesteia și ajustarea analizei efectuate. Sau o analiza mai aprofundată a impactului opțiunilor/acțiunilor, efectului acestora asupra atingerii obiectivelor și cheltuielilor ce se impun pentru buget ar putea să dicteze revenirea la etapa de identificare a opțiunilor și, probabil, selectarea unui alt set de opțiuni ce ar putea aduce un impact suficient însă cu resurse mai mici. Chiar și la o etapă mult mai avansată, când deja se promovează un proiect de document de politici, ar putea apărea noi circumstanțe și noi informații care ar impune modificări în abordare. Odată ce analiza ex-ante însoțește proiectul documentului de politici, aceste modificări trebuie să fie reflectate și în expunerea analizei ex-ante.

1.4.4. ANALIZA ESTE UN PROCES BINE-FUNDAMENTAT, DATELE FIIND ESENȚA UNEI ANALIZE BAZATE PE EVIDENȚĂ

Tot procesul de parcurgere a analizei, perfecționare a documentului aferent în urma unor ajustări, se va baza pe date, dovezi, argumente științifice și cazuistică sau experiența relevantă. Datele sunt foarte importante în analiza ex-ante. Lipsa lor adesea conduce la o analiză seacă, lipsită de suficiente argumente și dovezi pentru a lua o decizie. Atât datele primare (generate anume pentru politica publică analizată) cât și datele secundare (existente anterior inițierii analizei) sunt utile. Informațiile, datele și ideile sunt generate de documente și persoane, fiind astfel accesibile în formă scrisă și verbală. Ambele tipuri de surse de informații sunt utilizate în analiză, deși trimerile la studii și rapoarte sunt uneori mai credibile decât referința la discuția cu o persoană sau un grup de persoane. În orice caz, informația expusă în cadrul analizei trebuie să se conducă de cerințele de trasabilitate și veridicitate a informației. Odată cu expunerea informației, pentru a asigura trasabilitatea acesteia, este obligatorie indicarea sursei de obținere și, după caz, a autorului acesteia, fiind prioritare sursele oficiale cu date statistice. (mai mult despre colectarea datelor în Cap.2)

Se recomandă să fie acordată prioritatea datelor care pot fi expuse în mod cuantificat, odată ce astfel de date pot fi mai ușor utilizate pentru a estima impactul opțiunilor și a stabili cea mai bună opțiune. Astfel datele utilizate în cadrul argumentării și expunerii vor fi, după posibilitate, prezentate în mod cuantificat în unități ce pot fi supuse comparațiilor, raportate, după caz, la aceeași perioadă de timp. În cazul în care există mai multe tipuri de informație, prioritate vor avea datele care sînt sau pot fi cuantificate.

Analiza este un proces bine-fundamentat și argumentat. Opțiunea recomandată și propunerea de politici trebuie să conțină argumente plauzibile, suficiente la număr, pentru a permite decidenților politici de a lua decizia potrivită. Chiar și pe parcursul expunerii, orice concluzie formulată în cadrul analizei necesită a fi argumentată în baza datelor disponibile sau, în cazurile când acestea lipsesc, în baza presupunerilor clare și logice, care sînt explicate. Trebuie să fie evitate situațiile în care propunerea este formulată de așa o manieră ca să ascundă anumite aspecte sau intenționat să ofere prea multe detalii pentru a promova anumite idei.

1.4.5. ANALIZA EX-ANTE PRESUPUNE UN EFORT PROPORȚIONAL CU IMPORTANȚA ȘI COMPLEXITATEA FENOMENELOR ABORDATE

La planificarea și parcurgerea analizei ex-ante se va ține cont de principiul „proportionalității” efortului. Adică nivelul de complexitate și de profunzime a expunerii analizei va fi raportat la complexitatea problemelor abordate, mărimea și diversitatea riscurilor, îngrijorările și solicitările părților interesate, manifestate prin demersuri și consultări, precum și la nivelul de prioritate a domeniului de politici. Astfel, intervențiile cu impacturi potențiale asupra unui cerc mai mare, care vin să soluționeze probleme vaste și complexe, vor necesita o analiză mai aprofundată, cu expunere mai detaliată, și viceversa. (mai mult despre identificarea proporționalității efortului în Cap.2).

1.4.6. REZULTATELE ȘI PROCESUL ANALIZEI SE EXPUN ÎN MOD ACCESIBIL

Analiza ex-ante este un proces și document util pentru factorii de decizie. Odată ce aceasta trebuie să fie suportul unor decizii complexe, analiza trebuie să fie expusă într-un mod accesibil, urmărind claritatea limbajului, unde orice terminologie științifică trebuie explicată suplimentar fie în compartiment ce ține de explicarea unor termeni sau prin trimiteri la literatura relevantă. Informațiile de ordin tehnic care se referă la calcule, scheme sau detalii cu privire la aplicarea unor tehnici de evaluare a impactului se prezintă separat, în tabele sau anexe distincte. Trebuie să fie găsit un echilibru dintre o argumentare tehnică și una pe înțelesul decidenților politici și factorilor interesați. Totodată, analiza impactului trebuie să fie expusă în forma și modul stabilit de cadrul normativ și prezentul Ghid, în ceea ce ține de structura documentului, consecutivitatea compartimentelor, cât și conținutul fiecărui compartiment, care trebuie să se raporteze în mod logic la locul și rolul acestuia în cadrul documentului și să corespundă denumirii compartimentului.

1.5. FORMA DE EXPUNERE A ANALIZEI EX-ANTE

Descrierea procesului și rezultatele analizei ex-ante vor fi transpuse într-un formular standardizat, conform cerințelor de conținut pentru analiza ex-ante, prevăzute de Legea nr.100/2017 și Hotărârea de Guvern nr.386/2020. Expunerea într-un formular standardizat contribuie nu doar la accesibilitatea informației pentru cititor, dar și facilitează însăși procesul de expunere din partea autorilor. Structura urmează logica procesului analizei ex-ante și trebuie să conțină informații începând cu problema determinată până la opțiunea recomandată și sinteza consultărilor publice. Documentul în cauză poate conține și anexe, în care se vor prezenta unele elemente mai tehnice, cum ar fi grafice, tabele, diagrame și în unele cazuri o descriere narativă mai detaliată a unor metode de calcul, explicații suplimentare, ș.a. (Figura 3).

Figura 3. Structura standard al raportului de analiză ex-ante

1. Informații generale	- Denumirea autorității responsabile. Datele de contact ale executorilor; - Data finalizării raportului de analiză ex-ante; - Tipul documentului pentru care se efectuează analiza ex-ante (propuneri de politici publice, Strategie, Program etc.); - Titlul politicii/documentului de politici publice; - Beneficiarii principali ai politicii propuse (categorii de persoane, instituții etc.).
2. Introducere	- Descrierea succintă a raționamentului intervenției, contextului și relevanței problemelor supuse analizei.
3. Descrierea problemei /	- Descrierea esenței, dimensiunii și profunzimii problemei/problemelor; - Grupurile de persoane cele mai afectate de problema respectivă;⁶

⁶ Inclusiv analiza grupurilor sociale vulnerabile prin prisma principiului „nimeni să nu fie lăsat în urmă” („leave no one behind”)

expunerea raționamentului	- Cauzele și efectele produse (arborele problemei); - Documentele de politici și actele normative existente în domeniul analizat sau în domeniile conexe, precum și nivelul de implementare a acestora; - Consecințele în cazul neintervenției (în contextul tendințelor identificate).
4. Obiective	- Expunerea succintă a viziunii (starea/punctul la care se tinde să se ajungă, care ghidează logica și direcția intervențiilor); - Stabilirea obiectivelor pe termen scurt, mediu sau lung (care reflectă soluționarea problemei descrise prin înlăturarea cauzelor ce au condus la apariția acesteia); - Expunerea cum aceste obiective se încadrează în obiectivele de dezvoltare durabilă ONU, strategiei naționale de dezvoltare, altor strategii și documente de politici relevante.
5. Identificarea opțiunilor relevante	- Descrierea opțiunii recomandate și cum aceasta contribuie la înlăturarea cauzelor ce au dus la apariție problemelor expuse; - Expunerea a cel puțin încă unei opțiuni alternative.
6. Analiza opțiunilor	- Expunerea avantajelor/dezavantajelor (costuri și beneficii) ale scenariului de referință (opțiunii status-quo); - Descrierea beneficiilor și costurilor de natură administrativă, fiscală, economică, socială și de mediu pentru fiecare opțiune; - Indicarea costurilor și procedurilor aferente implementării pentru fiecare opțiune, inclusiv costurile pentru atenuarea celor mai mari riscuri (dacă este cazul).
7. Concluzii și recomandări	- Sumarul concluziilor pentru fiecare opțiune; - Descrierea opțiunii recomandate și a raționamentelor pentru opțiunea propusă; - Expunerea riscurilor/impedimentelor pentru ca opțiunea recomandată să atingă obiectivele trasate.
8. Implementarea și monitorizarea	- Principalele etape pentru implementarea opțiunii, identificarea autorităților publice partenere; - Un calendar detaliat privind următorii pași; - Stabilirea indicatorilor de performanță; - Procedurile necesare pentru organizarea monitorizării și evaluare a implementării opțiunii recomandate.
9. Procesul de consultare	- Descrierea succintă a beneficiarilor politici și a autorităților implicate în implementare; - Metodele și tehnicile aplicate în cercetarea informației și consultări publice; - Persoanele consultate, poziția părților consultate, rezultatul consultărilor.

2. PREGĂTIREA ANALIZEI, COLECTAREA DATELOR ȘI CONSULTAREA

Ce facem la această etapă?

- *Analizăm dacă chestiunea merită să fie abordată.*
- *În caz că da, formulăm un plan de acțiuni pentru efectuarea analizei, indicând etapele cheie, durata acestora și persoanele/instituțiile responsabile.*
- *Constituiem un grup de lucru doar din reprezentanții autorităților publice sau cu antrenarea factorilor interesați din afara Guvernului (în grup vor fi atrase în special: persoane ce vor fi vizate de intervenție și posibil vor participa la realizarea politicii, persoane care pot contribui la colectarea datelor, persoane care pot contribui la estimarea impacturilor și asigura calitatea analizei ex-ante).*
- *Formulăm conceptul documentului (conform pct.34 din HG nr.386/2020) și notificăm Cancelaria de Stat, recepționăm recomandările din partea specialiștilor din Cancelaria de Stat în 15 zile.*
- *Publicăm conceptul pe pagina web și informăm părțile interesate despre începerea analizei (corespunzător și despre începerea elaborării documentului de politici, după caz).*

2.1 PLANIFICAREA ȘI ÎNIȚIEREA PROCEDURALĂ

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

Cel mai potrivit moment pentru a determina chestiunile care ar putea fi supuse analizei ex-ante, precum și amploarea acestei analize, este perioada de planificare a activității pe anul următor, desfășurată în fiecare autoritate publică la finele anului în curs, inclusiv la etapa de negociere a plafoanelor de cheltuieli. Planurile de acțiuni elaborate de autorități, în care sunt indicate acele politici publice care vor fi supuse analizei ex-ante vor reieși din principalele documente de politici publice care ghidează activitatea Guvernului. După ce au fost definite, acestea vor fi expediate și consultate cu Cancelaria de Stat și integrate în planul anual de acțiuni al Guvernului.⁷

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

- **Din start este cunoscut instrumentul de realizare a politicii publice.** Adesea politica publică este văzută drept un act normativ sau document de politici publice (strategie, program, etc.), acestea fiind doar instrumente de realizare a politicii publice. Pe termen mediu și lung aceste situații trebuie să fie evitate prin planificarea (în planul Guvernului și în planul de activitate a autorității) a analizelor pentru anumite chestiuni pe care autoritatea încearcă să le abordeze. Acest lucru ar putea fi realizat prin formularea și coordonarea cu Cancelaria de Stat a unor activități în planurile menționate, de tipul: „Elaborarea propunerii de politici publice pentru reducerea prețului

⁷ Procesul de planificare anuală a politicilor este reflectat pe deplin în pct.29 din Regulamentul cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, aprobat prin Hotărîrea de Guvern nr.386/2020

biletelor de avion pentru cele mai populare destinații”. Instrumentul de realizare va fi analizat pe parcurs. Pe termen scurt, însă, situații în care instrumentul este predeterminat, vor exista. Atunci recomandarea principală, este de a analiza prevederile instrumentului – actului normativ, la fel prin prisma parcurgerii celor cinci etape ale analizei ex-ante.

- **Politicile publice sunt foarte complexe.** Unele politici sociale, cum ar fi cele care țin de susținerea persoanelor cu dizabilități care au dificultăți de integrare în societate, pot fi soluționate prin intervențiile combinate ale mai multor autorități. Aceste persoane au nevoie de tratament medical și educație specială (cel puțin în ceea ce privește adaptarea infrastructurii de învățământ la necesitățile copiilor și tinerilor), susținerea în integrarea în câmpul muncii, asistența socială, etc. Astfel, printr-o singură analiză ex-ante, nu pot fi soluționate problemele de integrare în societate a persoanelor cu dizabilități, fiind necesară analiza separată a fiecărui aspect al problemei, rezultând în mai multe propuneri de politici publice din partea diferitor autorități sau totuși un document de politici complex care va impune oricum diferite programe și pachete de acte normative, care la rândul lor la fel necesită analize ex-ante sau analize de impact distincte.
- **Politici publice – rezultat al unor solicitări urgente.** Adesea factorii de decizie mai puțin se interesează de probleme și obiective, dorind să cunoască opțiunile (sau chiar opțiunea recomandată) cu impactul acestora (în special cel fiscal). Astfel de politici publice vor exista și în continuare, în special în contextul apropierei de structurile europene și transpunerii directivelor comunitare. Este important de asigurat în cazul unor situații de așa fel ca minimum cerințelor analizei ex-ante să fie aplicate. Aceste cerințe minime se referă în principal la identificarea și analiza unor opțiuni de politici publice (cu un accent mai mare pe etapa identificării și analizei opțiunilor, mai puțin pe definirea problemelor), luând în considerație în special adaptarea soluțiilor care se preiau din UE și alte state la realitățile Moldovei și opțiunea de implementare graduală a acestor soluții. Astfel decizia cu privire la cursul de acțiune să fie în orice caz argumentată și bazată pe o analiză comparativă.

Planul de acțiuni a unei analize ex-ante trebuie să se bazeze pe durate realiste de timp, în dependență de disponibilitatea de date (uneori lipsa datelor vor impune organizarea complementară de sondaje și interviuri care vor necesita timp suplimentar), cantitatea de persoane implicate în proces și timpul de lucru al autorităților publice implicate, planificare anterioară și alte circumstanțe de ordin politic sau administrativ care dictează limitele de timp. Din practica lucrului Comisiei Europene, aceasta recomandă rezervarea aproximativ a unui an de zile pentru desfășurarea unei analize complete și suficient de calitative.⁸ Un alt exemplu ar fi practica Serbiei⁹ unde se recomandă ca procesul de analiză să se încadreze în aproximativ 6 luni, cu următoarele limite de timp: a) Examinarea preliminară, decizia de a iniția o analiză și formarea unui grup de lucru - până la 1 lună; b) analiza situației existente, definirea problemei și setarea obiectivelor - până la 2 luni; c) analiza impactului opțiunilor și identificarea opțiunii recomandate - până la 3 luni; d) definitivarea și prezentarea analizei - până la 10 zile.

2.2 PROPORȚIONALITATEA EFORTULUI

La planificarea și parcurgerea analizei ex-ante se va ține cont de principiul „proporționalității” efortului. Chiar dacă în marea majoritate a cazurilor procesul de analiza va fi parcurs, totuși în dependență de sensibilitatea chestiunii de politică publică abordată și de profunzimea și magnitudinea problemei și potențialului impact se va doza efortul și timpul utilizat pentru cercetarea problemelor, estimarea impacturilor și argumentarea celei mai bune opțiuni. Astfel

⁸ „Better Regulation Toolbox” („O legiferare mai bună – Set de instrumente”, Instrumentul #8), pag.42

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_ro

⁹ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Public-Policy-and-Regulatory-Impact-Assessment-Handbook-071020.pdf>

varietatea argumentelor și cantitatea de informații, estimări și calcule trebuie să fie suficiente pentru a găsi și demonstra cea mai bună soluție și a lua decizia corespunzătoare, fără a intra în detalii care nu aduc o contribuție reală la luarea deciziei sau la informarea persoanelor afectate.

Pentru a identifica proporționalitatea efortului, dacă o analiză urmează să fie simplă sau una aprofundată, este necesar să fie parcursă o analiză preliminară a chestiunii examinate și intențiilor/scopului intervenției. Complexitatea analizei impactului de reglementare va fi determinată după patru criterii expuse în Tabelul 2. Se recomandă ca operarea cu cele patru criterii expuse să fie efectuată în baza unui model aritmetic, conform punctajului acordat pentru fiecare criteriu în parte. Autorii analizei stabilesc, în mod preliminar, profunzimea analizei ce va urma, în baza criteriilor menționate, indicând în ce măsură analiza impactului de reglementare corespunde criteriului corespunzător.

Tabelul 2. Criteriile pentru estimarea efortului în elaborarea unei analize ex-ante

Nr.	Criterii	Punctaj
1.	Nivelul de interes public față de intervenția propusă	1 punct – nivel de interes public mic sau aproape inexistent față de potențiala politică; 2 puncte – nivel de interes public mediu, corespunzător unor grupuri sociale distincte, restrânse, care nu reprezintă majoritatea societății sau o parte importantă a unui sector economic; 3 puncte – nivel de interes public înalt care înglobează o mare parte a societății sau o mare parte a cel puțin unui sector economic
2.	Gradul de inovație al intervenției propuse	1 punct – intervenția nu este nouă, în mare parte deja existentă în cadrul de politici sau normativ și/sau necesitatea intervenției a fost stabilită expres în alt document de politici sau act normativ superior în vigoare (inclusiv în tratat internațional la care Moldova este parte); 2 puncte – intervenția vine cu unele soluții noi care ar putea schimba în parte mecanismele/obiectivele existente în prezent; 3 puncte – intervenția se preconizează în mare parte inovativă și nu a fost aplicată anterior.
3.	Mărimea potențialelor impacturi ale intervenției propuse	1 punct – ar putea fi afectată neesențial o parte mică a societății sau o parte mică a unui sector economic; 2 puncte – ar putea fi afectată neesențial o parte mai mare a societății sau a unui sector economic; 3 puncte – ar putea fi afectată substanțial o parte mare a societății sau cel puțin a unui sector economic.
4.	Gradul de risc care poate cauza eșecul intervenției propuse (numărul	1 punct – nu sunt riscuri evidente sau probabilitatea de apariție a acestora este foarte scăzută;

	de factori ce pot influența negativ rezultatele scontate)	2 puncte – există unele riscuri evidente (medii), dar nu iminente, care în unele circumstanțe specifice ar putea influența substanțial rezultatul politicii; 3 puncte – există riscuri majore, iminente, care necesită să fie evitate/abordate pentru a putea atinge obiectivele trasate.
--	--	---

Sursa: Compilarea autorului

În cazul în care fiecare din aceste criterii nu este ponderat și nu i se acordă o atenție mai sporită, datorită unor factori politici sau de altă origine, atunci aceste criterii pot fi corelate într-un singur model aritmetic pentru a stabili în mod sumar nivelul de efort necesar. Astfel dacă este necesar de a stabili între analiză simplificată sau analiză aprofundată, atunci se va lua în calcul următoarele rezultate:

- Va fi necesară o analiză ex-ante aprofundată în toate cazurile când se stabilește un nivel maximal pentru oricare din criteriile stabilite mai sus, adică dacă oricare din (a), (b), (c), sau (d) este evaluat cu 3 puncte (nivelul 3);
- Va fi necesară o analiză ex-ante aprofundată dacă în urma estimării și punctării celor patru criterii se acumulează sumar media de 7 puncte, adică cel puțin trei criterii sunt evaluate la valoarea medie (cu 2 puncte).
- Corespunzător, analiza va fi efectuată mai simplificat, dacă nici unul dintre criterii nu va acumula separat 3 puncte sau dacă în sumă va acumula maximum 6 (inclusiv), adică nu mai mult de 2 criterii sunt identificate cu valoare medie (cu 2 puncte).

Exemplu

O analiza ex-ante pentru un Program ce are drept obiectiv restructurarea și dezvoltarea instituțiilor medicale publice ar putea acumula mai puțin de 7 puncte dacă nu se intenționează unele soluții/reforme radical noi (1 sau 2 puncte), dacă există finanțare prestabilită și nu sunt stabilite riscuri majore de eșec (1 punct), poate avea impact asupra la o mare parte a societății însă în mod nu atât de esențial (2 puncte) și dacă interesul societății și politicului nu ar fi atât de sporit (1 sau 2 puncte). Însă într-o conjunctură de perioadă pandemică sau post-pandemică se poate atesta ca interesul societății și a actorilor politici să fie foarte înalt asupra la astfel de documente de politici, corespunzător, acest indicator trebuie evaluat cu 3 puncte, fiind necesar de parcurs o analiză ex-ante aprofundată și bine argumentată.

În unele state sunt utilizate inclusiv și metode de estimare preliminară bazată pe valori și praguri monetare, unde valoarea potențială a impactului politicii sau costul bugetar pentru implementarea politicii determina cât de profundă trebuie să fie analiza ex-ante. Spre exemplu în Marea Britanie¹⁰ sunt utilizate trei praguri de valori monetare, complementar cu alte criterii ce țin de complexitatea și sensibilitatea problemei. Pragurile se referă la politici/intervenții cu impact mic – care ar putea crea costuri sau beneficii mai mari de 5 mil. de lire sterline pe an pentru mediul de afaceri sau 25 mil. lire pentru întreaga societate, impact mediu – care pot crea costuri sau beneficii mai mari de 10 mil. lire sterline pentru mediul de afaceri sau între 25-50 mil lire pe an pentru întreaga societate, impact major – mai mult de 50 de mil. lire sterline pe an pentru societate și/sau mediul de afaceri. În corespundere cu aceste impacturi se gradează și efortul pentru analiza ex-ante. În termeni mai practici, diferențele dintre un efort mai mic (analiză ex-

¹⁰ „Better Regulation Framework, Interim guidance” <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework>

ante mai simplă) și un efort mai mare (analiză ex-ante aprofundată) se referă la toate aspectele și procesele analizei ex-ante, în mod convențional ar putea fi dozat efortul în mod prezentat în Tabelul 3.

Tabelul 3. Modul de dozare a efortului pentru fiecare etapă de analiză ex-ante

Etapă analizei	Analiză simplificată	Analiză aprofundată
Consultări, colectări de date	Consultări obișnuite, bazate pe grupul de lucru de bază și pe avizările obligatorii, utilizarea datelor ce sunt disponibile public.	Pe lângă consultările impuse de lege, vor fi organizate sondaje și alte consultări complexe, colectări dedicate de date în baza unor studii de cercetare, rapoarte.
Examinarea situației curente	Se identifică cele mai importante probleme cu cele mai evidente cauze.	Se construiește un arbore complex al problemei, cu identificarea tuturor cauzelor și efectelor, se stabilește relevanța și prioritatea cauzelor
Identificarea opțiunilor	Se identifică o opțiune alternativă, dacă este relevantă	Poate fi cercetată o varietate mai mare de opțiuni și scenarii, dacă este relevant (în special care nu țin de reglementare)
Analiza impactului, selectarea opțiunii	Se identifică și descrie întregul spectru de impacturi; unde este posibil, impacturile se cuantifică (cel fiscal se monetizează).	Se identifică și cuantifică toate impacturile, în mod prioritar cuantificarea se efectuează în formă monetară.

Sursa: Compilarea autorului

Totuși, atât timp cât nu este reglementat expres în cadrul normativ cât de aprofundată necesită să fie o analiză ex-ante și dacă este posibil de variat profunzimea analizei în raport cu magnitudinea și sensibilitatea problemelor, exercițiul de stabilire a proporționalității rămâne la discreția autorității publice care este responsabilă de parcurgerea analizei.

2.3 COLECTAREA DATELOR, CERCETAREA INFORMAȚIEI

După ce este determinat potențialul impact ale opțiunii, este foarte important ca impactul să fie expus și fundamentat cât mai mult posibil cu argumente și motive. În acest sens este nevoie de date și informații 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 analizei ex-ante. Corespunzător și eforturile trebuie să fie proporționale cu importanța inițiativei. Colectarea și analiza datelor este un proces continuu pe parcursul întregului proces de analiză ex-ante și absolut necesar pentru a parcurge fiecare etapă de analiză. Colectarea și evaluarea/procesarea datelor nu este relevantă doar pentru definirea problemei și cercetarea situației actuale, dar și pentru stabilirea corectă a obiectivelor, identificarea varietății posibile de opțiuni, și în special estimarea impacturilor și selectarea celei mai bune opțiuni. În recomandările Uniunii Europene, la faza preliminară se impune principiul „la început evaluează”¹¹, adică este necesar de efectuat o revizuire comprehensivă a tuturor documentelor de politici și actelor normative existente care deja abordează aceleași chestiuni și probleme care sunt în vizor. Este important de a depista unde sunt deja abordate probleme similare, există setate obiective conexe sau similare pentru a nu propune politici care se suprapun, a nu irosi resursele disponibile și a nu risca supra-reglementarea unor relații deja reglementate.

Din altă perspectivă, la o etapă preliminară este important de a efectua revizuirea globală a întregului spectru de izvoare de informații disponibile și date accesibile pentru a înțelege ce informație lipsește și a putea estima

¹¹ „Better Regulation Toolbox” („O legiferare mai bună – Set de instrumente”, Instrumentul #4), pag.21
https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_ro

timpul și efortul necesar pentru obținerea acestei informații. Astfel pentru o apreciere corectă a necesităților, este important de a categorisi datele și sursele de date în cele disponibile și cele care sunt necesare dar nu sunt disponibile la moment. Sursele de date care sunt utilizate cel mai des sunt:

- **Analize anterioare** (pe marginea problemelor conexe), analize ex-post și rapoarte de monitorizare și evaluare, documentele de politici relevante, inclusiv analizele de impact efectuate la nivelul UE (toate analizele și notele explicative asupra documentelor de politici și actelor normative se publică în baza oficială de date pe <https://eur-lex.europa.eu>;
- **Cadrul normativ**, inclusiv cadrul normativ a altor state, cadrul normativ UE, tratatele internaționale și toate documentele informative, note aferente acestui cadru normativ (cadrul normativ național poate fi accesat pe <https://www.legis.md/>, tratatele internaționale sunt disponibile pe paginile organizațiilor internaționale aferente, de ex. www.ilo.org, <https://www.un.org/>, <https://www.wto.org/> etc.);
- **Date statistice**, fie că e vorba despre statistica oficială disponibilă pe pagina Biroului Național de Statistică - <https://statistica.gov.md/> sau datele statistice acordate de autoritățile publice pe domeniile lor de competență, pe paginile lor oficiale;
- **Rapoartele anuale de activitate** ale autorităților și instituțiilor publice preocupate de domeniile relevante propunerii de politici dar și rapoartele asociațiilor obștești sau asociațiilor de antreprenori din diferite sectoare (de ex. www.fuelseurope.eu, www.acea.be, www.eurofer.org etc.);
- **Rapoarte analitice** prezentate de donatori și proiecte din domeniu relevant, precum și orice altă informație tangențială disponibilă prin intermediul rețelei internet.

Pentru colectarea datelor se utilizează un șir de metode și tehnici. Când se utilizează diferite metode de colectare a datelor, este important de a lua în considerare ca datele care se colectează și utilizează după procesare să fie:

- **Relevante și valide** (adică datele sunt relevante și evidențiază ceea ce trebuie să fie măsurat, validitatea în special fiind obținută prin compararea cu informația din rapoarte oficiale sau cu alte surse care denotă că datele sunt reale și corecte); și
- **Fiabile** (sunt elaborate cu utilizarea unor metodologii solide care asigură că datele reflectă realitatea cu acuratețe, adică să se obțină aceleași rezultate dacă se repetă exercițiul de colectare și procesare a datelor).

Alte criterii de calitate importante a datelor constituie *accesibilitatea și claritatea, coerența și comparabilitatea* acestora.¹²

Datele cantitative se obțin în special de la producătorii de statistici oficiale (bazate pe cercetări exhaustive și sondaje), din surse de date administrative și alte surse de date oficiale, precum și din sondaje realizate de alte entități. Colectarea datelor calitative presupun un spectru mai variat de metode și surse și includ, printre altele:

¹² Mai multe despre criteriile de calitate a datelor statistice, a se vedea *Codul de bune practici al statisticilor europene* - <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9394333/KS-02-18-142-RO-N.pdf/408faf53-e7d7-4d51-ad73-ffb3499c45bd?t=1542712193000>

- **Interviuri:** 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 de documente:** o metodă structurată de colectare a datelor relevante utilizându-se rapoartele, studiile și datele statistice disponibile; ș.a.

2.4 CONSULTAREA PUBLICĂ

Procesul de consultare în cadrul analizei ex-ante este decisiv pentru asigurarea calității și conformității, precum și atingerea scopului principal al procesului de analiză. Consultarea pe lângă faptul că este metoda principală de cercetare și lucru asupra analizei, aceasta permite verificarea datelor obținute prin alte surse, validarea raționamentelor și soluțiilor înaintate în procesul analizei, precum și facilitează monitorizarea impactului, performanței și a obiectivului trasat.

Este important de a utiliza metode și tehnici adecvate de consultare la toate etapele analizei ex-ante:

- La etapa preliminară de evaluare a informației, colectarea datelor și planificarea analizei, consultarea este importantă pentru a obține datele necesare și afla despre izvoare de date disponibile;
- La definirea problemei consultarea este decisivă pentru a construi corect arborele problemei și a depista ce probleme și ce cauze sunt cu adevărat relevante;
- La setarea obiectivelor, consultarea aduce contribuție pentru racordarea obiectivelor la realitățile existente și asigură evitarea unui optimism exagerat;
- La analiza impactului opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate, consultarea este decisivă pentru a elucida toate impacturile și estima valoarea corectă a acestora.

Astfel, nu trebuie de confundat procesul de avizare oficială sau de consultare publică a proiectului de document de politici cu întregul ciclu de consultări (fie publice sau într-un grup restrâns de lucru) care este indispensabil pentru a dezvolta corect și calitativ analiza ex-ante.

Pentru desfășurarea eficientă a procesului de consultare este important să fie identificate corect părțile interesate și persoanele care pot contribui la procesul analizei. La etapa când se identifică tipurile de părți interesate care vor fi consultate, se va lua în considerare că exercițiul de consultare este o modalitate de implicare a publicului în procesul decizional, drept urmare acesta nu trebuie să excludă nici o persoană cu interese valide, totodată consultarea trebuie să deservească scopul principal în cadrul analizei – verificarea și consolidarea proiectului analizei ex-ante. Părțile interesate în general se grupează în:

- **Persoanele care dețin informațiile, resursele și expertiza necesară** pentru a contribui la analiza și evaluarea impactului, dezvoltarea și implementarea proiectului documentului de politici;
- **Părțile care vor implementa politica propusă sau controlează instrumentele de implementare relevante** (în special instituțiile publice și autoritățile cu funcțiile de implementare de politici și care prestează serviciile publice relevante);
- **Persoanele, grupurile, organizațiile ale căror interese sunt afectate de problema examinată**, ale căror activități afectează semnificat problema sau care vor fi afectate de propunerea de politici preconizată.

Este important de a evita consultarea formală. Procesul de consultare trebuie să fie activ, simpla publicare a analizei sau proiectului de document reprezintă doar „punerea la dispoziție”, dar nu și colectarea opiniei. Astfel procesul de consultări presupune interacțiunea activă cu persoane pentru a colecta informația necesară în urma punerii la dispoziție a documentelor relevante.

Pentru a asigura colectarea întregului spectru de opinii și abordarea tuturor grupurilor relevante, este important de a ține cont că 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. Este necesar de planificat corect procesul de consultări, așa încât să fie preconizate măsurile necesare și timpul necesar pentru a asigura că toate părțile relevante au cunoștință de procesul de consultare și pot contribui efectiv.

Datele și contribuțiile obținute în urma procesului de consultări necesită a fi utilizate eficient și obiectiv. Este important de a face diferența între *date* și *opinii*, având la bază și alegerea corectă a metodei de interacțiune și de colectare a informațiilor. Este recomandabilă verificarea în paralel a informației obținute, dar și de a ține cont de percepțiile subiective și de poziția grupului de interes în privința aspectului pus în discuție.

Procesul de consultări este recomandabil să fie reflectat în mod standardizat într-o sinteză separată, în special dacă procesul este unul destul de amplu. Sinteza va reflecta toate opiniile și propunerile expuse de fiecare persoană, toate evenimentele de consultări cu documentarea inclusiv celor comunicate verbal. În cadrul sintezei persoanele abordate pot fi grupate nu doar în funcție de grupul/categoria de părți interesate dar și în funcție de nivelul de interes (cât de mult influențează problema sau cât de afectat poate fi) și în funcție de nivelul de reprezentativitate în cadrul unui grup. Sinteza va fi anexată la formularul analizei ex-ante. În cadrul formularului analizei ex-ante, la compartimentul „procesul de consultare” se va include cea mai importantă informație cu privire la procesul de consultare și în mod succint rezultatul consultărilor și poziția fiecărui grup.

3. DEFINIREA PROBLEMEI - EXAMINAREA SITUAȚIEI CURENTE, EXPUNEREA RAȚIONAMENTULUI INTERVENȚIEI

Ce facem la această etapă?

La această etapă trebuie de:

- *expus situația curentă și de identificat natura problemelor în baza unei evidențe clare, de descris magnitudinea problemei și persoanele afectate;*
- *identificat clar factorii care generează problema, cauzele și efectele principale;*
- *descriu cum problema a evoluat în timp și cum politicile publice existente afectează problema;*
- *identificat un punct de pornire pentru comparație ulterioară, apoi de descris cum problema va evolua pe viitor fără acțiunea Guvernului și de ce problema necesită acțiunea Guvernului.*

La etapa „definirea problemei” în esență se identifică și descriu o serie de aspecte, factori determinanți sau fenomene care se răsfrâng sau se pot răsfrânge într-un mod negativ sau nesatisfăcător asupra societății (unor grupuri/pături) sau mediului înconjurător și necesită o intervenție. Cel mai important pas în cadrul procesului analizei ex-ante este definirea problemei, aceasta fiind baza pentru următorii pași. Pentru a putea rezolva o problemă, aceasta trebuie să fie mai întâi definită corect. În cazul în care problema nu este clar definită, este puțin probabil să fie găsite soluțiile corespunzătoare. Este important să se dedice timp și resurse adecvate acestui pas, odată ce nici o analiză - indiferent cât de sofisticată - nu poate compensa pentru o definire defectuoasă a problemei.

Definirea problemei **nu are menirea** doar de a informa cu privire la contextul (economic, social, administrativ sau de mediu) în care se propune un document de politici sau **nu are menirea** de a justifica necesitatea unor soluții care din timp au fost impuse, de multe ori de unii factori de ordin politic. **Scopul principal** în definirea problemei este de a demonstra că o situație curentă necesită în principiu intervenție și în lipsa acestei intervenții situația nu se va schimba așa cum ar fi necesar.

3.1 DESCRIEREA ESENȚEI ȘI MAGNITUDINII PROBLEMEI, ANALIZA GRUPURILOR DE PERSOANE AFECTATE

Pentru început se expune situația curentă în privința chestiunii de politici abordată. Se descriu toate fenomenele relevante de ordin economic, social, de mediu, administrativ etc. cu expunerea indicatorilor sau statisticilor care demonstrează unele tendințe sau devieri de la o situație ce a fost mai favorabilă în trecut sau care se aștepta să fie mai bună în prezent. Cu alte cuvinte, descrierea situației curente trebuie să justifice în primul rând de ce a fost selectată chestiunea dată pentru examinare și analiză, care sunt factorii ce creează îngrijorări și de ce. În descrierea situației curente, se va încerca identificarea factorilor determinanți și factorii specifici care au cauzat problema.

Analiza situației presupune în majoritatea cazurilor stabilirea principalilor indicatori monitorizați în domeniul examinat cu argumentarea de ce anume acești indicatori sunt luați în vizor și expunerea schimbărilor de situație pe parcursul timpului, în raport cu acești indicatori. În paralel, dacă este posibil și dacă este cazul, situația se raportează și la indicatori internaționali de competitivitate, scoruri și rapoarte între state. Situația și problemele identificate pot fi la fel validate și în baza comparației cu alte state din regiune sau care au similitudini cu Moldova (fie ca tip de economie, istoric al dezvoltării, sistem juridic ș.a.). Nu în ultimul rând, analiza situației va expune rezultatele analizei ex-post a documentelor de politici precedente sau a oricăror alte intervenții din trecut și prezent, clarificând ce obiective nu au

fost atinse și din ce cauză, care sunt indicatorii de performanță și din ce cauză nu s-a atins nivelul scontat.

Cel mai des întâlnite greșeli în definirea problemei:

- **Problemele se identifică ca și “lipsă de ceva” sau “necesitate de ceva”, ceea ce ar putea influența definirea obiectivelor și alegerea instrumentelor de politici publice.** În același timp, poate fi găsită o formulare acceptabilă și relativ neutră care relevă anumite lacune, însă nu intră în detalii pentru a nu restrânge etapele ulterioare ale analizei;
- **În aceeași ordine de idei, se confundă problema cu potențialele soluții.** Spre exemplu – „nu există o lege cu privire la ceva” sau „nu este transpusă o Directivă UE” în cadrul național. Elaborarea unei legi noi sau transpunerea cadrului normativ UE nu este niciodată o problemă, este parte a unei potențiale soluții pentru o anumită problemă. În astfel de situații problema rezidă în răspunsul la întrebarea – care sunt factorii care ne determină să concluzionăm că ar fi necesară în principiu reglementarea unor relații sociale;
- **Se caută și se pun în vizor probleme inexistente sau confundarea problemei cu efectele acesteia,** de exemplu „nu există complexe zootehnice”, în schimb este necesar de luat în considerare contextul, de exemplu – „sunt disponibile puține informații cu privire la modul în care se creează și administrează un complex zootehnic”;
- **Se deduc soluțiile în cadrul cercetării problemelor,** de exemplu „nu există finanțare, deci copiii nu merg la școală”. În schimb se recomandă reiterarea problemei – copiii nu merg la școală, aceasta poate fi cauzat de taxe prea mari sau aspecte legate de transport;
- **Formularea problemei în baza unei opinii sau judecăți de valoare,** de exemplu „medicii în instituțiile medicale publice sunt leneși”, este necesară o viziune mai obiectivă, de exemplu „sistemul de supraveghere internă în instituțiile medicale publice nu este eficient”.

Pentru a putea mai ușor identifica problema, așa încât să nu o confundăm cu cauzele sau efectele acesteia, trebuie să ținem cont de faptul că atunci când examinăm o chestiune, în vizor de obicei apar efectele problemelor. Cel mai des circumstanțele cele mai relevante, care sunt cauza efectelor pe care le urmărim, și reprezintă problema. Spre exemplu, în cazul examinării chestiunilor legate de siguranța și securitatea rutieră, în vizor totdeauna apar accidente rutiere și daunele ce apar în aceste accidente, însă accidentele în sine nu reprezintă problema ci mai degrabă efectul câtorva probleme care pot fi de natură foarte diferită. Identificăm problema dacă în urma cercetării putem stabili ce cauzează în primul rând nivelul ridicat de accidente, astfel problema poate să rezide în calitatea infrastructurii rutiere, calitatea sau conformitatea mijloacelor de transport, nerespectarea sistematică a unor categorii de reguli de circulație rutieră ș.a.m.d.

Problema sau problemele ce urmează a fi identificate se corelează la aria de cercetare abordată. Astfel dacă se cercetează unele fenomene de ordin mai general, care afectează întreaga societate atunci și problemele cu elementele cauzale vor fi mai cuprinzătoare, după cum ar fi cazul unui proiect de Strategie. Ori în cazul unui proiect de Program, problemele se raportează la o arie mai îngustă și mai adâncă de cercetare, dar care deja se încadrează logic în problemele definite în cadrul Strategiei ierarhic superioare.

Nu totdeauna definirea problemei presupune identificarea unor aspecte negative, sunt situații în special în cadrul dezvoltării Strategiilor, când analiza situației indică asupra oportunităților de dezvoltare, asupra unor posibilități de schimbare spre bine care se ratează în prezent, dacă nu vor fi intervențiile necesare. Un exemplu des întâlnit este cazul când politica este dictată de unele angajamente stabilite în acorduri internaționale, de unele soluții deja existente în afara țării, cum ar fi preluarea unor mecanisme prevăzute în unele Directive UE. În astfel de situații nu putem discuta despre „problemă” în sensul literal al acestui cuvânt, ar fi vorba mai mult despre „raționamentul” intervenției. În acest

caz pe de o parte una din probleme ar fi oportunitatea ratată de a perfecționa unele procese sau unele mecanisme deja existente, pe de altă parte, este recomandabil de a examina analiza impactului elaborată la nivelul UE pentru a putea înțelege care au fost problemele și raționamentele ce au stat la elaborarea Directivei în sine, apoi de verificat în baza unei analize comparative dacă astfel de raționamente sau probleme sunt valabile în prezent și pentru Moldova.

Este obligatoriu, odată cu analiza situației, de identificat grupurile afectate de politica publică, adică acele persoane sau grupuri care vor beneficia sau vor pierde în rezultatul implementării politicii publice. Aceștia pot fi antreprenorii, profesorii, studenții, copiii, săracii, veteranii, invalizii și alte categorii de persoane și profesii. Nu trebuie să fie omise persoane sau grupuri care ar putea fi afectate negativ de politica publică respectivă – contribuabilii în cazul majorării cotei impozitelor, gospodăriile din imediata apropiere a parcurilor industriale, fabricilor, activitatea cărora poate dăuna mediului înconjurător și sănătății oamenilor, etc. Este necesar de expus o descriere a fiecărui grup sau categorii de persoane afectate, de prezentat date statistice cu privire la mărimea acestora și particularitățile lor. Este foarte important de estimat și cuantificat efectul negativ asupra acestor grupuri/categorii, cu analiza modului în care aceste efecte se distribuie în timp, ce tendințe au avut și vor avea și dacă există o distribuție specifică a efectelor negative în cauză. În acest sens este relevant de a examina grupurile sociale identificate prin prisma principiului „*nimeni să nu fie lăsat în urmă*” (eng. „leave no one behind”).¹³ Ulterior, aceste estimări vor sta la baza construirii scenariului de referință și vor servi drept bază pentru compararea opțiunilor.

La această etapă trebuie de justificat de ce este necesară intervenția, adică prin ce se caracterizează situația în care apar problemele identificate. Necesitatea intervenției este impusă de diverse tipuri de eșecuri, situații de inechitate (distribuție inechitabilă) sau aspecte behavioriste ale oamenilor, în special atestăm:

- **Eșecul reglementării** presupune situațiile când în trecut s-a încercat o intervenție pentru a corecta unele situații negative, însă astfel de intervenții nu și-au atins obiectivele fie au cauzat mai multe sau alte probleme. În același timp pot fi și situațiile când politicile din trecut devin desuete, abordările stabilite nu mai corespund noilor realități.
- **Eșecul pieței** semnifică situațiile în care forțele pieței nu sunt suficiente de a genera bunuri sau servicii solicitate de public sau nu sunt suficiente de a gestiona distribuția corectă și eficientă a resurselor. Cel mai des, eșecurile pieței apar în următoarele situații:
 - o **Lipsa concurenței sau concurența foarte slabă între producători, comercianți sau prestatori de servicii.** Situațiile în care se favorizează monopolul sau pozițiile dominante sunt evidente prin existența profiturilor exagerate, fluctuațiilor concertate de preț sau practicilor abuzive față de consumatori ș.a. Sunt însă și numeroase situații de monopol natural, unde resursele limitate (resurse naturale, căi ferate) sau costul înalt de prestare/producere (apeduct, canalizare) nu permit activitatea mai multor agenți economici. În situațiile în care se constată lipsa de concurență, este necesară intervenția statului cît prin politici de prevenire a abuzurilor și limitarea practicilor anticoncurențiale, dar și prin politici de stimulare a concurenței, cum ar fi de exemplu ajustarea regulilor de licitații publice sau chiar investiția banilor publici în proiecte publice private care ar crea noi actori importanți pe o piață dominată de monopol.
 - o **Insuficiența bunurilor colective/publice,** adică serviciile sau bunurile (așa ca sistemul de apărare națională, securitatea publică, drumuri, parcuri etc.) care sunt necesare tuturor și pot fi consumate de toți însă în baza cărora nu poate fi obținut profit, de aceea nu există o tendință naturală ca astfel de bunuri/servicii să fie dezvoltate. În astfel de situații statul trebuie să se preocupe de dezvoltarea

¹³ Despre modul de analiză prin prisma principiului „nimeni să nu fie lăsat în urmă” a se vedea „What does it mean to leave no one behind”, UNDP, 2018 <https://www.undp.org/publications/what-does-it-mean-leave-no-one-behind>

bunurilor colective, pentru a debloca beneficiile pe care sectorul privat nu le poate crea, preveni sărăcia și accelera mobilitatea. Problemele cele mai evidente în ceea ce ține dezvoltarea și menținerea neeficientă a bunurilor colective de către stat apar atunci când nu toți contribuie la dezvoltarea și menținerea unui astfel de bun (unele părți nu achită ceea ce trebuie sau unele entități se eschivează de la impozite/taxe necesare), bunurile colective devin inaccesibile pentru o parte a societății sau chiar devin exclusive pentru un grup restrâns, volumul și costul producerii și menținerii unui serviciu sau bun colectiv este prea înalt și nu se racordează la nivelul de valoare pe care îl acordă societatea acestui serviciu sau bun colectiv.

- **Existența externalităților** (implicit nerespectarea principiului de selecție adversă) sau, cu alte cuvinte, situațiile când prețurile stabilite nu înglobează întregul spectru de costuri și beneficii pentru societate, ceea ce duce la faptul că unele persoane achită un preț mai mic și altele trebuie să suporte costul producerii, fără a beneficia de acel bun sau serviciu. Cel mai relevant exemplu ține de situațiile când o întreprindere în baza unei hidrocentrale produce electricitate de care beneficiază un cerc restrâns de persoane, însă costul pentru redresarea ecologică a bazinelor acvatice va fi suportat de toată societatea. În aceste situații este necesar de găsit o politică echilibrată care fie va asigura că prețurile includ toate costurile (prin unele taxe speciale care vor fi redistribuite corespunzător) sau limitează direct externalitățile negative (de exemplu prin limitarea emisiilor nocive în aer sau apă).
- **Informare imperfectă sau asimetria informațională** sunt situațiile în care pe o piață pentru consumatori nu este accesibilă informația necesară pentru a putea alege cel mai bun produs la cel mai bun preț, fiind astfel stimulați producătorii nu cei mai calitativi și cei care vor obține supra-profituri, totodată informația care se obține la costuri prea înalte este și în defavoarea agenților economici (de exemplu companiile de micro-credite trebuie să cunoască și să facă distincție între debitori de bună și de rea credință, care au sau nu capacitatea de a returna banii împrumutați). Astfel rolul intervenției statului este de a se asigura prin politici corecte și reglementări pe măsură că informația necesară poate fi obținută facil, la timpul potrivit și cu cele mai mici costuri.
- **Lipsa unor piețe** se atestă când unele bunuri sau servicii sunt prea costisitoare și riscante pentru a fi produse sau să se investească în crearea mijloacelor de producere a acestor bunuri, luând în calcul puterea reală de cumpărare și/sau interesul actual al consumatorului într-o anumită regiune. Rolul statului este ca prin politici de motivare, să intervină și să creeze situația în care investițiile într-un domeniu să fie mai atractive și mai puțin riscante, de exemplu prin acordarea unor subsidii, facilități fiscale sau chiar să participe la garantarea investițiilor în cauză.
- **Prejudecățile behavioriste (comportamentale)** reprezintă seturi de factori subiectivi/psihologici care influențează deciziile consumatorilor și pot îngreuna substanțial funcționarea regulilor de piață sau aplicarea unor norme/reguli în modul în care ele au fost concepute.¹⁴ Spre exemplu:
 - **Oamenii sunt înclinați în mod psihologic să accepte deciziile propuse, decât să depună efort pentru a delibera și lua decizii proprii.** Acest fapt se folosește foarte mult în practicile comerciale electronice, unde pot fi impuse procurări subsidiare/conexe prin simplul fapt că la contract să fie deja bifată decizia de a mai procura un produs conex (de ex. o asigurare, complementar la biletul de călătorie cu avionul), totodată unele state (ex. Austria) utilizând această trăsătură au facilitat substanțial

¹⁴ Pentru mai multe exemple despre utilizarea „prejudiciilor behavioriste” în procesul elaborării politicilor publice a se vedea „Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016”, Sousa Lourenço Ciriolo, Rafael Almeida (2016) <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC100146>

donarea de organe stabilind că regula de bază este acceptul rudelor de a dona organele defunctului, doar dacă acestea nu înaintează dezacordul în mod expres, ceea ce a crescut rata de donare peste 90%;

- **Oamenii tind să ia decizii incorecte sau să facă procurări în detrimentul său în cazuri de supra-informare** sau situațiile în care informația cea mai importantă pentru luarea deciziei se pierde într-un volum excesiv de informații puse la dispoziție, astfel persoanele necesită prea mult timp și efort de a asimila toate informația și în final iau decizii în lipsa informației necesare. În acest sens, este important să se țină cont, cum se construiesc politici de informare a cetățenilor, ca acestea să fie cu adevărat efective, totodată este important de a reglementa corect modul de prezentare a informației pe unele produse riscante sau social importante ca consumatorul să poată înțelege conținutul și modul de administrare a acestora;
- **Oamenii sunt influențați de normele sociale** (inclusiv tradiții, concepții de echitate și reguli de reciprocitate) care de multe ori ghidează sau influențează substanțial deciziile. Spre exemplu informarea consumatorilor de energie electrică despre normele de consum ale gospodăriilor similare (de ex. în unele state se practică includerea și evidențierea acestei informații în factură) contribuie substanțial la scăderea consumului de energie electrică, odată ce consumatorii devin mai receptivi la un așa numit „consum-model” și încearcă să se racordeze cu acesta. O astfel de politică de informare poate avea un impact pozitiv în diferite domenii legate de protecția mediului și eficiența energetică.
- **Încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale.** Conform prevederilor din Constituție, unul din cele mai importante roluri ale formațiunii statale este de a asigura respectarea și punerea în aplicare a libertăților și drepturilor fundamentale ale omului. Cu toate că apărarea drepturilor fundamentale țin de atribuțiile organelor de drept și a sistemului judiciar, totuși constatarea unor practici (din partea instituțiilor publice sau private) în care se încalcă sau se restricționează drepturile și libertățile fundamentale în mod sistematic, este un motiv plauzibil pentru a veni cu o propunere de politici ce ar avea scopul de a elimina aceste încălcări sau îngrădiri.
- **Lipsa de echitate.** Atingerea obiectivelor de echitate și egalitate la fel este o justificare suficientă pentru a propune politici, dacă în unele domenii se constată lipsa acestora. Inclusiv lipsa de echitate a dotărilor inițiale are o influență enormă în dezvoltarea economică a statului, astfel de exemplu politicile menite de a susține și dota păturile vulnerabile pentru a crea un mediu casnic propice pentru educarea și dezvoltarea copiilor, contribuie esențial ca acești copii să crească în membri ai societății mai bine informați care pot să activeze eficient într-o economie de piață.¹⁵ Și vice-versa, un număr mare de persoane care nu au putut obține de mici un nivel suficient de informare și de deprinderi sociale, aduce pe piață un număr mare de consumatori care nu vor lua deciziile corecte și vor contribui și mai mult la inegalități, îmbogățirea unor grupuri mici de persoane și distribuție inechitabilă și neeficientă a resurselor. În aceeași ordine de idei, statul trebuie să se preocupe de echitatea raporturilor sociale și egalitatea de șanse, așa încât persoanele în aceleași circumstanțe să fie tratate în mod egal (indiferent de rasă, religie, sex, vîrstă), astfel să poată fi valorificate la maxim resursele umane pentru binele dezvoltării economice și sociale. (examinarea acestor categorii de probleme țin nemijlocit de principiul „nimeni să nu fie lăsat în urmă” în contextul obiectivelor de dezvoltare durabilă setate de Națiunile Unite).¹⁶

¹⁵ Cingano, F. (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrnxcwv6j-en>

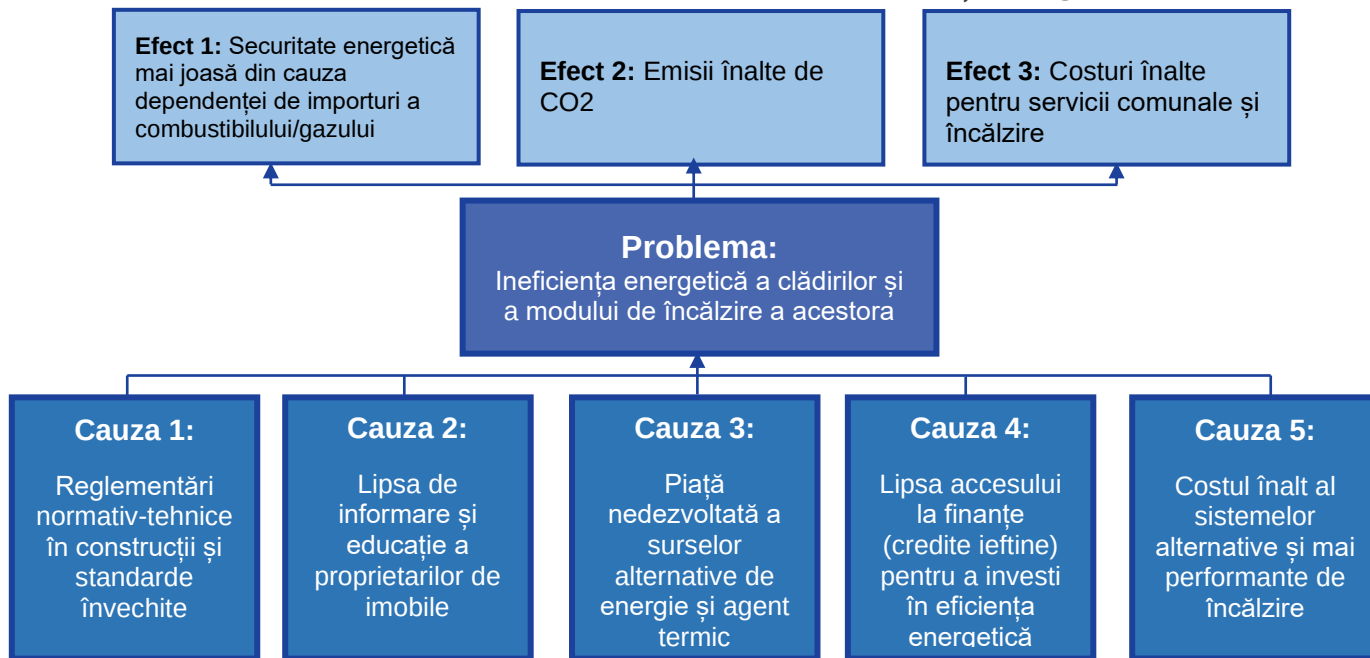
¹⁶ Mai multe detalii a se vedea - <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

3.2 CAUZELE ȘI EFECTELE PROBLEMEI (ARBORELE PROBLEMEI)

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

Construirea arborelui problemei se efectuează, după sau în timpul analizei situației, prin identificarea, formularea succint a problemei și introducerea acesteia în mod schematic în mijloc. Se identifică cele mai evidente cauze și se plasează în josul problemei, apoi se stabilesc cele mai evidente efecte și se plasează mai sus de problemă. Astfel definirea completă a problemei se axează pe mijloc și partea inferioară („ramurile” cauzelor), cauze pot fi în orice număr, pot fi principale și secundare. Însă cauzele care vor fi alese pentru a fi abordate mai departe în analiză și în viitorul document de politici depind de priorități, competențe și mijloacele disponibile. Un exemplu simplificat de arborele problemei este prezentat în Figura 4.

Figura 4. Exemplu de arbore a problemei pentru domeniul de eficiență energetică



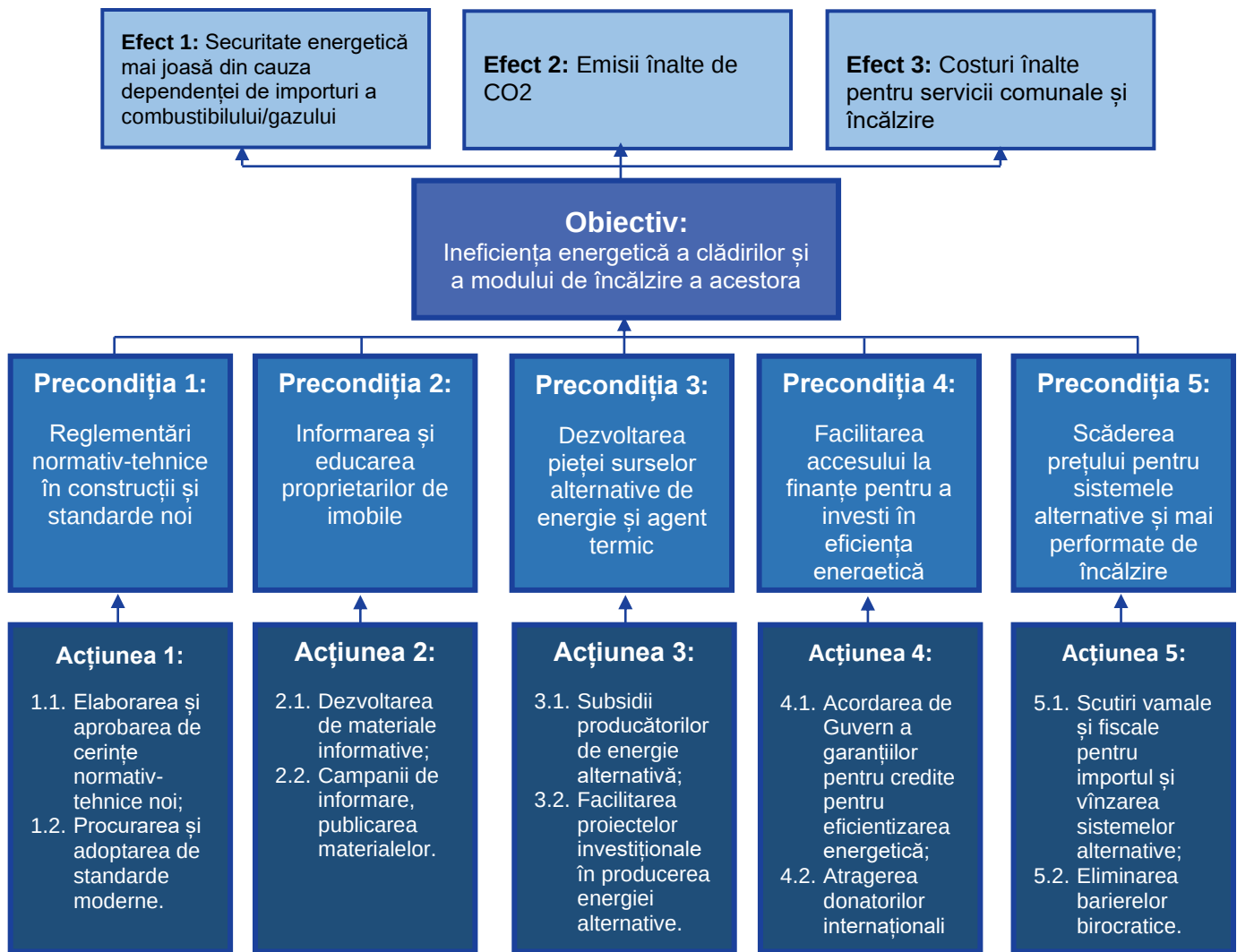
Sursa: Compilarea autorului

Arborele problemei exprimă și se racordează cu structura documentelor de politici și a cadrului normativ în domeniu. Astfel în raport cu un document de politici un arbore este conex sau chiar interdependent de alți arbori dezvoltați pentru documente de politici superioare sau pentru analize de impact ale proiectelor de acte normative. Numai că ceea ce prezintă o cauză a unei probleme majore într-o Strategie, devine o problemă definită într-o analiză pentru un Program care se bazează pe acea Strategie, corespunzător cauzele problemelor din Program devin problemele definite în analiza de impact a unui proiect de act normativ care este prevăzut de acel Program. Totodată efectele descrise într-un arbore pentru un Program se racordează la problemele/obiectivele stabilite într-o Strategie superioară. Conform exemplului prezentat mai sus, arborele problemei este unul potrivit pentru un Program care tinde

să soluționeze probleme de eficiență energetică a fondului locativ. În același timp, acest Program este dezvoltat în cadrul unei Strategii sectoriale de mediu și energiei, care are obiective de scădere a efectelor nocive asupra atmosferei și creșterea securității energetice a statului (ceea ce apare ca „efecte” în arborele din exemplu pentru un Program). Pe când să zicem cauza identificată de „reglementări normativ-tehnice învechite în construcții” deja o să fie o problemă definită într-o analiză de impact a proiectului de Ordin al Ministerului Economiei prin care se vor aproba noi reglementări.

Arborele problemei nu este doar o tehnică care ajută să distingem între cauze, probleme și efecte sau care ne ajută să identificăm cele mai relevante cauze. Acesta, după ce a fost construit corect, reprezintă structura logică de intervenție și construire a politicii publice, odată ce indică ce precondiții trebuie să creăm, sau asupra căror cauze trebuie să acționăm pentru a obține efectele dorite și a atinge obiectivul trasat. Deci în cadrul arborelui dacă înlocuim problema cu obiectivul și cauzele cu precondiții, o să putem construi în continuare și lista de acțiuni necesare. Totodată, cunoscând în prealabil ponderea și importanța fiecărei cauze/precondiții, putem structura acțiunile în diverse opțiuni/scenarii de intervenție, în dependență de efortul și atenția mai mare pe o precondiție sau alta. Exemplu de structură de intervenție în baza arborelui problemei, conform cazului examinat, este prezentat în Figura 5.

Figura 5. Exemplu de structură de intervenție pentru domeniul de eficiență energetică



Sursa: Compilarea autorului

În acest mod, construcția arborelui problemei definește toată analiza ex-ante și însuși documentul de politici de mai departe, odată ce din problema corect definită se iscă obiectivele ce vor fi trasate și din cauzele identificate se definesc direcțiile prioritare și acțiunile necesare pentru a elimina cauzele problemei, aceasta fiind precondiții pentru soluționarea problemei și atingerea obiectivului.

3.3 SCENARIUL DE REFERINȚĂ, CONSECINȚELE ÎN CAZUL NEINTERVENȚIEI

Construirea scenariului de referință este corelat fundamental cu definirea problemei, căci după ce s-a stabilit natura problemei trebuie de clarificat dacă există sau nu ceva în neregulă care necesită o acțiune din partea statului. Deci este important de a clarifica, odată cu stabilirea tendințelor actuale, dacă starea de lucruri nu se va schimba de la sine, datorită unor evoluții în circumstanțele actuale. Construirea scenariului de referință (opțiunii *status-quo* sau opțiunii „a nu face nimic”) se încadrează în exercițiul comparativ de evaluare a ce se poate întâmpla în urma unei intervenții suplimentare a statului, comparativ cu ce s-ar întâmpla în cazul în care statul nu ar interveni, așa încât să poată fi recomandată o intervenție suplimentară doar dacă există dovezi cu privire la faptul că respectiva intervenție conduce la scenarii mai bune decât starea actuală de fapt.

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, adică de a răspunde la întrebarea „ce o să se întâmple dacă nu este întreprinsă nici o acțiune ulterioară?”. Se colectează și expune informația care ilustrează ce anume este greșit în situația actuală, această informație va fi utilizată mai târziu pentru a pune în balanță opțiunile alternative. Astfel un scenariu de referință bun trebuie să aibă la bază o argumentare plauzibilă, să fie exprimat prin intermediul dovezilor cuantificabile într-o perioadă de timp adecvată. Modalitatea de cuantificare sau monetizare a tendințelor și impacturilor din scenariul de referință și perioada de timp utilizată trebuie să corespundă cu cele utilizate în cazul analizei impacturilor în cadrul opțiunilor alternative.

La examinarea situației curente este important de luat în considerație contextul. Astfel trebuie de ținut cont de jurisprudența relevantă (modul cum este interpretată și aplicată legea). La fel trebuie de luat în calcul orice inițiative deja lansate de către asociațiile din societatea civilă sau agenții economici. În situațiile în care nu există o politică specifică (adresată problemei identificate), scenariul de referință înseamnă continuarea „fără intervenție” sau fără o politică. Ori dacă există deja o politică, scenariul de referință presupune continuarea politicii în cauză fără modificări (adică fără o intervenție suplimentară). Este important de a ține cont că scenariu de referință trebuie să ia în calcul și cadrul normativ sau de politici care a fost recent adoptat dar care încă nu a fost implementat, luând în calcul efectele implementării în viitorul apropiat.

În cazul examinării unor fenomene sau domenii complexe, care presupun necesitatea analizei mai multor laturi ale situației curente, pentru a nu pierde din vedere unele aspecte importante ar putea fi utilizată de exemplu structura din tehnica *P.E.S.T.E.L.* cu scopul de a trece în revistă toate aspectele cele mai importante ale chestiunii examinate sau de a pune în lumină factorii majori. Această structură impune divizarea și expunerea fiecărui context și a principalilor factori din aceste contexte care determină situația actuală. Anume este vorba despre contextele sau factorii: *Politici* (sistemul politic, practica de guvernare, tendințe și politici existente, etc.), *Economici* (indicatorii macroeconomici, situația curentă pe piață etc.), *Socio-culturali* (demografie, mobilitate, particularitățile păturilor sociale afectate etc.), *Tehnologici* (nivelul de dezvoltare tehnologică, tehnologii disponibile, viteza de transfer tehnologic etc.), *Ecologici* sau de mediu (starea mediului înconjurător, factorii nocivi, factori climaterici, standarde de mediu aplicabile etc.), *Legislativi* (cadrul normativ relevant în vigoare și prevederile acestuia, efectivitatea punerii în aplicare a legilor din domeniu etc.).

3.4 ANALIZA CADRULUI DE POLITICI ȘI A CADRULUI NORMATIV EXISTENT

Fiecare problemă are o istorie proprie și un mod în care este gestionată în prezent (sau posibil să nu fi fost abordată în general, în cazul unei probleme recente sau neevidente anterior). Pentru a înțelege contextul politicii publice, în contextul expunerii situației curente și a scenariului de referință, în procesul de analiză a impactului trebuie să fie examinat modul actual de tratare a problemei, inclusiv legislația existentă. Această analiză trebuie să aprecieze intervențiile deja făcute, precum și alte intervenții care ar putea avea un anumit efect asupra problemei.

Întregul cadrul de politici existente se examinează pe verticală pentru a stabili dacă există sau au existat documente de politici de nivel superior sau inferior care au abordat probleme similare sau conexe. Totodată se examinează și pe orizontală, pentru a identifica documente de politici de același nivel care au existat în trecut, cum au fost aplicate (inclusiv cum implementarea este apreciată în analiza ex-post, dacă aceasta există) sau dacă există documente de politici ce abordează aspecte ale problemei analizate. Scopul examinării este pe de o parte de a preveni dublările în intervenții asupra aceluiași probleme, pe de altă parte de a examina lacunele și deficiențele politicilor actuale, prin a depista dacă acestea au sau nu efectul scontat și a stabili din ce cauză nu au fost sau nu se ating obiectivele trasate. În același timp trebuie de ținut cont dacă există deja o intervenție în curs de desfășurare din parte autorităților responsabile pentru abordarea deficiențelor identificate în politicile actuale.

Chiar dacă analiza ex-ante se parcurge mai mult cu scopul elaborării unui document de politici, este important de a examina și cadrul normativ relevant, odată ce toate actele normative într-o măsură mai mare sau mai mică reprezintă materializarea intențiilor stabilite într-un document de politici din trecut și sunt indicatori ai faptului cât de efectivă a fost elaborată și pusă în aplicare o politică. În baza examinării calității cadrului normativ și efectivității acestuia se poate de stabilit dacă există sau nu problema „eșecului reglementării”, adică la examinarea actelor normative relevante pentru domeniul analizat este important nu doar de a stabili ce este reglementat dar și cum. De a identifica carențele normelor juridice existente, situațiile în care legea nu funcționează și care sunt cauzele, factorii care contribuie la nefuncționarea acesteia (ex. este problema în însăși calitatea normelor, este problemă în procesul deficient de implementare/punere în aplicare sau există factori externi care diminuează substanțial importanța normelor juridice).

Întrebări-cheie pentru identificarea problemei:

- *De ce există problema sau de ce situația actuală poate fi caracterizată ca o problemă și necesită intervenție? Nu este confundată problema cu un efect pe care îl produce?*
- *Care sunt cauzele ce generează problema?*
- *Care este tendința? Este o problemă în creștere? Cunoaștem de ce? Dispunem de date (cifre)?*
- *Cine este afectat de această problemă? Cine beneficiază și cine este lezat? Dispunem de date?*
- *Care este politica publică actuală? Ce acte normative se aplică în prezent? Ce funcționează și ce nu funcționează? De ce?*
- *Cum se compară experiența noastră cu cea a altor țări (inclusiv argumentată prin date statistice, economico-financiare, ș.a.)?*

4. STABILIREA OBIECTIVELOR

Ce facem la această etapă?

- Se expune succint viziunea (starea/punctul la care se tinde să se ajungă, care ghidează logica și direcția intervențiilor);
- Stabilim obiective care sunt clar corelate cu problema și cauzele acesteia și care se racordează cu obiectivele din documentele de politici existente;
- Stabilim obiective generale și le detaliem în obiective specifice;
- Conferim obiectivelor caracteristici ale unor obiective S.M.A.R.T.

4.1 IDENTIFICAREA OBIECTIVELOR

Obiectivele sunt stabilite drept o reacție la problemă sau un deziderat al autorității într-un oarecare domeniu de activitate. Obiectivele trebuie să fie legate de problemă și de cauzele care o generează. Obiectivele 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, fiindcă acest lucru contribuie la evidențierea coerenței și consecvenței politicii, identificarea posibilelor soluții și direcții de acțiune, ajută la stabilirea indicatorilor de performanță și face posibilă monitorizarea implementării politicii și evaluarea atingerii sau nu a efectelor dorite.

Obiectivele pot fi generale și specifice. Gradul de specificitate a obiectivelor generale este mai redus. Important, însă, este ca cel puțin obiectivele specifice să fie suficient de detaliate, măsurabile, cu alte cuvinte S.M.A.R.T. (Specifice, Măsurabile, de Atins sau realizabile, Relevante și fixate în Timp). Intențiile Guvernului trebuie să fie transpuse într-un cadru de timp, fiind indicate sfera de acțiune și măsura intervenției. Un exemplu de obiectiv formulat corect și altul ambiguu este oferit în boxa de mai jos.

Formularea obiectivelor

- ✓ Obiectiv: *Micșorarea poluării cu deșeuri chimice cu 15% către anul 2025.*
- ✗ Obiectiv: *Reducerea semnificativă a poluării chimice.*

Primul obiectiv este specific (deșeuri chimice) fiind măsurabil (15%) și fixat în timp (către anul 2025). Cel de-al doilea obiectiv are un caracter general, astfel creând dificultăți la etapa de implementare, monitorizare și evaluare.

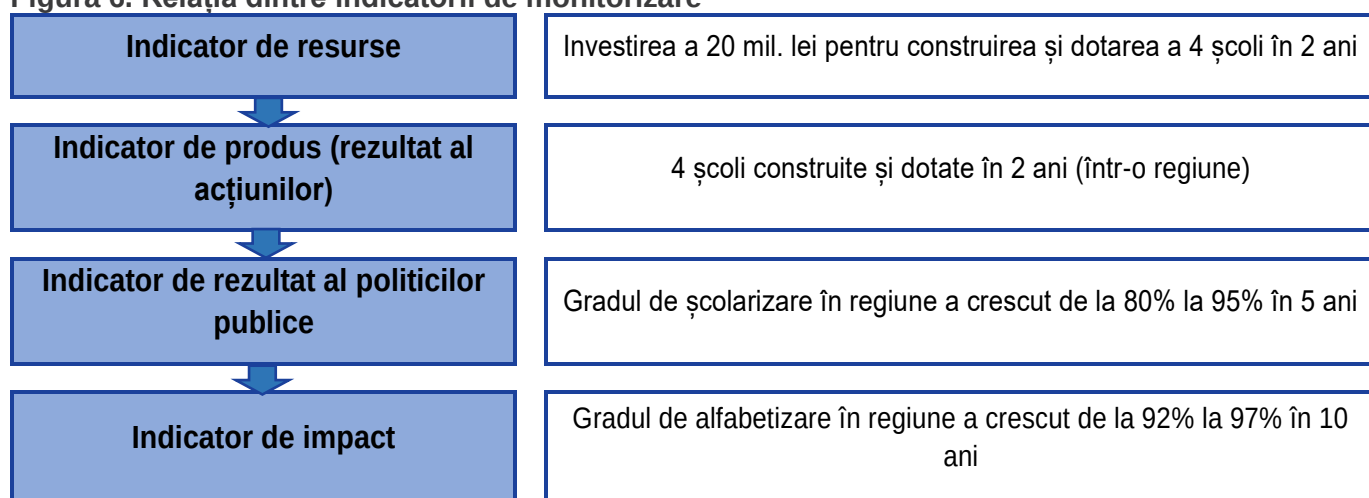
În baza obiectivelor se evaluează soluțiile și impactul acestora, astfel obiectivele ce trebuie atinse se stabilesc luând în calcul performanța măsurabilă pentru acțiunile (sau non-acțiunile) vizate. Cu alte cuvinte, în procesul de stabilire a obiectivelor trebuie de ținut cont de faptul că realizarea acestora va fi monitorizată prin intermediul unor indicatori care vor măsura resursele (input), rezultatele acțiunilor (output), rezultatele politicii publice (outcome) și impactul:

- **Indicatorii de resurse (input)** sunt sursele care intră într-un program sau serviciu al Guvernului. Acestea sunt oamenii, banii și timpul necesar pentru a obține produsele planificate. Fiecare politică publică trebuie să specifice resursele care vor fi necesare pentru a atinge obiectivele;
- **Indicatorii de produs sau rezultat al acțiunii (output)** sunt măsurile unei activități. Acestea pot fi numărul de manuale elaborate și distribuite, sau kilometri de drum construit sau reparat, sau numărul regulamentelor restrictive abrogate cu privire la antreprenoriat.

- **Indicatorii rezultatului politicii publice (outcome)** măsoară rezultatele directe și imediate ale acțiunilor asupra țintei stabilite – oameni, agenți economici, instituții, etc. Acestea se reflectă prin modificări de comportament, competențe, abilități sau performanță. Exemple de rezultate sunt trenurile sau autobuzele care respectă orarul, numărul redus de accidente rutiere sau rata sporită de absolvire a școlii.
- **Indicatorii de impact** măsoară efectul unei politici publice sau instrumentelor de politici publice asupra unei părți a societății. Exemple de impact pot servi creșterea sau reducerea nivelului de alfabetizare, a competitivității, a longevității, a calității apei sau aerului, etc.

Indicatorii de impact vor arăta dacă au fost realizate obiectivele generale, indicatorii care măsoară rezultatele politicii publice vor demonstra dacă au fost realizate obiectivele specifice, iar indicatorii care măsoară rezultatele acțiunii politicii publice și resursele vor arăta în ce măsură au fost realizate acțiunile prevăzute (Figura 6). Totodată realizarea obiectivelor poate fi monitorizată și cu indicatorii care măsoară rezultatele acțiunii politicii publice.

Figura 6. Relația dintre indicatorii de monitorizare



Sursa: Compilarea autorului

Diferența dintre indicatorii care măsoară rezultatul acțiunilor și rezultatul politicii publice constă în faptul că primul indică ce s-a făcut de către autorități și partenerii acestora pentru atingerea obiectivelor, iar al doilea tip de indicatori arată în ce măsură activitățile efectuate au contribuit la schimbarea de atitudine/comportament a grupurilor țintă.¹⁷ În baza acestor distincții putem mai clar identifica categoriile de obiective:

- **Obiectivele generale** reflectă rezultatele preconizate în domeniul general de activitate și se corelează cu indicatorii de impact, reprezintă legătura cu cadrul de politici existent;
- **Obiectivele specifice** reflectă ceea ce se dorește să se obțină în mod concret prin intermediul intervenției, se corelează cu indicatorii de rezultat și se raportează la domeniul specific vizat și natura specială a intervenției; acestea totuși nu trebuie să fie stabilite prea îngust, încât să excludă o variație maximă a potențialelor opțiuni/soluții sau să indice indirect asupra unor categorii de opțiuni preferate;
- **Obiectivele operaționale** (în cadrul documentelor de politici acestea sunt prevăzute ca rezultatele acțiunilor) reflectă și/sau sunt strâns corelate cu rezultatele acțiunilor preconizate (țin de indicatorii de produs sau indicatorii de rezultat al acțiunii - output) și se definesc din punctul de vedere al livrabililor, acestea se referă

¹⁷ Mai mult despre modul de stabilire a indicatorilor a se vedea Cap.7.2, despre modul de monitorizare a atingerii indicatorilor a se vedea „Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice”.

la o opțiune/acțiune specifică și necesită să fie reflectate anume în compartimentul în care se prezintă și se analizează o opțiune concretă.

4.2 CORELAREA CU OBIECTIVELE DIN DOCUMENTELE DE POLITICI CONEXE

Obiectivele stabilite la început ar putea să se modifice/ajusteze în timpul parcurgerii analizei, evaluării impacturilor reale și racordării impacturilor financiare cu resursele disponibile, analizei riscurilor de eșec și a nivelului real de impact ș.a.m.d. Astfel obiectivele trasate la început sunt obiectivele ce țin mai mult de analiza ex-ante, doar după parcurgerea tuturor etapelor analizei, obiectivele în cauză pot fi transpuse într-un proiect de document de politici pentru validare și aprobare oficială.

Trebuie de ținut cont că în anumite cazuri politicile publice nu vin neapărat să soluționeze o problemă, ci să atingă un obiectiv, asumat în cadrul unor documente de politici publice sau angajamente cu partenerii de dezvoltare a țării. În acest context, conform principiului proporționalității, definirea problemei și construirea arborelui problemei nu este necesară cu același lux de amănunte ca și în cazul politicilor publice care vin să soluționeze o problemă. Astfel la stabilirea obiectivelor în cadrul analizei ex-ante trebuie să se țină cont în primul rând de arborele problemei (ce probleme și ce cauze principale trebuie de eliminat) dar și de categoria documentului de politici care se preconizează. Astfel, conform Hotărârii de Guvern nr.386/2020, dacă pentru analiza ex-ante sau propunerea de politici publice se prevede doar că obiectivele se stabilesc pe termene scurt, mediu sau lung și reflectă soluționarea problemei și înlăturarea cauzelor, atunci pentru Strategie și Program există distincții:

- În Strategie prin obiective se presupune doar descrierea rezultatelor preconizate în domeniul de activitate, adică se presupune necesitatea de a pune accent anume pe „obiective generale”;
- În Program pe lângă „obiectivele generale” ale domeniului sau subdomeniului de activitate (care presupun rezultatele preconizate pe domeniul sau subdomeniul de activitate, derivate din obiectivele și direcțiile prioritare ale Strategiei) este necesar de prevăzut și „obiectivele specifice” ale domeniului sau subdomeniului de activitate (care presupun rezultatele preconizate specifice și măsurabile derivate din obiectivele generale ale programului).

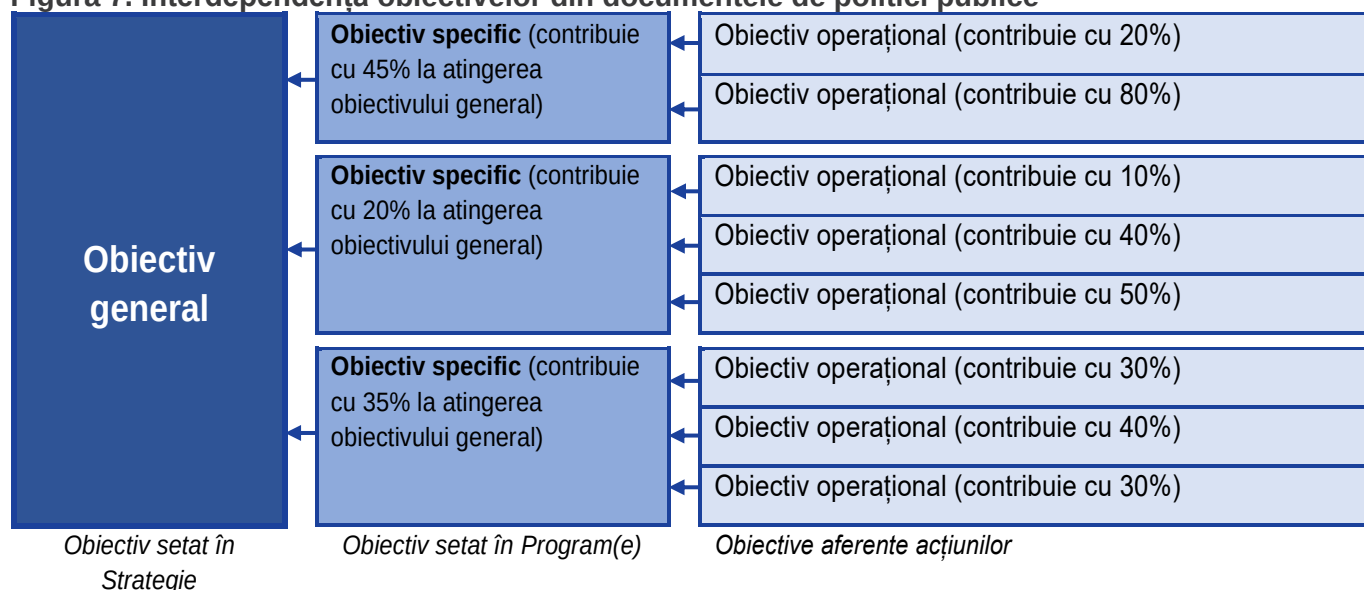
Astfel este evidentă legătura și interconexiunea între obiectivele stabilite în documentele de politici de diferite nivele, precum și între documentele de politici de același nivel dar care abordează probleme din domenii conexe. Corelarea între obiective de diferite niveluri, care se regăsesc în diferite documente de politici poate fi reprezentată schematic prin „arborele obiectivelor”, care se construiește în baza arborelui problemelor.

Exemplu

Este relevant exemplul prezentat în compartimentul 3.2. din prezentul Ghid, cu privire la eficiența energetică a clădirilor. În acest exemplu *obiectivul operațional* de „adoptarea standardelor noi și reglementări moderne în construcții” va fi propice pentru analiza de impact aferentă unui act normativ și derivă din (sau contribuie la) *obiectivul specific* „clădiri mai eficiente energetic cu 30% în 5 ani” aferent unui Program, care la rândul său derivă din (sau contribuie la) obiectivul general „aer mai curat cu emisii mai puține de CO₂” prevăzut într-o Strategie sectorială de mediu. În același timp, după cum este evident, această Strategie care se referă la protecția mediului ambiant va influența crearea mai multor Programe (și intervenții legislative) pe diferite segmente – energetică, transporturi, industria grea ș.a. – însă toate Programele și intervențiile, prin obiectivele specifice, vor avea partea lor de contribuție la realizarea obiectului general de obținerea a unui aer mai curat prin diminuarea emisiilor (adică prin eliminarea diferitor factori de poluare din diferite domenii de activitate umană).

La o etapă preliminară și în cadrul definirii problemei, este important să se dezvolte în paralel arborele obiectivelor existente în documentele de politici și cadrul normativ în vigoare. Luând în calcul că la modul ideal, mai multe obiective operaționale realizate, contribuie într-o măsură, fiecare în parte, la realizarea obiectivului specific. Apoi obiectivele specifice, realizate în totalitate, contribuie la realizarea obiectivelor generale, și acestea la rândul lor duc la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă prevăzute de strategia națională de dezvoltare (inclusiv la obiectivele de dezvoltare durabilă stabilite de Națiunile Unite). Astfel atunci când se identifică obiectivele specifice și operaționale este important să se clarifice nu doar dacă acestea derivă din obiectivele generale (sau mai superioare) dar și în ce măsură vor contribui la atingerea obiectivului general, comparativ cu alte obiective specifice deja setate în același sau în alte documente de politici conexe. Având scopul de găsi obiectivele potrivite ca și pondere și complementare a altor obiective, așa încât să fie găsită ponderea potrivită, nici prea mică (cu riscul de a nu contribui suficient la atingerea obiectivului general) și nici mult prea mare (cu riscul de a irosi inefficient resursele disponibile). Însăși modalitatea de identificare a ponderii potrivite ține mai mult de capacitatea și expertiza persoanelor care lucrează asupra analizei ex-ante și a documentului de politici. Interdependența obiectivelor poate este ilustrată în Figura 7.

Figura 7. Interdependența obiectivelor din documentele de politici publice



Sursa: Compilarea autorului

Întrebări-cheie pentru formularea obiectivelor:

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

5. IDENTIFICAREA OPȚIUNILOR/SCENARIILOR

Ce facem la această etapă?

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

5.1 CATEGORIILE DE OPȚIUNI POSIBILE

Opțiunile nu sunt altceva decât niște modalități realiste de soluționare a problemei și atingere a obiectivelor.

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

Cea mai bună modalitate pentru identificarea opțiunilor posibile este prin ghidare în baza arborelui problemei, odată ce o problemă are mai multe cauze sau mai mulți factori determinanți care trebuie să fie ținuți de intervențiile propuse. În stabilirea opțiunilor este important de ținut cont nu doar de magnitudinea intervenției, ci și de faptul că opțiunile trebuie să fie preferabil diferențiate. Aceasta presupune formularea unor opțiuni care prezintă clar diferențe între ele și sunt alternative, și nu doar un gen de status quo cu modificări neesențiale sau opțiuni care doar realizate împreună vor putea soluționa problema identificată.

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

- **Instrumente de informare** - campanii de informare, mediatizare și educare sau dezvoltare a capacităților. Guvernul, de multe ori, poate motiva grupul țintă să adopte un comportament dorit prin simpla informare și consultare, așa încât persoanele să înțeleagă beneficiile și necesitățile unui comportament determinat. Din altă perspectivă, informarea și dezvoltarea capacităților persoanelor care sunt menite să pună în aplicare politica propusă, este un factor crucial pentru succesul politicii în cauză și atingerea obiectivelor. Însă în absolut toate cazurile, orice reformă nouă sau orice noi reguli propuse includ obligatoriu eforturi de informare publică, fie că e vorba despre simpla publicare în Monitorul Oficial a noilor documente de politici sau e vorba despre campanii masive publicitare de informare a publicului despre noile reguli, importanța acestora și modul de conformare cu acestea (inclusiv riscurile de neconformare). Astfel, într-un pachet de acțiuni și soluții, instrumentul de informare o să fie prezent aproape totdeauna, important este de a înțelege impactul acestuia și relevanța pentru un caz concret, ceea ce va dicta cât de amplă va fi informarea și ce rol va avea în întregul pachet de soluții.

- **Instrumente financiare și mecanisme economice** – granturi, subvenții, garanții, impozitele, taxe, alocații bugetare ș.a., sunt intervențiile care vin să influențeze comportamentul actorilor din piață prin furnizarea de stimulente monetare (pozitive/negative) sau prin garantarea unor reguli de bază ale jocului. Astfel de intervenții de obicei iau forma unor reglementări directe, adică se aplică prin intermediul instrumentelor regulatorii și anume a legislației prescriptive.
- **Instrumente administrative** – cum ar fi prestarea directă de către stat, contractarea din exterior, implicarea familiei și comunității, organizațiilor voluntare, presupun intervenții axate pe utilizarea resurselor administrative și ajustarea modului în care aparatul de stat funcționează (pe intern sau în raport cu cetățenii). A nu se confunda instrumentele administrative cu cele regulatorii. Instrumentele administrative, deși sunt materializate la fel ca și cele regulatorii printr-un act normativ, nu conțin norme de reglementare sau reguli, care se regăsesc în instrumentele regulatorii. Astfel, decizia Guvernului de a oferi dreptul de gestionare a unui proiect unei organizații obștești (instrument administrativ) nu este același lucru ca și decizia Guvernului de a modifica reglementările în domeniul protecției concurenței (instrument regulator), cu toate că ambele sunt aprobate prin acte normative.
- **Instrumente regulatorii** – presupun intervenții prin stabilirea de reguli și norme menite să reglementeze relațiile sociale, fie instituirea unor mecanisme care au menirea să acorde persoanelor posibilitatea de a se auto-reglementa. Trebuie de ținut cont că, deși majoritatea deciziilor luate de decidenții politici necesită emiterea unui act normativ (într-o formă sau alta), totuși nu toate actele presupun în esența lor instrumente regulatorii. Printre cele mai des întâlnite variații de instrumente regulatorii sunt:
 - o Reglementarea prescriptivă tradițională, adică stabilirea de norme exacte ce stabilesc în situații determinate care trebuie (sau nu trebuie) să fie conduita persoanelor cu prevederea mecanismului de control și sancționare. Acest tip de reglementare este preferat de autoritățile publice, odată ce se dovedește cel mai simplu de a fi elaborat și cel mai clar, însă în marea majoritate a cazurilor, în lipsa unor stimulente sau factori ce ar (de)motiva suplimentar, astfel de intervenții sunt puțin efective și foarte costisitoare pentru a fi implementate.
 - o Reglementarea bazată pe performanță, adică stabilirea doar a normelor cu privire la performanța solicitată (la rezultatul scontat), fără a specifica modul și instrumentele de atingere a acestei performanțe. De multe ori se aplică în raport cu cerințele generale tehnice cu privire la produse și servicii, care sunt necesare pentru asigurarea siguranței produselor și securității consumatorilor în procesul utilizării acestora. Modalitatea de atingere a performanței și respectării cerințelor generale ține de procesele interne ale agentului economic sau de standardele oficiale, care pot varia și pot fi selectate după comoditate și resursele disponibile.
 - o Auto-reglementarea și/sau co-reglementarea, presupune lipsa de intervenție directă prin reglementare pentru stabilirea conduitei. În cazul auto-reglementării, de exemplu statul acordă posibilitatea unor actori de pe o piață de a-și stabili singuri reguli de conduită profesionale și cerințe pentru servicii sau produse în cadrul unor asociații profesionale predefinite ca formă de către lege. În cazul co-reglementării regulile și cerințele sunt elaborate de către persoanele/asociațiile din sector sau industrie, fiind apoi susținute, aprobate oficial și supravegheate de către autoritățile publice din domeniu. Aceste tipuri de intervenții sunt binevenite pentru domeniile supuse unor ritmuri înalte de schimbare tehnologică sau a circumstanțelor economice/sociale, unde intervențiile de reglementare directă din partea Guvernului se dovedesc neeficiente și nu totdeauna oportune.

Este recomandabil în primul rând să se încerce soluționarea problemei cu propriile eforturi și resurse. Spre exemplu Ministerul Sănătății, avînd obiectivul în cadrul unui proiect de program pentru îmbunătățirea sănătății prin micșorarea poverii cancerului la femei, cercetează în primul rând următoarea opțiune după status quo - “revizuirea mecanismului de rambursare a medicamentelor din lista identificată în cadrul sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală”. Abia celelalte două opțiuni alternative sunt: „reducerea adaosului comercial pentru medicamentele din lista identificată” și „plafonarea prețurilor la medicamentele identificate”. Ambele din aceste opțiuni afectează în primul rând agenții economici, care vor pierde o parte din profit ca urmare a realizării obiectivului Guvernului de reducere a prețului cu amănuntul la câteva tipuri de medicamente esențiale.

În majoritatea cazurilor, instrumentele se complimentează, fiind necesară aplicarea mai multor instrumente în mod simultan. Totuși este preferabil ca cele regulatorii să fie ultimele, ca fiind cele mai intrusive, cu riscul cel mai înalt de a crea efecte negative sau de a nu fi suficient de eficace. Procesul de identificare a opțiunilor presupune selectarea unei varietăți cît mai mari de opțiuni posibile, luînd în calcul cauzele și factorii ce creează și determină problemele examinate, resursele și timpul disponibil, experiența din trecut, recomandările și practicile din alte state care s-au confruntat cu probleme similare. Ulterior, din totalul de opțiuni vor fi selectate cele mai relevante și optime opțiuni alternative pentru a fi examinate mai aprofundat prin explorarea impactului fiecărei opțiuni în parte și compararea avantajelor și dezavantajelor.

Evident că forma opțiunilor va fi diferită în dependență de proiectul de document de politici pentru care se parcurge analiza ex-ante. În cadrul unei analize pentru Strategie, opțiunile iau forma direcțiilor prioritare (care sunt ghidate de obiectivele de dezvoltare durabilă prevăzute de strategia națională de dezvoltare). Deja în cadrul Programului, opțiunile în majoritatea cazurilor iau forma unui set de acțiuni ce reprezintă diferite instrumente de intervenții (regulatorii sau nu) și aspectul „alternativ” este acordat în special de accentul pus pe unele tipuri sau alte tipuri de instrumente fie pe ținutarea într-o măsură mai mare sau mai mică a unor cauze sau probleme distincte.

5.2 IDENTIFICAREA OPȚIUNILOR RELEVANTE

Din totalitatea de opțiuni identificate, se va purcede la selectarea celor mai fezabile și oportune, care vor fi expuse în formularul de analiză ex-ante și vor fi analizate prin prisma impacturilor. Astfel, din punct de vedere practic este necesar de limitat numărul opțiunilor care urmează să fie analizate, dar nu mai puțin de trei, dintre care una este opțiunea status quo sau scenariul de referință. Opțiunea status quo, chiar dacă nu este o opțiune de politică publică preferată, constituie un reper util care poate fi aplicat la compararea cu alte opțiuni identificate. Totodată, în urma analizei s-ar putea ca opțiunea status quo să fie cea mai bună soluție la moment.

Cele mai răspândite metode de identificare a opțiunilor posibile și/sau de selectare a opțiunilor relevante sunt de ordin calitativ. Mai frecvent este utilizată furtuna de idei (brainstorming), metoda analogiei (compararea cu politici publice similare) și metodele folosite de experți (consultarea experților în domeniu). Furtuna de idei poate fi realizată îmbinînd celelalte metode menționate, fiind în esență o dezbateră pe marginea opțiunilor. Metoda analogiei este utilă deoarece ține de analiza unor opțiuni aplicate în trecut, în alte sectoare sau în alte țări, în acest sens pot fi accesate publicațiile ale unor organizații internaționale care publică cele mai bune practici ale statelor membre.¹⁸ Totodată, înainte de a emula o soluție străină, este important de a evalua gradul de succes sau nereușită al acesteia în sectorul sau țara respectivă. Metodele folosite de experți sunt la fel foarte utile, pentru că implicarea unor persoane din exterior poate contribui la un grad mai mare de obiectivitate în abordarea problemei și identificarea opțiunilor pentru soluționarea acesteia.

¹⁸ De exemplu informații relevante pot fi găsite pe pagina oficială SIGMA (inițiativa comună UE și OCDE) <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-papers.htm>

O acțiune sau un set de acțiuni selectate pentru formarea unei opțiuni alternative:

- trebuie să fie eficientă și efectivă, adică să țintească o varietate cât mai mare de cauze ale problemei și/sau să elimine cu certitudine cel puțin o cauză a problemei;
- să fie aliniată la direcțiile prioritare (stabilite într-un document de politici superior) și încadrată în principiu în cadrul existent de politici, să nu devieze de la prevederile documentelor de planificare, în special a se ține cont că opțiunile din cadrul unui Program sunt deja limitate la direcțiile prioritare identificate de Strategia din care acest Program derivă, în același timp opțiunile posibile în cazul unei Strategii se racordează la obiectivele expuse în strategia națională de dezvoltare și în obiectivele de dezvoltare durabilă;
- să fie realistă (posibil de aplicat) și racordată la resursele existente, în special să fie corelată cu prevederile cadrului bugetar pe termen mediu;
- să fie fezabilă din punct de vedere politic și să țină cont de contextul politic existent;
- să nu contravină cadrului normativ, în special să nu fie contradictorie cu prevederile normelor constituționale și ale tratatelor internaționale la care Moldova este parte;
- să fie proporțională, adică să nu depășească ceea ce este strict necesar să fie făcut pentru a atinge în mod satisfăcător obiectivele stabilite, să fie cât mai simplă posibil și trebuie să lase un domeniu de aplicare cât mai larg pentru intervenția regională/locală sau chiar privată (în baza principiului subsidiarității).

Opțiunile selectate trebuie să fie dezvoltate și expuse cu suficiente detalii pentru a fi clară diferența între opțiunile alternative, inclusiv în ceea ce ține performanța potențială în atingerea obiectivelor. Se va evita descrierea vagă a opțiunilor alternative, trebuie să fie clar cum ele influențează asupra cauzelor problemei, cum vor fi implementate, monitorizate și puse în aplicare, de către cine și în ce perioadă de timp, inclusiv și dacă mai sunt necesare alte acțiuni complementare pentru a asigura efectivitatea opțiunii în cauză. Astfel se recomandă ca la descrierea opțiunii să se clarifice în detaliu ce acțiuni vor fi necesare de a fi întreprinse din partea fiecărei entități vizate. Aceasta facilitează substanțial analiza impacturilor ce trebuie să urmeze.

Exemplu

În cadrul unei Strategii naționale ce vine să lupte cu sărăcia și să contribuie la eliminarea inegalităților între diverse pături sociale, se propune analiza unui Program care ar avea în vizor problema spațiului de locuit pentru păturile social vulnerabile, în special în mediul urban. În privința acestei probleme au fost identificate mai multe cauze primare, cum ar fi – prețuri înalte la imobil în mediul urban, datorită cererii înalte, lipsei planificărilor cu spații mici, ofertă mai mică decât cererea; prețuri înalte pentru chirie; capacitatea financiară scăzută a păturilor vulnerabile în special datorită locurilor de muncă prost plătite fie instabile, ceea ce atrage imposibilitatea de a contracta credite bancare ș.a. În aceste circumstanțe pot fi identificate mai multe opțiuni posibile:

- Opțiunea 1. Status quo, lucrurile sunt lăsate așa cum decurg, în baza ideii că piața va reacționa într-un oarecare mod la necesitățile păturilor vulnerabile, fiind identificate tendințe pozitive grație creșterii economice din ultimii ani;
- Opțiunea 2. Construirea locuințelor sociale pentru a fi date în folosință, contractarea unui dezvoltator în acest sens;
- Opțiunea 3. Acordarea ajutoarelor sociale familiilor vulnerabile pentru acoperirea plăților pentru chirie;
- Opțiunea 4. Acordarea facilităților pentru companiile de construcții care doresc să dezvolte locuințe la prețuri mai mici pentru pături vulnerabile, și anume facilități la obținerea lotului de pământ și la procurarea/importul

materialelor de construcții;

- Opțiunea 5. Identificarea și utilizarea clădirilor abandonate din suburbii, prin repararea și reutilizarea acestora și acordarea lor în folosință.

Majoritatea acestor opțiuni ar putea fi combinate, totuși s-ar putea ca resursele bugetare să fie limitate, ceea ce presupune că din opțiunile cu cele mai mari cheltuieli (ex. Opțiunile 2 și 3) trebuie de ales doar una, dar și în acest caz este important să existe asigurarea resurselor planificate în CBTM. Opțiunea 5 ar putea să se dovedească neeficientă, să necesite prea mult efort administrativ și să prezinte riscuri enorme în potențialul de implementare, cel puțin să se dovedească fie că nu sunt suficiente clădiri de acest gen sau că acestea sunt într-o stare de avariere avansată și vor necesita cheltuieli mult mai mari pentru reutilizare/reparație. În același timp, fiecare din aceste opțiuni presupune un set destul de amplu de acțiuni din diferite categorii de instrumente de intervenție (regulatorii, informative, administrative și financiare).

Selectarea celei mai bune opțiuni în cadrul unui exercițiu de analiză pentru un proiect de document de politici publice (în special pentru o Strategie) se poate dovedi un proces destul de complicat din cauza domeniului larg acoperit de problematica examinată, a multitudinii de cauze și de factori importanți, cu riscul de a lăsa în umbră unele cauze cu adevărat relevante (și opțiuni raportate la acestea) sau de a pune accent prea mare pe unele cauze subsidiare, care par importante la prima vedere. O tehnică ce poate fi utilizată pentru identificarea celor mai relevante opțiuni/scenarii și a evita opțiunile cele mai pesimiste sau cele care sunt prea optimiste, este „*analiza scenariilor*”¹⁹, aceasta face parte din diversitatea de tehnici de „*foresight*”²⁰ care pot fi aplicate la definirea problemei și identificarea soluțiilor pentru atingerea unor obiective generice în viitor. Această analiză se bazează pe expunerea celor mai relevante cauze sau forțe motrice (factori) ce influențează modalitatea de schimbare și dezvoltarea a realităților actuale, corespunzător și a modului de implementare a politicilor. În baza acestei tehnici pot fi selectate cele mai bune opțiuni luând în calcul riscurile sau circumstanțele relevante, schimbarea cărora influențează substanțial politica propusă și modul de implementare a acesteia. Aplicarea tehnicii analizei scenariilor la această etapă are următoarea logică:

- În baza descrierii situației și arborelui problemei se identifică forțele motrice și cauzele cele mai importante care fac ca situația actuală să fie așa cum este;
- În urma analizei nivelului de impact și a certitudinii de schimbare a fiecărei forțe motrice/cauze se construiesc o varietate de scenarii posibile în viitor și se selectează cele mai posibile scenarii (cele mai probabile evoluții ale realității actuale într-o limită de timp stabilită); construirea scenariilor are la bază următorii pași:
 - o Se identifică factorii/forțele motrice care influențează situația actuală sau care în mod substanțial pot influența implementarea politicii în viitor (acești factori trebuie să fie deja identificați în definirea problemei și construirea arborelui problemei)
 - o Toții factorii sunt aranjați în conformitate cu potențialul impact și probabilitatea apariției (certitudinea sau iminența lor), scopul fiind de a putea stabili clar care sunt factorii ce au impact și au o probabilitate înaltă de apariție. Calificative pentru impact sau risc de apariție pot fi simplificate, de gen – mic, mediu, mare (sau doar mic, mare). Aranjamentul se efectuează pe două axe, care indică gradarea nivelului de impact (de la mic la mare, pe abscisă) și alta indică probabilitatea apariției (de la incert până la iminent, pe

¹⁹ Mai multe despre analiza scenariilor a se vedea - Paniol, Matthew J.; Rowland, Nicholas J. (2018). "Defining Scenario". *Futures & Foresight Science*. doi:10.1002/ffo2.3

²⁰ Mai multe despre tehnicile „foresight” a se vedea – UNDP, „Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda” <https://www.undp.org/publications/foresight-manual-empowered-futures>

ordonată).

- Se iau în considerație factorii (cauzele) care au cel mai mare impact și probabilitatea cea mai înaltă de apariție. În baza acestor factori (cauze) și intensității apariției, se stabilesc scenarii după tipul – optimiste, realiste, pesimiste. Se iau în considerație consecințele fiecărui scenariu și modul în care factorii analizați și riscurile se materializează în cadrul fiecărui scenariu.
- Politicile sau opțiunile identificate se confruntă cu aceste câteva scenarii probabile, așa încât opțiunile care rămân oportune și relevante (eficiente și efective) pentru toate sau majoritatea scenariilor, vor fi selectate drept cele mai bune opțiuni pentru a fi supuse unei examinări mai minuțioase în baza analizei impacturilor. Această metodă, ulterior, va permite o mai bună analiză a riscurilor de eșec în cazul fiecărei opțiuni în parte.

Întrebările-cheie pentru identificarea opțiunilor:

- Care sunt cele mai bune opțiuni pentru soluționarea problemei?
- Au fost considerate toate alternativele posibile? A fost examinată opțiunea “nici o intervenție (status quo)”?
- Au fost examinate alte opțiuni decât cele cu caracter regulatoriu?
- Dacă opțiunea utilizează un instrument regulatoriu, s-a examinat aplicarea acestuia?
- Au fost examinate posibilitățile de aplicare a stimulentei economice, fiscale sau de alt gen și nu doar a opțiunilor restrictive?
- Poate fi implicată societatea civilă, sectorul privat sau donatorii în procesul de implementare sau problema poate fi soluționată doar cu eforturile Guvernului?
- Din totalul de opțiuni, au fost selectate cele mai rezonabile din perspectiva proporționalității, subsidiarității cadrului de politici, eficienței și eficacității, fezabilității și racordării la resursele existente?
- Opțiunile selectate au fost expuse suficient de clar și detaliat?

6. ANALIZA OPȚIUNILOR ȘI SELECTAREA OPȚIUNII RECOMANDATE

Ce facem la această etapă?

- *Identificăm toate tipurile relevante de impact pentru fiecare opțiune.*
- *Efectuăm analiza calitativă a celor mai semnificative impacturi (cu excepția impactului fiscal), estimăm și efectuăm analiza cantitativă detaliată a celor mai semnificative impacturi.*
- *Nu uităm să analizăm impactul distribuțional al costurilor și beneficiilor opțiunilor în societate, dar și să ținem cont și de costurile pentru implementarea fiecărei opțiuni.*
- *Analizăm riscurile de eșec și incertitudinile pentru fiecare opțiune.*
- *Comparam toate efectele pozitive și negative a fiecărei opțiuni, conturăm argumentele pro și contra ale fiecărei opțiuni.*
- *Identificăm opțiunea care are cele mai multe avantaje, cel mai bine soluționează problema și conduce la atingerea obiectivelor stabilite.*

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

La această etapă este important de apreciat cum vor funcționa politicile publice în practică și de identificat constrângerile care trebuie să fie depășite în cazul în care politicile publice urmează să fie implementate. Analiza opțiunilor este importantă pentru a face estimări cât mai precise ale costurilor care vor fi suportate de Guvern, pentru a determina dacă politicile publice vor justifica costurile suportate pentru implementarea acestora și pentru a evalua dacă beneficiile acestora par să fie durabile pe termen lung. Așa cum este indicat în cadrul normativ ce reglementează procesul analizei ex-ante, în acest capitol vor fi expuse principalele tipuri de impact care trebuie să fie analizate, în baza cărora vor fi dezvoltate estimările avantajelor și dezavantajelor fiecărei opțiuni în parte, în procesul analizei ex-ante:

- **Impactul fiscal;**
- **Impactul administrativ;**
- **Impact economic;**
- **Impactul social;**
- **Impactul asupra mediului înconjurător.**

6.1 IDENTIFICAREA IMPACTURILOR

Analiza impactului este obligatorie pentru toate opțiunile de politică publică, indiferent de natura acestora. Analiza, însă, poate varia în dependență de datele disponibile, specificul opțiunilor și capacitățile autorităților publice. Toate acțiunile au un cost care este finanțat din buget, cu suportul donatorilor, sau de către societate și antreprenori. Totodată, anumite opțiuni, în dependență de caracterul acestora ar putea să nu aibă impact administrativ, social, economic sau asupra mediului înconjurător. În cazul în care opțiunea nu are impact asupra uneia din sferele menționate, acest lucru trebuie indicat argumentat în cadrul analizei. Astfel, primul pas important, pînă la estimare și analiza impacturilor, este de a încerca identificarea celor mai evidente impacturi.

Cel mai efectiv mod de identificare a impacturilor potențiale este prin a trece în revistă cele mai des întâlnite impacturi și a încerca să se stabilească dacă un astfel de impact ar putea apărea în cazul unei opțiuni concrete.

Cu acest scop, în anexa nr.1 la prezentul Ghid este inclusă o listă desfășurată a celor mai relevante (cel mai des întâlnite) categorii de impacturi care ar putea apărea în cazul unor propuneri de politici concrete.²¹ În timpul cât se parcurge întreaga listă, se răspunde la întrebările din aceasta, se va trece în revistă care sunt impacturile potențiale relevante, care sunt impacturi directe și care sunt indirecte și cât de mare, la prima vedere, ar putea fi intensitatea acestor impacturi.

În paralel se va stabili dacă impactul identificat va avea conotație pozitivă sau negativă în raport cu scenariul de referință și în privința grupurilor ce vor fi afectate.

Este foarte important de a ține cont că în majoritatea cazurilor impacturile (sau factorii care generează aceste impacturi) sunt conexe și se influențează, fiind atestată o legătură cauzală, cu raport invers, între impacturi din diferite categorii. De exemplu dacă o politică pentru protecția mediului tinde spre a avea impact pozitiv asupra mediului (ex. calitatea mai bună a aerului), în mod inevitabil aceasta va avea impact negativ asupra bugetului sau asupra agenților economici (ex. impunerea unor noi standarde de emisii de CO2 vor necesita investiții suplimentare din partea întreprinderilor din domeniul industrial, adică costuri suplimentare pentru a procura echipamente de filtrare mai performante, probabil și cheltuieli suplimentare din bugetul de stat pentru a angaja inspectori mai mulți sau a implementa noi proceduri de analiza calității aerului). Odată cu identificarea conotației pozitive sau negative a impactului, este la fel important de a estima preliminar cât de vast și de mare va fi acel impact, pentru a putea înțelege (conform principiului proporționalității) cât de detaliat trebuie estimat/cuantificat și cât de mult efort și timp se va aloca pentru estimarea acelui impact. Analiza preliminară a magnitudinii impactului poate fi desfășurată după criteriile și tehnica expusă mai sus, la Cap.2.2 din prezentul Ghid. În același timp, în conformitate cu principiul proporționalității, se va decide și cât de lung va fi lanțul de impacturi directe și indirecte, care va fi reflectat și analizat mai departe.

La procesul de identificare a impactului, este important să fie respectate următoarele reguli:

- Trebuie de gândit atât pe termen scurt cât și pe termen lung, odată ce adesea este mai ușor de identificat impactul doar pe termen scurt;
- Asigura din timp măsurile necesare pentru a evalua impactul ce nu poate fi ușor exprimat în termeni cantitativi și monetari;
- De ținut cont că diferiți factori ce generează impact interacționează unul cu celălalt;
- De luat în calcul că impactul propunerii poate fi afectat de către implementarea altor inițiative, în special dacă propunerea face parte dintr-un pachet.

Distribuirea costurilor și beneficiilor în societate

La începutul procesului de analiză trebuie de ținut cont de faptul că fiecare opțiune implică o distribuire neomogenă a costurilor și beneficiilor pentru societate. Unele persoane, grupuri, regiuni sau sectoare vor beneficia mai mult, altele mai puțin. Efectele potențiale ale unor propuneri pot fi ambigue - unele categorii de persoane vor suporta costuri, altele vor beneficia în urma implementării politicii publice respective, iar altele nu vor fi afectate de politica publică. Spre exemplu, majorarea unor taxe va contribui la creșterea veniturilor bugetare, care vor conduce și la sporirea cheltuielilor pentru anumite sectoare sau categorii de persoane beneficiare, dar va reprezenta un cost pentru contribuabili. În dependență de natura politicii publice, analiza costurilor și beneficiilor trebuie să țină cont de distribuirea acestora pe sectoare, arii geografice, categorii de persoane, inclusiv pe sexe și grupuri de vârstă.

²¹ Lista în cauză este elaborată în baza recomandărilor UE din „Better Regulation Toolbox” („O legiferare mai bună – Set de instrumente”, Instrumentul #19) https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_ro

În contextul obiectivelor de dezvoltare durabilă (Agendei 2030) se impune atragerea atenției sporite asupra distribuției costurilor și beneficiilor, luând în calcul și principiul „nimeni să nu fie lăsat în urmă” pentru a nu contribui și mai mult creșterea discrepanțelor și inegalităților de șanse între diferite grupuri sociale sau etnii, sau din contra, a opta pentru opțiunea care prezintă o distribuție mai echitabilă a costurilor sau beneficiilor și poate contribui la micșorarea inechităților și discrepanțelor atestate în prezent.²² În acest sens se va atrage și o atenție sporită la analiza riscurilor în cazul fiecărei opțiuni pentru a se asigura că este selectată opțiunea cu cele mai mici riscuri de eșec (spre exemplu nu vor apărea circumstanțe ce vor impune distribuția beneficiilor doar pentru o pătură sau categorie a societății, dar beneficiile vor fi distribuite echitabil) sau în setul de acțiuni vor fi propuse acțiuni suplimentare pentru a diminua riscurile de eșec.

Politicile publice implică costuri și generează beneficii atât pe parcursul perioadei de implementare, cât și după realizarea politicii publice. În acest context, funcționarii publici implicați în evaluarea impactului opțiunilor trebuie să reflecteze asupra repartizării costurilor și beneficiilor în timp, precum și să facă o tentativă de a estima costurile și beneficiile indirecte (externalitățile, adică beneficii sau costuri, care deși nu afectează monetar un producător de bunuri sau servicii, influențează standardele de viață ale societății), care vor fi generate de opțiunile respective.

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

Beneficiile unei inițiative de politică publică sunt strâns legate de obiectivele acesteia. De exemplu, dacă obiectivul unei politici publice este de a reduce poluarea aerului, o politică de succes ar fi aceea ale cărei beneficii sunt aerul curat sau reducerea poluării. Comparând opțiunile, accentul trebuie pus pe măsura în care fiecare opțiune va realiza beneficiile dorite. Beneficiile, dar uneori și costurile, pot fi atât tangibile, cât și intangibile. De multe ori este greu de identificat în mod clar beneficiile, cu atât mai mult de le supus unor cuantificări. Însă trebuie de ținut cont că în orice caz, dacă înțelegem impacturile negative (costurile) din prezent, atunci scăderea acestor costuri în cazul unei noi politici va presupune în mod indirect apariția beneficiilor. De exemplu, dacă constatăm în prezent că, datorită neconformității unor produse de consum curent, consumatorilor le este cauzat un prejudiciu anual ce poate fi estimat la circa 10 milioane de lei anual, dacă în urma intervenției statului, va crește numărul de produse conforme (scădea numărul celor neconforme) și prejudiciul se va diminua cu 40% fiind estimat deja la 6 milioane lei, atunci am putea stabili că în comparație cu situația actuală, noua politică implementată va putea cauza beneficii de 4 milioane lei anual.

Cuantificarea și exprimarea în unități monetare a impactului

După ce au fost identificate impacturile, este important, în cadrul analizelor, de a încerca cuantificarea acestora. Adică de a exprima mărimea impactului pozitiv sau negativ (prevalare de costuri sau prevalare de beneficii) în aceleași unități de măsură. Odată ce doar măsurarea impacturilor (costurilor și beneficiilor) cu aceleași unități de măsură vor permite compararea opțiunilor între ele și selectarea unei opțiuni recomandate. Cuantificările pot fi efectuate în orice unitate de măsură convenabilă, însă care poate fi atribuită tuturor categoriilor de impacturi.

²² Despre principiul în cauză (*leave no one behind*) și modul de punere în practică a se vedea materialele publicate în cadrul Națiunilor Unite <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

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 se fac doar afirmații generale, precum „un nivel mai ridicat al siguranței și sănătății” sau „drumuri mai sigure”, va fi imposibil de stabilit care dintre opțiuni asigură un nivel de protecție mai ridicat. În mod comparativ, pot fi utilizați parametri precum numărul (sau procentul) de vieți salvate; de accidente mortale prevenite; de persoane vârstnice salvate de la sărăcie ș.a. Astfel se atestă des cazuri de beneficii non-economice care nu pot fi exprimate în unități monetare însă pot fi cuantificate, cum ar fi în analiza impactului asupra mediului, de exemplu numărul de specii de pești salvate de la dispariție.

Pentru a putea realiza o cuantificare sau monetizare credibilă, certă și validă este deosebit de importantă colectarea și analiza datelor corespunzătoare.²³ Doar în baza colectării și analizei datelor cantitative - statistici disponibile, datelor ce pot fi furnizate de către actorii pe o piață (vizată de propunerea de politică) pot fi cu succes cuantificate costurile și beneficiile sau cel puțin utilizate modele existente pentru a obține un nivel de cuantificare necesar.

În unele cazuri când nu poate fi atribuită o unitate de măsură recunoscută unanim pentru toate impacturile, este posibil de propus o unitate inventată care ar evidenția intensitatea și magnitudinea unui tip de impact (așa cum se face de exemplu în cadrul analizei multicriteriale – a se vedea un exemplu în anexa nr.3 din prezentul Ghid). Categoria beneficiilor care nu pot fi cuantificate, și cu atât mai puțin exprimate în unități monetare 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.

Totuși cea mai universală modalitate de cuantificare este în bani, adică de obicei în lei/an. Nu doar cuantificarea, dar anume monetizarea impactului este importantă în special pentru analiza impactului fiscal, administrativ și a tuturor variațiilor de analiză a impactului economic. De obicei exprimare în unități monetare a valorii bunurilor și serviciilor se bazează pe valorile/prețurile care există pe piață (prețul mediu al unui bun), pe valoarea monetară pe care în mediu o persoană este dispusă să o achite sau pe unele tarife/taxe reglementate expres în cadrul normativ (ex. grila salarială a funcționarilor, taxa pentru autorizații, impozite etc.).

Există totuși impacturi (în special beneficii) non-economice pentru care nu poate fi stabilită o valoare de piață, însă care necesită să fie cuantificate și exprimate în unități monetare. De exemplu estimarea nivelului de corupție, libertății de expresie sau independenței justiției, nu este o sarcină ușoară, beneficiile acțiunilor în aceste sfere fiind dificil de estimat. Aceste beneficii sunt intangibile, spre deosebire de beneficiile tangibile, precum nivelul exporturilor, numărul beneficiarilor, etc. În acest caz pot fi utilizate instrumente ca metoda hedonistă sau disponibilitatea de a plăti a populației, ilustrate în anexa nr.3 la Ghid. Beneficiile pot fi sporite pentru un contingent al populației (de exemplu, un anumit grup de muncitori care beneficiază de noua politică publică privind securitatea muncii) sau pentru publicul larg (măsurile de sporire a igienei produselor alimentare sau reducerii poluării aerului). În aceeași ordine de idei, o importanță deosebită reprezintă monetizarea riscurilor pentru sănătate. Evident că 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. Pentru monetizarea valorilor non-piață asociate reducerii acestor riscuri de obicei se utilizează următoarele tehnici și metode:

- Tehnicile privind „disponibilitatea de a plăti” (sau evaluarea contingentă) întreabă cetățenii cât de mult ar fi

²³ Pentru mai multe detalii în privința colectării și analizei datelor a se vedea „Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis”, Peter Van Humbeeck, 2006 <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/economic-analysis/>

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 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.²⁴

- „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.

Exprimarea în unități monetare a timpului și efortului depus pentru ca o entitate să se conformeze la niște cerințe sau pentru a calcula scăderea timpului în urma simplificării/eficientizării unor proceduri, în calitate de beneficiu a unei politici, de obicei se bazează pe valoarea timpului și efortului după cum este prețuită de angajator în baza salariului achitat pe ora și, corespunzător, valorificată de angajat. Adică după aceleași principii expuse mai sus, valoarea timpului și efortului este stabilită prin disponibilitatea persoanei (angajatului) de a accepta o plată pentru consumul acestui timp (sau cu alte cuvinte, ar fi o compensare pentru cedarea timpului/efortului dat în folosul angajatorului). Această abordare este utilizată în cadrul metodei Modelului Costului Standard care servește la estimarea și monetizarea poverii administrative sau poverii de conformare (ca timp și efort) la unele obligații impuse de o politică/reglementare.²⁵ De exemplu, obligația de a obține o autorizație pentru a putea practica o activitate economică, presupune nu doar costul în achitarea unei taxe oficiale la solicitarea autorizației în cauză, dar în special costul timpului și efortului ce trebuie depus pentru a colecta toate documentele ce se vor anexa la cerere, a face vizitele necesare pentru a depune cererea și ridica actul final (pentru beneficiarul de autorizație), pe de altă parte este și costul timpului și efortului ce apare pentru autoritatea publică care recepționează și procesează cererea pentru o autorizație, în mod aleatoriu ar mai putea fi și timpul/efortul din partea autorității de a efectua vizite de control pentru a verifica dacă agentul economic respectă cerințele care au stat la baza autorizării. Astfel, în baza valorii salariului pe ora (pentru autoritate – grila salarială, pentru agent economic – salariul de piață, dar de multe ori se ia ca reper salariul mediului pe economie stabilit de Guvern anual), în cadrul Modelului Costului Standard se atribuie o valoare monetară a timpului și efortului irosit pentru conformarea cu noua politică în privința autorizării unei activități economice. Corespunzător, în cazul creșterii timpului și efortului se obțin costuri noi, în cazul eficientizării proceselor actuale și scăderii

²⁴ În special disponibilitatea de a plăti și/sau de a accepta este o abordare foarte răspândită de a cuantifica impacturile legate de sănătate, calitatea vieții, speranța de viață, în statele Europene care au un sistem de analiză ex-ante dezvoltat. Foarte activ impactul politicilor asupra sănătății și calității vieții este analizat în Marea Britanie, în acest sens a se vedea – „The Green Book” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/938046/The_Green_Book_2020.pdf . În același timp, o platformă europeană de amplasare care organizează sondaje și colectează datele necesare pentru estimarea și cuantificarea impactului asupra sănătății este „Euroqol”, despre instrumentarul EQ-5D a se vedea - <https://euroqol.org/eq-5d-instruments/>

²⁵ Pentru mai multă informație despre Modelul Costului Standard și modulul cum se utilizează în cadrul statelor membre OCDE și UE a se vedea – „International Standard Cost Model Manual” <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> , în privința modulului de aplicare a MCS în Moldova a se vedea - Ghid de aplicare a Modelului Costului Standard în Republica Moldova https://mei.gov.md/sites/default/files/ghid_mcs_2020.pdf

timpului/efortului se obțin beneficii, care pot fi expuse în valută națională. Un exemplu desfășurat de utilizarea a Modelului Costului Standard și monetizarea poverii administrative este inclus în anexa nr.3 la prezentul Ghid.

Întrebări-cheie pentru analiza fiecărei opțiuni:

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

6.2. ANALIZA IMPACTULUI FISCAL (ASUPRA BUGETULUI)

La această etapă:

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

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

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

Anume acest cost net sau “soldul nefinanțat,” este informația critică care trebuie să fie luată în considerare atunci când Guvernul ia decizia de a aproba sau respinge o opțiune. Valoarea sau beneficiul unei opțiuni trebuie comparată cu abilitatea Guvernului de a-și permite costul adițional. Mai mult decât atât, în cazurile în care costul este

prea înalt, ar putea să fie necesar de revizuit opțiunile identificate și de ajustat una sau mai multe opțiuni astfel încât acestea să fie mai puțin costisitoare. Formularul cere, de asemenea, ca analiza să fie făcută pentru o perioadă de mai mulți ani pentru a arăta cum se schimbă impactul asupra CBTM de la un an la altul (Tabelul 4). Practic vorbind, el oferă informații importante în cazurile în care, de exemplu, o propunere implică un cost neînsemnat în primul an, dar cu o creștere dramatică a costurilor în viitor. Fără o perspectivă multianuală, o propunere poate arăta atractivă în prezent, dar în câțiva ani să devină prea costisitoare.

Tabelul 4. Formular privind impactul fiscal (asupra bugetului)

	Costul Anul 1 (mii lei)	Costul Anul 2 (mii lei)	Costul Anul 3 (mii lei)
Clasificarea pe program/subprogram:			
2. Impactul asupra cheltuielilor publice (pe categorii economice):			
a. Costul total al opțiunii inclusiv: Cheltuieli de personal Bunuri și Servicii Mijloace fixe Materiale circulante Alte (după caz): _____			
b. Finanțarea disponibilă în alocațiile CBTM/bugetare existente* inclusiv: Cheltuieli de personal Bunuri și Servicii Mijloace fixe Materiale circulante Altele (după caz): _____ (* dacă finanțarea vine din mai multe surse decât un singur minister, pe o pagină separată faceți o descriere detaliată)			
c. Necesitatea în alocații adiționale în CBTM/buget (a - b)**inclusiv: Cheltuieli de personal Bunuri și Servicii Mijloace fixe Materiale circulante Altele (după caz): _____ (** Sumele negative denotă economiile nete)			
3. Mijloace potențial disponibile pentru a acoperi cerințele adiționale:			
a. Finanțare (asistență financiară) externă disponibilă pentru a acoperi necesitățile adiționale, însă neincluse în CBTM Sursa : _____			
b. Din asistența tehnică externă (cu finanțare direct de la donatori)			
4. Impactul asupra veniturilor bugetare			
5. Necesitatea de resurse când nu există surse de finanțare (2c-3-4)			

Sursa: Compilarea autorului

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

- **Clasificația programelor.**²⁶ Prima celulă din tabel trebuie să fie utilizată pentru a indica codurile (în baza clasificării

²⁶ Conform Ordinului Ministerului Finanțelor privind clasificția bugetară nr.208 din 24.12.2015
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118362&lang=ro

bugetare) și denumirea grupului sau programului principal la care se referă opțiunea. Dacă clasificarea de program nu este disponibilă, se va ține cont cel puțin de clasificarea funcțională;

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

- o **2a. Costul total al opțiunii.** Această celulă trebuie să includă costul total al opțiunii, indiferent de faptul dacă mijloacele sunt deja incluse în CBTM sau nu. Costul total trebuie să fie divizat conform clasificății economice: cheltuieli pentru personal, bunuri și servicii, mijloace fixe, stocuri de materiale circulante și, dacă este cazul, pot fi incluse alte categorii de costuri corespunzătoare specificului politicii publice analizate. . Totodată, în cazul unor opțiuni de politici publice, costul cărora nu poate fi estimat după metoda elementelor constitutive, se va aplica metoda comparațiilor sau a costurilor unitare. Dacă opțiunea prezintă o îmbunătățire a programului existent, atunci trebuie să fie indicat costul total al programului, inclusiv costul programului existent.

Coloana “ Bugetul curent /CBTM Anul 1” trebuie să includă costul estimativ pe anul bugetar curent, dacă acesta există. Trebuie de menționat că costul pentru anul curent va acoperi doar perioada începând cu implementarea politicii publice. Ar putea fi și unele costuri adiționale, de o singură dată sau “de pornire”, așa ca achiziționarea echipamentului și instruirea personalului. Coloanele “CBTM Anul 2” și “CBTM Anul 3” trebuie să indice costurile totale preconizate ale opțiunii pentru anii respectivi. În unele cazuri, costurile pentru acești ani pot fi aceleași; totuși, există mai multe motive pentru care aceste costuri ar putea să se schimbe de la an la an, și anume – (i) În primul rând, propunerea ar putea fi limitată în timp și să nu necesite cheltuieli pentru mai mulți ani la rând. În majoritatea cazurilor, acestea sunt proiectele de investiții publice; (ii) În al doilea rând, programul poate avea mai multe etape pe parcursul unei perioade mai mari de timp; (iii) În al treilea rând, costurile programului ar putea să se schimbe dacă nivelul de activitate se bazează pe așa factori ca populația și variația numărului de persoane țintă, creșterea economică și inflația.

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

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

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

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

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

- **2c. Necesitatea în alocații adiționale în CBTM/Buget (2a-2b).** Pentru a determina necesitățile de finanțare adițională la ceea ce a fost deja prevăzut în alocațiile CBTM/Buget, este necesar de dedus sumele indicate în 2b din sumele indicate în 2a. Această diferență reprezintă sporul net (sau descreșterea netă) în finanțarea necesară pentru a implementa propunerea. În cazul unui nou program, pentru care nu sunt prevăzute alocații, suma va fi egală cu costul total al programului.
- **Mijloacele potențial disponibile pentru acoperirea necesităților adiționale.** Pentru a completa această secțiune, autoritatea publică trebuie să identifice alte surse de finanțare posibile.
 - **3a. Finanțarea (asistența financiară) externă disponibilă pentru acoperirea necesităților adiționale, însă neinclusă în CBTM.** Această secțiune trebuie să indice resursele potențiale ale donatorilor/creditorilor externi care nu sunt acoperite în CBTM-ul actual, dar posibil să fie incluse în următorul (se va face referință la numele donatorului și etapa negocierilor).
 - **3b. Din asistență tehnică externă (cu finanțare direct de la donatori).** Această secțiune trebuie să includă orice asistență tehnică care va acoperi unele din costurile programului, inclusiv suport sub formă de transfer de cunoștințe, tehnologii, metodologii și tehnici.
- **Impactul asupra veniturilor bugetare.** Este posibil ca politica publică să genereze venituri din taxe sau alte tipuri de instrumente de obținere a veniturilor. Deși aceste mijloace nu sunt automat disponibile pentru autoritate, ele vor reduce costul total al politicii publice pentru Guvern și de aceea pot fi privite ca sursă alternativă de acoperire pe viitor a costurilor. Totuși, va fi foarte important de considerat în alte secțiuni ale analizei impactului, efectele acestor taxe asupra entităților economice sau asupra indivizilor care le plătesc. Această întrebare este abordată mai jos în compartimentul cu privire la costurile de conformitate și analiza impactului economic.
- **Necesitatea de resurse când nu există surse de finanțare (2c-3-4).** Este foarte important de a recunoaște că sumele din celulele 4 și 5 comportă riscuri: re-allocarea economiilor ar putea fi imposibilă; asistența donatorilor ar putea să nu se materializeze; veniturile estimate din taxe ar putea fi prea optimiste.

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

Trebuie de ținut cont că, pentru procesul analizei ex-ante, nu este mai puțin importantă estimarea beneficiilor care vor fi indicate la pct.4 din Tabel (impacturi asupra veniturilor bugetare). Odată cu expunerea costurilor (adică impactului negativ) asupra bugetului public, se va încerca estimarea impacturilor pozitive, în cazul în care acestea pot fi identificate. Impacturile pozitive pot apărea cât din acțiuni/politici fiscale directe atât și în mod indirect. De exemplu un impact pozitiv va apărea evident în urma stabilirii unei noi obligații fiscale, care va duce la crearea veniturilor pentru bugetul public. Sau în cazul în care o propunere de politica în domeniul comunicațiilor electronice și tehnologia informației va facilita și diversifica foarte mult efectuarea plăților la distanță prin mijloace electronice de comunicare, aceasta în mod indirect ar putea avea un impact sesizabil asupra onorării obligațiilor fiscale din partea contribuabililor,

odată ce modul mai simplu și mai rapid de achitare a obligațiilor fiscale va motiva suplimentar contribuabilii să achite la timp taxele sau impozitele și va scădea considerabil din efortul serviciului fiscal de a urmări achitarea plăților. Totuși, la estimarea impacturilor indirecte trebuie de încercat la maxim de a evita calculele prea optimiste, în cazul în care estimarea monetară a impacturilor indirecte nu este posibilă (din lipsa de date) oricum este important ca acestea să fie expuse și descrise narativ, cel puțin în forma de impacturi calitative.

Estimarea cheltuielilor (costurilor) pentru toată opțiunea în întregime, se va baza pe cuantificarea tuturor cheltuielilor necesare pentru fiecare acțiune în cadrul opțiunii analizate. În acest sens este important de a ține cont de recomandările Ministerului Finanțelor incluse în „Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului” care la Capitolul XII oferă unele îndrumări metodologice pentru evaluarea impactului financiar și estimarea costurilor aferente propunerilor de politici, pentru luarea deciziilor în contextul planificării bugetare.²⁷ În special, stabilește principiile, etapele de bază și abordările practice în estimarea costurilor politicilor. De asemenea, descrie conceptele principale privind natura și comportamentul costurilor, cerințele privind informația de suport și abordarea incertitudinilor.

6.3 ANALIZA IMPACTULUI ADMINISTRATIV

La această etapă:

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

Analiza impactului administrativ sau a fezabilității implementării opțiunilor este un alt criteriu de evaluare care permite luarea deciziei asupra relevanței opțiunilor de politică publică prin prisma analizei cerințelor și necesităților administrative la etapa de implementare. Autoritățile publice trebuie să reflecteze din start asupra intervențiilor cu caracter administrativ necesare pentru realizarea politicii publice. Inițiind o politică publică nouă, trebuie de ținut cont și de consecințele practice ale acesteia, atât la etapa inițială, cât și la o etapă mai avansată de implementare.

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

- Necesitatea într-o nouă legislație sau amendamente la legislația existentă și/sau în reglementări adiționale la cele existente, care trebuie să fie inițiate și aprobate de autoritatea autoare a politicii publice, Guvern sau Parlament. Este important de analizat probabilitatea ca aceste schimbări legislative să fie realizate fără obstacole, precum și probabilitatea schimbării comportamentului unor categorii de subiecți vizați și/sau declanșarea unor consecințe nedorite. De exemplu, majorarea impozitelor la articole de tutun, suplimentar la creșterea prețurilor la aceste

²⁷ Ordinul Ministerului Finanțelor nr.209 din 24.12.2015 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105131&lang=ro#

articole și reducerea numărului fumătorilor, ar putea încuraja contrabanda, fapt care ar necesita resurse administrative pentru contracarare.

- Mecanismele de aplicare/implementare pe care le implică opțiunea de politică publică, dacă este cazul, sancțiuni - metode administrative sau judiciare, amenzi prevăzute de lege, răspundere disciplinară, civilă, administrativă sau penală.
- Auspiciile organizaționale prevăzute pentru procesul de implementare și cerințele asociate - implicarea agențiilor subordonate, organelor administrației publice locale sau a organizațiilor neguvernamentale.
- Posibilele reacții la opțiunea de politică publică atât în perioada de elaborare și, în special, în perioada de implementare - din partea susținătorilor și a oponenților, din partea beneficiarilor și grupurilor afectate negativ.

Opțiunile nu trebuie să fie eliminate din cauza unor obstacole estimate ca și majore la implementare. Mai curând, ar fi indicat de identificat contra-măsuri care ar neutraliza sau elimina aceste obstacole. În cele din urmă, factorii de decizie decid dacă opțiunea merită a fi examinată, chiar cu obstacole previzibile la etapa de implementare. Analiza impactului administrativ la această etapă se efectuează pentru a ilustra și estima povara Guvernului pentru a pune în aplicare o opțiune concretă, cu scopul de a compara această povară cu cea din alte opțiuni alternative și avea un argument suplimentar pentru selectarea celei mai bune opțiuni. Analiza în cauză (în tandem cu analiza impactului fiscal) este importantă pentru efectuarea analizei cost-eficacitate sau cu alte cuvinte, pentru a găsi opțiunea cea mai puțin costisitoare dar care poate asigura efectul cel mai bun. O mare parte din acțiunile ilustrate și estimate în analiza impactului administrativ, pentru opțiunea recomandată, se vor regăsi în compartimentul care se referă la implementare și monitorizare din formularul analizei ex-ante și, ulterior, în proiectul documentului de politici aferent.

Întrebări-cheie pentru analiza impactului administrativ:

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

6.4 ANALIZA IMPACTULUI ECONOMIC

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

În cazul analizei impactului economic în special este vorba despre următoarele categorii de impacturi: situația

macroeconomică, situația social-economică în anumite regiuni, competitivitatea, concurența pe piață, comerțul și fluxul de investiții, activitatea de inovare și cercetare, desfășurarea afacerii, drepturile și interesele economice ale consumatorilor, impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii, bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor. În recomandările Uniunii Europene, impactul fiscal și administrativ la fel se percep drept categorii de impact economic, odată ce administrarea cu resursele publice face parte din distribuția economică a bunurilor și resurselor în societate și joacă un rol important în economie.

Analiza situației macroeconomice în majoritatea cazurilor se efectuează în baza modelelor statistice și econometrice de către experții în domeniu. În special se estimează cum variabilele examinate (factorii ce vor fi influențați de propunerea de politici) modifică și influențează unele fenomene sau indicatori principali macroeconomici, cauzând astfel costuri sau beneficii pentru societate sau pentru unele grupuri țintă. De exemplu în baza modelului de regresie (utilizând funcții de regresie liniară simplă sau multiplă) se determină interdependența dintre produsul intern brut și nivelul de ocupație a populației/productivitatea muncii. Utilizarea modelelor în cauză permit dezvoltarea unor scenarii pentru viitor, luând în calcul modul în care vor fi influențate principalele variabile în urma intervenției în baza unei politici publice.

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

Analiza impactului asupra concurenței este de importanță majoră, odată ce distorsionările în concurență vor duce inevitabil la apariția altor impacturi - de mediu, sociale și fiscale. Scopul Guvernului este în a supraveghea și asigura economia de piață, așa cum este indicat în Constituție, bazată pe concurență liberă și de a interveni acolo unde concurența este distorsionată sau o piață nu este sustenabilă de la sine. Conform listei de verificare recomandată de OCDE, la elaborarea și propunerea unei politici, ar trebui efectuată o evaluare a concurenței dacă propunerile au oricare din următoarele 4 efecte:

- **Limitarea numărului sau gamei de furnizori.** Aceasta se poate întâmpla dacă propunerea: 1) Oferă drepturi exclusive unui furnizor de a oferi bunuri sau servicii, 2) Stabilește o licență, o autorizație sau aprobare ca și condiție de funcționare, 3) Limitează posibilitatea unor anumiți furnizori de a oferi un bun sau un serviciu, 4) Crește semnificativ costul de intrare sau ieșire de pe piață al unui furnizor, 5) Creează o barieră geografică în calea posibilității companiilor de a oferi bunuri, servicii sau muncă sau de a investi capital.
- **Limitarea posibilității de concurență a furnizorilor.** Aceasta se poate întâmpla dacă propunerea: 1) Limitează posibilitatea vânzătorului de a stabili tarife pentru bunuri și servicii, 2) Limitează libertatea furnizorilor de a-și face publicitate la bunuri sau servicii; 3) Stabilește standarde de calitate a produsului care conferă un avantaj anumitor furnizori sau care depășesc nivelul pe care clienții bine-informați l-ar alege, 4) Crește semnificativ costurile de producție pentru diverșii furnizori față de alții (mai ales prin tratarea companiilor deja existente pe piață diferit de nou-intrați).
- **Reducerea stimulentei furnizorilor de a concura.** Aceasta se poate întâmpla dacă propunerea: 1) Creează un regim de auto-reglementare sau co-reglementare, 2) Necesită sau încurajează ca informațiile cu privire la

producția, prețurile, vânzările sau costurile furnizorilor să fie publicate, 3) Scutește activitatea unui anume grup din industrie sau unui grup de furnizori de acțiunea legislației generale de concurență.

- **Limitarea opțiunilor și informațiilor disponibile clienților.** Aceasta se poate întâmpla dacă propunerea: 1) Limitează posibilitatea consumatorilor de a decide de unde achiziționează, 2) Reduce mobilitatea clienților între diverșii furnizori de bunuri sau servicii prin creșterea explicită sau implicită a costurilor de transfer de la un furnizor la altul, 3) Modifică fundamental informațiile necesare cumpărătorilor pentru a putea face achiziții eficiente.

Chiar dacă proiectul de documente de politici propus ar putea fi supus în procesul de promovare și avizare expertizei economice de către Ministerul Economiei, care include și analiza impactului asupra concurenței, este important anume la etapa analizei ex-ante de ales cea mai corectă opțiune și stabilit activitățile ce vor micșora riscurile potențiale din perspectiva impactului asupra concurenței și economiei de piață. În acest sens este necesară ghidarea de legislația națională din domeniul concurenței și, în special, de materialele puse la dispoziție de OCDE.²⁸

Analiza impactului economic nu ține doar de analiza efectelor asupra unor dimensiuni ale economiei țării, ci și impactul asupra unor categorii de antreprenori, în special divizați după mărimea afacerii – întreprinderi mici, mijlocii și mari. Analiza impactului unei politici publice asupra societăților comerciale, în special asupra întreprinderilor mici și mijlocii, este foarte importantă, deoarece acestea constituie temelia unei economii sănătoase în țară. De aceea, orice impact intenționat sau neintenționat asupra deciziilor de producție, dezvoltării tehnologice și deciziilor inovaționale luate de întreprinderi, este foarte important și trebuie să fie luat în considerare.

În practica majorității statelor cu economie de piață dezvoltată este pus un accent deosebit, separat pe analiza impactului asupra întreprinderilor mici și mijlocii (IMM). Din cauza dimensiunii acestora și resurselor limitate, întreprinderile mici și mijlocii 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.

În UE este obligatori de efectuat Testul IMM (SME Test) în orice caz când se atestă impact economic.²⁹ Majoritatea statelor membre UE au dezvoltat în plan național o analiză distinctă a impactului economic asupra IMM. Spre exemplu România la fel are dezvoltat un Test IMM, și o Metodologie distinctă aprobată în acest scop³⁰. În Moldova nu este oficial aprobată o metodologie separată în privința analizei impactului asupra IMM, însă este important să menționăm că o analiză globală asupra modului cum sunt reglementate IMM-urile și mediul economic în care activează aceasta, se realizează prin „Small business act”, în cadrul programului susținut de UE și OCDE.³¹ Analiza impactului economic în privința IMM presupune parcurgerea următorilor pași:

- Se stabilește în principiu dacă sunt IMM-urile afectate;
- Se măsoară costurile de reglementare și beneficiile IMM-urilor;
- Se compară costurile IMM-urilor cu cele ale companiilor mari;
- Se evaluează impactul suplimentar al propunerii de politică;

²⁸ „Setul de instrumente pentru evaluarea concurenței” Vol.1 Principii de evaluare a concurenței, OCDE <https://competition.md/public/files/Evaluarea-concurenței-11e84d.pdf> . Precum și „Setul de instrumente pentru evaluarea concurenței” Vol.2 Ghid de evaluare a concurenței, OCDE <https://competition.md/public/files/Evaluarea-concurenței-11c9626.pdf>
²⁹ „Better Regulation Toolbox” („O legiferare mai bună – Set de instrumente”, Instrumentul #22) https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_ro

³⁰ 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. http://www.imm.gov.ro/adaugare_fisiere_imm/2018/11/Ordin_698_2014_Test_IMM.pdf

³¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d1afa5b8-en.pdf?expires=1625397394&id=id&accname=quest&checksum=A2732792B3CAAEE219BD97A29FEEC4EEC>

- Se identifică și evaluează opțiuni alternative și măsuri de atenuare, în cazul în care IMM-urile sunt afectate în mod diferit.

Societățile comerciale și cetățenii sunt obligați să respecte diferite condiții și cerințe care derivă din politicile publice aprobate. Acestea pot fi asociate cu respectarea noii politici publice, dar pot fi legate și de lucrul birocratic care ar putea fi evitat și reprezintă așa numita „povară administrativă” pentru companii și cetățeni. De aceea este important de examinat efectele opțiunii asupra persoanelor fizice și juridice și dacă aceasta reprezintă o povară administrativă inutilă. Pentru analiza și estimarea poverii administrative este utilizat de obicei Modelul Costului Standard, despre care este relatat mai sus la cap.6.1 din Ghid.

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

Exemplu

În scopul diminuării nivelului de poluare a apelor deversate, se propune obligarea întreprinderilor să monteze filtre suplimentare pentru purificarea apelor deversate. Costul de o singură dată de conformare, de montare a unui filtru, este circa 5 mii lei, la costuri continue se include deservirea filtrului și raportările expertizei cu raportările necesare periodice la organul de control de mediu, circa 2000 de lei pe an. Numărul de întreprinderi care potențial cad sub această politică este de 20 mii. Corespunzător, pentru 1 an, costul de conformare per întreprindere este de $5000 + 2000 = 7000$, raportat la 20 mii întreprinderi, costurile totale pentru mediul de afaceri sunt de 140 milioane lei pentru primul an. În următorii ani se adăugă valoarea mentenanței, care va fi actualizată corespunzător.

În categoria costurilor directe mai pot fi identificate și costurile de tranziție. Acestea apar datorită termenului necesar pentru ca politica aprobată să aibă efect și să fie implementată. La propunerea unei politici care va avea impact în privința costurilor economice, trebuie de prevăzut foarte clar termenele de punere în aplicare a acestei politici și de ținut cont că de obicei în prima perioadă costurile sunt de o intensitate mai mare decât pe termen mediu sau lung, datorită dificultății de adaptare la noile reguli.

Din categoria costurilor economice indirecte menționăm „ineficiența de alocare” care presupune scăderea bunăstării sociale datorită schimbărilor provocate de o politică nouă în comportamentul persoanelor sau agenților economici. De exemplu, atunci când o politică fiscală influențează un preț stabil la un produs sau serviciu, aceasta cauzează în lanț reacția producătorilor sau consumatorilor (decizia de a consuma mai puțin sau produce mai mult etc.) și schimbarea de preț va aduce în lanț și alte impacturi. Cel mai des întâlnit exemplu este stabilirea unei taxe care mărește prețul la un produs, pentru care în scurt consumatorii o să plătească mai mult (și o să fie în pierdere), apoi producătorii o să producă mai puțin (și la fel o să fie în pierdere), chiar dacă la prima vedere o să poată fi colectate

puțin mai multe resurse, totuși cumulativ impactul negativ poate fi mult mai mare decât beneficiul pentru bugetul de stat.

Trebuie de luat în calcul totdeauna impacturile indirecte economice, care pot să nu fie vizibile la prima vedere, însă în termen mai lung pot distorsiona foarte mult funcționarea unor piețe. În special să fie acordată atenție sporită la: a) impactul asupra investițiilor, de exemplu costuri prea mari de conformare impun companiile să realoce potențialele investiții în dezvoltare lor spre cheltuieli de conformare; b) impact asupra productivității, de exemplu introducerea unor noi cerințe ce măresc povara administrativă presupune necesitatea de angajare a unor noi persoane, ceea ce duce în mod direct la scăderea productivității (procesul de producere raportat la numărul de lucrători); c) impactul asupra structurii pieței, de exemplu stabilirea unor noi acte permissive restrâng accesul pe piață sau pot forța pe unii operatori să părăsească o piață, ceea ce poate duce la concentrări economice și scăderea concurenței pe acea piață.

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

La categoria impacturilor pozitive, sau beneficiilor, se atribuie în primul rând reducerea costurilor, fie că această reducere survine prin o reglementare mai puțin strictă și scăderea costurilor de conformare, sau că aceasta se referă la beneficii din scăderea prejudiciilor existente pentru consumatori sau o categorie de agenți economici (cum ar fi întreprinderile mici în raport cu cele mari). Totodată, ceea ce s-a prevăzut mai sus despre costuri, ca impact negativ, este în aceeași măsură valid și pentru beneficii, dacă impactul este unul pozitiv. Adică impactul economic asupra concurenței poate fi cât cu efect de restrângere a concurenței, atât și benefic – de sporire a concurenței pe o piață, sau, alt exemplu, impactul asupra investițiilor, prin liberalizarea unor domenii, poate fi unul benefic, fiind investițiile în creștere, datorită scăderii costurilor de producere și mării competitivității.

Întrebări-cheie pentru analiza impactului economic:

- Are opțiunea efect negativ sau pozitiv asupra situației macroeconomice?
- Are opțiunea efect negativ sau pozitiv asupra situației social-economice în unele regiuni?
- Are opțiunea impact asupra drepturilor și intereselor economice ale consumatorilor?
- Are opțiunea impact asupra bunăstării gospodăriilor casnice și cetățenilor?
- Influențează opțiunea nivelul de investiții?
- Are opțiunea efect negativ sau pozitiv asupra mediului de afaceri din Republica Moldova?
- Creează opțiunea avantaje sau dezavantaje unor firme în comparație cu altele, încurajează crearea unui monopol?
- Creează opțiunea bariere pentru companiile nou create?
- Influențează opțiunea disponibilitatea sau mărimea costurilor factorilor de producție?
- Ca o consecință a deciziilor investiționale și schimbărilor în disponibilitatea și/sau costul factorilor de producție, se va schimba modul în care firmele produc serviciile și produsele, gama de bunuri și servicii produse de firmă (noi sau substituenți), cantitatea bunurilor și serviciilor produse de firmă și viabilitatea financiară a firmelor care funcționează în prezent pe piața corespunzătoare?
- În rezultatul majorării costurilor, în ce măsură structura pieței permite transferul unor sau tuturor costurilor în aval către clienți sau, din contra, către furnizori?

6.5 ANALIZA IMPACTULUI SOCIAL

Acțiunile Guvernului trebuie să fie orientate nu doar spre crearea unui mediu favorabil de afaceri și creșterea bunăstării populației, dar și spre asigurarea ca aceste acțiuni să nu afecteze negativ categoriile vulnerabile ale populației sau să nu contribuie la creșterea inegalităților sociale. Astfel, scopul principal al analizei impactului social este de a identifica impactul opțiunilor de politică publică asupra persoanelor sau grupurilor de persoane care se află în dificultate sau situația cărora ar putea fi înrăutățită în urma implementării politicii publice respective.³² Analiza impactului de gen este la fel parte din acest tip de analiză.

Analiza impactului social presupune examinarea schimbărilor (costurilor și beneficiilor) care pot fi provocate de o propunere de politică în privința la: inegalitatea și distribuția veniturilor, nivelul sărăciei și nivelul veniturilor populației, gradul de ocupare a forței de muncă și nivelul de salarizare, condițiile și organizarea muncii (inclusiv sănătatea și securitatea ocupațională), sănătatea publică (inclusiv mortalitatea și morbiditatea), precum și modul sănătos de viață al populației, calitatea guvernării și a serviciilor publice, în special accesul la bunuri și servicii de bază (inclusiv pentru persoanele social-vulnerabile), accesul la justiție și posibilitatea apărării și revendicării drepturilor în mod efectiv și eficient, ordinea publică (și nivelul criminalității), accesul și calitatea serviciilor de importanță socială (educaționale, sanitare, medicale, de protecție socială ș.a.), libertatea de asociere și impactul asupra partidelor politice și asociațiile obștești, diversitatea culturală și lingvistică, conservarea patrimoniului cultural și accesul la resursele culturale, în principiu egalitatea oportunităților și gradul de discriminare, etc.

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

Specificul și magnitudinea impactului social depinde de domeniul de intervenție. Aspectele sale se regăsesc în mai multe domenii de politică publică – cea a ocupării forței de muncă, educațională, de sănătate, locativă, etc. Acestea însă, în primul rând se regăsesc în însăși politicile publice sociale, care sunt denumite și redistributive. Spre exemplu, politica publică de acordare a compensațiilor nominative are menirea de a susține categoriile vulnerabile, dar poate contribui, de asemenea, la erori de incluziune, cum ar fi susținerea unor persoane, care deși fac parte dintr-o anumită categorie, nu sunt sărace, sau la erori de excluziune, cum ar fi omiterea unor persoane care nu fac parte din categoriile stabilite, dar sunt sărace. În acest context este necesar de regândit politica publică, astfel ca aceste erori să fie omise.

Totodată, aspectele sociale se regăsesc și în politicile publice economice. Spre exemplu, decizia de a construi o cale ferată poate conduce la angajarea forței de muncă în procesul de construcție, și astfel conduce la reducerea șomajului, dar ar putea, în același timp, să conducă la necesitatea de schimbare a locului de trai al unor gospodării

³²Mai multă informație despre procesul și modul de analiză a impactului social este detaliat expusă în ghiduri ale organizațiilor internaționale care se preocupă în special despre analiza impactului social la propunerea și administrarea proiectelor, a se vedea, Vanclay F. (2015). "Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects." (IAIA: Fargo), https://www.iaia.org/uploads/pdf/SIA_Guidance_Document_IAIA.pdf, la fel și ghidul Băncii Mondiale în privința impactului social și de mediu "Environmental and Social Framework", 2017, (World Bank: Washington), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/The-World-Bank-Environmental-and-Social-Framework.pdf>

care sunt situate pe traseul căii ferate. Acest lucru trebuie să fie prevăzut și măsurile adecvate să fie întreprinse. De asemenea, politicile publice care țin de retragerea unor drepturi, subvenții sau închiderea unor întreprinderi trebuie să țină cont de impactul posibil asupra forței de muncă. Astfel atenție deosebită asupra analizei impactului social este importantă nu doar în cadrul proiectării politicilor ce au ca obiectiv principal aspecte de ordin social, dar în special atunci când politicile au obiectiv de dezvoltare economică, în particulare cele menite pentru dezvoltarea infrastructurii pot avea impact social negativ pentru unele categorii, de aceea este important de a efectua din timp analiza și estimarea acestor impacturi pentru a le putea preveni sau diminua.³³

În prima fază analiza impactului social poate lua forma unei descrieri narative în care sunt indicate categoriile țintă ale politicii publice, precum și acele categorii de persoane care ar putea fi afectate negativ de intervenția Guvernului, fiind indicat dacă este posibil categoria persoanelor afectate – sărac, șomer, invalid, etc. și tipul impactului – vor pierde locul de muncă, vor fi reduse veniturile, vor fi lezate anumite drepturi, etc. După care, în baza indicatorilor statistici accesibili se poate cuantifica schimbarea de situație (mărima impactului), să se estimeze numărul persoanelor afectate, impactul politicii publice asupra ratei sărăciei și mărima creșterii sau descreșterii veniturilor acestor categorii în urma implementării politicii publice respective. Apoi, dacă este posibil și oportun din perspectiva proporționalității eforului, aceste creșteri și descreșteri de impact negativ sau pozitiv vor fi estimate în unități monetare, pentru a putea fi comparate cu alte categorii de impacturi.

În situația în care se examinează în special aspectele economice ale impactului social (ex. distribuția veniturilor populației, oportunitățile și gradul de ocupare a forței de muncă, accesul la formare profesională etc.) este important să se opereze cu mijloace de informații deja disponibile. În acest sens există dezvoltate și menținute de Biroul Național de Statistică o serie de indicatori statistici fundamentali³⁴, în special este important să ținem cont de datele ce se referă la nivelul sărăciei³⁵ și Metodologia de calculare a pragului absolut al sărăciei³⁶, care expune și monitorizează un set de indicatori importanți cum ar fi pragul sărăciei, rata sărăciei și severitatea sărăciei, inclusiv pe profil diferit (bazat pe educație, mediu de reședință, tipul și mărima gospodăriei).

Un rol deosebit în cadrul analizei impactului social îl are impactul în domeniul sănătății. Parametrii utilizați adesea pentru a exprima cantitativ impactul în domeniul sănătății au la bază indicatori obișnuiți precum: speranța de viață, 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. O metodologie detaliată cu privire la analiza impactului în domeniul sănătății, în cazul elaborării politicilor publice, a fost dezvoltată și aprobată în România³⁷, dar care este relevantă în mare parte și în cazul Moldovei.

Analiza impactului de gen este utilizată pentru a prevedea și releva în ce mod politicile publice vor afecta diferențiat femeile și bărbații. Acest tip de analiză este un component important al analizei impactului social. Analiza impactului de gen este importantă deoarece inegalitățile de gen, precum și cauzele și consecințele acestora nu sunt mereu evidente, însă pot crea repercusiuni serioase asupra întregii societăți. Genul este una din caracteristicile

³³ Mai multe despre analiza impactului social în cazul proiectelor de dezvoltare a infrastructurii a se vedea Emma Wilson „What is Social Impact Assessment?”, 2017,

https://www.researchgate.net/publication/315550573_What_is_Social_Impact_Assessment

³⁴ Banca de date "StatBank" <http://statbank.statistica.md>

³⁵ <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6698>

³⁶ Metodologia de calculare a pragului absolut al sărăciei, aprobată prin Ordinul BNS nr.56/2018 <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6698>

³⁷ Pentru mai multă informație despre analiza impactului asupra sănătății, practica și teoria din România, a se vedea "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>

specifice fiecărui grup (ex. rasă, religie, dizabilitate, vârstă), de aceea este important de a înțelege impactul diferențiat asupra comportamentului femeii și bărbatului.

Profundimea analizei impactului de gen depinde de fiecare politică publică. Anumite politici publice sunt neutre din punct de vedere al impactului de gen. Altele au un impact vădit asupra femeilor sau bărbaților. Ținând cont de principiul proporționalității analizei impactului, nu se recomandă o analiză profundă a impactului de gen în cazul în care din start este clar că impactul asupra femeilor și bărbaților nu va fi diferențiat. În celelalte cazuri, o analiză mai detaliată, este recomandată. Pentru a determina situațiile în care este necesar de făcut o analiză mai profundă a aspectelor de gen și cum de realizat acest lucru, se propune parcurgerea unui șir de pași concreți³⁸.

Testul preliminar pentru determinarea necesității unei analize mai profunde a impactului de gen ține de răspunsul la o întrebare esențială – „Are opțiunea impact diferențiat asupra femeilor și bărbaților?”. În cazul în care opțiunea generează un decalaj de cel puțin 20% în favoarea/defavoarea femeilor sau bărbaților, atunci este nevoie de a efectua o analiză deplină de gen, care nu reprezintă altceva decât parcurgerea a șapte pași consecutivi: 1. Stabilim informația de bază dezagregată în aspect de gen, 2. Analizăm tendințele, 3. Determinăm cât de semnificativ și prioritar este impactul de gen, 4. Analizăm impactul potențial asupra femeilor și bărbaților la general, 5. Analizăm impactul potențial asupra unor grupuri specifice de femei și bărbați, 6. Analizăm impactul asupra femeilor și bărbaților care ar putea fi indirect afectați, 7. Identificăm schimbările posibile care ar putea fi operate la politica publică.

Analiza impactului social prin prisma principiului „nimeni să nu fie lăsat în urmă” (LNOB)

În toate cazurile, în special în cazul în care politica publică propusă nu este ținută sau prezintă riscuri evidente în privința unor aspecte sociale concrete, de exemplu legate de egalitatea de gen, sănătatea publică, nivelul de sărăcie ș.a. se recomandă ca propunerea de politică să fie examinată prin prisma principiului „*nimeni să nu fie lăsat în urmă*” (LNOB) pentru a se asigura că aceasta cel puțin nu v-a avea un impact negativ grupurilor și păturilor defavorizate și nu v-a mări discrepanțele sociale și mai mult.³⁹

Principiul în cauză este parte importantă a Agendei 2030 și stă la baza eforturilor de a eradica sărăcia în toate formele ei, de a elimina discriminarea și excluderea persoanelor și grupurilor vulnerabile și de a reduce inegalitățile și vulnerabilitățile caracteristice unor grupuri sociale, care astfel subminează capacitatea fiecărei persoane în atingerea potențialului său. Punerea în aplicare a principiului LNOB presupune o analiză complexă a cauzelor care duc la marginalizarea socială a grupurilor vulnerabile, luând în calcul scopurile de: a) distribuire echitabilă a costurilor, beneficiilor și oportunităților disponibile; b) prevenirea tuturor formelor de discriminare asupra fiecărei persoane sau grupuri de persoane; și c) asigurarea oportunităților de dezvoltare în mod egal pentru fiecare persoană sau grupuri sociale.

Pentru început este important de a stabili dacă problema cercetată în analiză se referă cumva la unele grupuri sau pături sociale distincte (în definirea problemei), fie dacă unele grupuri sociale vor fi afectate de opțiunile propuse. Identificarea grupurilor de obicei se face în baza criteriilor de: vîrstă, sex, mediu de trai (ex. rural/urban), statut socioeconomic (venituri, nivel de trai), nivel de educație, dizabilitate, etnie, limbă vorbită, religie, rasă, statut migrațional (după caz) ș.a.

După identificarea grupurilor vulnerabile ce ar putea fi vizate de propunerea de politici, este necesar de stabilit mai exact factorii care fac acest grup să fie vulnerabil sau dezavantajat și de stabilit dacă opțiunea propusă în

³⁸ Pentru mai multe informații vedeți ghidul „A toolkit: Gender Mainstreaming in Practice” elaborat de PNUD în 2007, actualizat în 2014, sau Ghidul OCDE privind implementarea egalității de gen în politicile publice „OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality” <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>

³⁹ Complementar a se vedea Ghidul operational „Leaving no one behind” <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>

mod direct sau indirect poate influența oarecare din factorii examinați, fie în mod pozitiv sau negativ. În concepția Organizației Națiunilor Unite, categoriile principale de factori care determină existența dezavantajelor și pierderilor pentru un grup social, determinându-l drept dezavantajat sau vulnerabil, sau cu alte cuvinte, cauzele principale că cineva „este lăsat în urmă” sunt:⁴⁰

- **Statutul socioeconomic:** situațiile în care venitul mic, nivelul de educație sau proveniența socială îngreunează accesul la serviciile de importanță socială, la justiție protecția medicală și socială și la oportunități de a obține educație mai bună, loc de muncă mai bun și de a îmbunătăți condițiile de trai;
- **Discriminarea:** existența situațiilor, mediilor sau raporturilor sociale în care un grup (datorită unei caracteristici distinctive, cum ar fi limbă, sex, religie, rasă etc.) este îngreunat în drepturi, oportunități sau este maltratat;
- **Mediul de trai (amplasarea geografică):** cazurile în care zona în care locuiește un grup (ex. rurală, lângă râuri) datorită aspectelor climatice (inundații dese, deșertizare etc) sau infrastructurii subdezvoltate determină în mod diferențiat accesul acestui grup la cele mai importante servicii și o serie importantă de oportunități, astfel îi defavorizează în raport cu restul societății;
- **Ineficiența guvernării/puterii publice:** ineficiența administrației publice sau organelor de drept (naționale sau locale) fie lipsa sau accesul dificil la cele mai importante servicii publice administrative pentru unele regiuni, zone dezavantajează substanțial grupurile sociale din acele regiuni. În același sens dezavantajarea unei regiuni poate apărea și în situațiile de autonomie decizională sau financiară locală insuficientă în cazul în care regiunea și populația băștinașă se diferențiază substanțial de populația statului și are unele necesități specifice zonei;
- **Riscuri înalte de șoc:** vulnerabilitate și acces diferențiat la măsuri de protecție sau prevenire împotriva șocurilor provocate de catastrofe, cataclisme, calamități, crize economice și umanitare.

Pe de o parte, aceste categorii de factori trebuie să stea la baza priorităților în procesul de elaborare a politicilor publice din domeniul social, pe de altă parte factorii în cauză pot servi drept listă de control în procesul de elaborare a politicilor în domeniul economic, ecologic, justiție, apărare ș.a. pentru a clarifica din timp dacă măsurile propuse nu „contribuie” și mai mult la discriminare, sărăcie, ineficiența serviciilor publice și accesul la justiție, vulnerabilități față de posibile catastrofe și cataclisme. Astfel, dacă în urma analizei s-a constatat că unele din cele mai des întâlnite categorii de vulnerabilități sau factori ce cauzează sau adâncesc discrepanțele între grupuri sau pături sociale sunt influențate în sens negativ, atunci este important ca în cadrul analizei ex-ante să fie examinate soluții complementare pentru a diminua sau exclude efectele negative în cauză. Efortul și cheltuielile pentru implementarea soluțiilor în cauză vor fi în mod corespunzător incluse în totalul de costuri/beneficii pentru opțiunea supusă analizei.

Întrebări-cheie pentru analiza impactului social și asupra sărăciei:

- *Care sunt grupurile țintă ale opțiunilor și în ce mod vor fi afectate aceste grupuri? Este necesară enumerarea acestor persoane și grupuri, împreună cu rezultatele scontate relevante pentru fiecare.*
- *Ce schimbări va produce opțiunea în politicile publice sau procedurile existente și cât de relevantă este ea pentru grupurile identificate ca fiind cele mai vulnerabile?*
- *Are opțiunea impact asupra nivelului sărăciei, nivelului pensiilor, alocațiilor sociale, costului la serviciile de asistență medicală, va limita accesul la servicii medicale sau de asistență socială, etc.*
- *Dacă opțiunea nu are impact social, pot fi identificate alte opțiuni care vor genera un efect pozitiv?*

⁴⁰ Despre factorii principali a se vedea „What does it mean to leave no one behind”, UNDP, 2018
<https://www.undp.org/publications/what-does-it-mean-leave-no-one-behind>

- Dacă opțiunea are efect negativ, ce opțiuni sau măsuri pot fi considerate pentru a diminua acest efect?

6.6 ANALIZA IMPACTULUI ASUPRA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR

Spre deosebire de impactul economic, fiscal și administrativ al politicilor publice, impactul asupra mediului înconjurător poate să nu fie perceput la etapa de analiză a opțiunilor. O mare parte din politici publice nu au impact asupra mediului înconjurător sau au un impact nesemnificativ. Există însă, politici publice, în special în domeniul industriei, agriculturii, energiei și transporturilor care pot avea un impact considerabil asupra mediului înconjurător, deși lista acestor domenii este mai vastă.⁴¹ Impact asupra mediului înconjurător au în special politicile publice care țin de investițiile publice sau introducerea unor reglementări în mediul de afaceri. Spre exemplu, construcția parcurilor industriale, căilor ferate și extinderea terenurilor agricole din contul defrișării pădurilor, distrugerii pășunilor, drenării solului vor avea un impact mult mai mare asupra mediului, decât politicile publice de majorare a pensiilor, salariilor, indemnizațiilor sau extindere a pachetului de servicii medicale oferite gratuit populației. Există, însă, politici publice care nu par a avea un impact imediat asupra mediului, dar în urma unei analize aprofundate, inclusiv a studierii experienței altor țări, vor indica posibilitatea declanșării unui impact ecologic pe termen lung (cum ar fi impactul producerii frigiderelor și climatizatoarelor asupra încălzirii globale).

Analiza impactului asupra mediului înconjurător va presupune analiza politicilor publice prin prisma posibilelor efecte asupra mediului și altor factori, și anume: biodiversității, faunei, florei, solului, apei, aerului, factorilor de climă, peisajelor naturale, resurselor naturale, bunăstarea animalelor, patrimoniul cultural (material). La fel în cadrul analizei impactului asupra mediului înconjurător se abordează și subiecte ca eficiența și intensitatea energetică, consumul și producția durabilă, utilizarea resurselor regenerabile. Prin prisma prevederilor legislației naționale, evaluarea impactului asupra mediului presupune și expunerea/estimarea impactului asupra sănătății oamenilor care se datorează anume factorilor de mediu.⁴²

Datorită dificultății de a obține informații cantitative cu privire la mediul înconjurător o mare parte va presupune cuantificări mai simple, fără posibilitatea monetizării, sau doar evaluări de ordin calitativ. O serie de indicatori care de obicei se utilizează în analiză țin de: concentrația unei substanțe chimice în apă, tone de CO₂ emise (sau numărul estimat de camioane care circulă pe un anumit drum), valoarea vieților salvate sau dimensiunea populației expusă la un anumit pericol. Multe costuri asociate intervențiilor în domeniul mediului sunt de obicei costuri directe de conformare (de exemplu numărul și costul echipamentelor de filtrare sau epurare ce trebuie să fie utilizate în fabrici, costuri de raportare etc.).

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

⁴¹ Trebuie să fie supuse analizei impactului asupra mediului înconjurător politicile publice care se elaborează pentru cel puțin următoarele domenii: agricultură, silvicultură, pescuit și acvacultură, energie, industrie, transport, turism, gestionarea deșeurilor, gospodărirea apelor, telecomunicații, dezvoltare regională, amenajarea teritoriului și urbanism sau utilizarea terenurilor, și care stabilesc cadrul pentru aprobarea unor proiecte viitoare ce urmează a fi supuse procedurii de analiză a impactului asupra mediului conform legislației respective.

⁴² Conform Legii nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu.

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

În procesul de conturare a unei politici în domeniul mediului și, în special în procesul de elaborare a unui proiect de document de politici, o mare parte din analiza ex-ante va sta la baza Raportului privind evaluarea strategică de mediu, care se impune conform Legii nr.11/2017 privind evaluarea strategică de mediu.⁴³ În sens practic, la începerea procesului de analiză ex-ante se va ține cont preliminar și de conținutul Raportului privind evaluarea strategică de mediu și în cadrul analizei ex-ante se va dezvolta informația în așa fel, ca să permită ulterior și completarea raportului în cauză.

Legea nr.11/2017 obligă autoritatea publică, cu excepția domeniilor financiar și bugetar precum și a politicilor îndreptate spre apărare sau lichidarea consecințelor unor situații excepționale în domeniul civil, să efectueze evaluarea strategică de mediu (adică evaluarea posibilelor efecte asupra mediu, inclusiv a sănătății) pentru planurile și programele (proiectele documentelor de politici) elaborate în agricultură, silvicultură, piscicultură, energetică, industrie, transporturi, gestionarea deșeurilor, gestionarea resurselor acvatice, comunicațiile electronice, turism, folosința funciară, planificarea urbană și rurală care se expune într-un raport. Raportul privind evaluarea strategică de mediu identifică, descrie și evaluează posibilele efecte semnificative asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației, pe care le poate avea implementarea planului sau programului, precum și alternativele rezonabile, ținând cont de obiectivele și suprafața geografică acoperită de plan sau program. Raportul trebuie să conțină informații corelate cu cunoștințele și metodele de evaluare existente, cu conținutul și gradul de detaliere ale planului sau programului, cu stadiul acestuia în procesul de luare a deciziei.

Conținutul-cadru a informației pentru raportul privind evaluarea strategică de mediu

I. Elaborarea listei de informații pentru determinarea domeniului de aplicare a raportului privind evaluarea strategică de mediu presupune următoarele:

- Analiza preliminară a stării mediului (situația inițială) în țară/zonă/regiune;
- Identificarea obiectivelor politicii de mediu (și de sănătate publică) relevante pentru elaborarea și implementarea planului sau programului;
- Identificarea problemelor de mediu (și de sănătate publică) primordiale relevante pentru elaborarea și implementarea planului sau programului;
- Consultarea părților interesate.

Informația care trebuie inclusă în raportul privind evaluarea strategică de mediu va conține:

- **Rezumatul conținutului**, principalele obiective ale planului sau programului și conexiunile lui cu alte planuri sau programe va descrie componentele-cheie ale planului sau programului, obiectivele, procesul de planificare, problemele cheie și soluțiile alternative examinate.
- **Inițiatorul planului sau programului și organizarea planificării**
 - o Date despre inițiatorul planului sau programului (ex. cine pune în aplicare planul sau programul,

⁴³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=98607&lang=ro

- o direcția responsabilă pentru implementarea acestuia);
 - o Date despre organizarea elaborării planului sau programului – numele, persoanei responsabil de elaborarea planului sau programului, denumirea proiectului planului sau programului, etc. (aproximativ 0,5 pagini).
 - **Conținutul planului**
 - o Argumentarea necesității elaborării/actualizării planului sau programului, cuprinsul planului sau programului, descrierea caracterului planului sau programului, descrierea problemelor pe care le va aborda planul sau programul (se vor arăta diferențele dintre planul sau programul anterior);
 - o Propunerile alternativelor propuse pentru a fi luate în considerație; (aproximativ 2 pagini, inclusiv ilustrații grafice (ex., harta teritoriului delimitat, cele mai importante schimbări planificate de utilizare a teritoriului sau domeniile de dezvoltare noi luate în considerație)).
 - **Procesul de planificare**
 - o Descrierea etapelor de elaborare a planului sau programului, inclusiv graficul de elaborare;
 - o Informație despre procedura de aprobare a planului sau programului – când este planificată aprobarea, prin ce act va fi aprobat, care este autoritatea care îl va aproba, etc. (aproximativ 0,5 – 1 pagini).
 - **Conexiunea cu alte planuri sau programe relevante**
 - o Vor fi identificate informații despre alte planuri și programe care trebuie să fie luate în considerare pe parcursul elaborării și implementării planului sau programului (ex. planurile regionale de dezvoltare, planurile naționale/regionale privind transportul, planul național privind managementul deșeurilor, etc.). Se enumeră doar lista documentelor relevante cu o descriere succintă de ce acest document concret este important (aproximativ 0,5-1 pagini).
- II. **Aspectele relevante ale stării actuale a mediului, inclusiv ale sănătății populației pe teritoriul determinat, posibilul impact asupra mediului și sănătății populației în urma implementării planului sau programului, evoluția sa probabilă fără implementarea planului sau programului**, care va descrie la general starea componentelor de mediu în baza analizei informațiilor disponibile din surse deschise de date de mediu și consultații preliminare cu părțile interesate, evoluția posibilă, în caz că planul sau programul nu va fi implementat, precum și măsuri pentru preîntâmpinarea și minimizarea consecințelor negative.
- Descrierea este structurată pe principalele componente de mediu:
- **Aerul** – sursele principale de emisie, situația privind calitatea aerului (principalii poluanți, concentrațiile ce depășesc limitele legale, etc. (aproximativ 2-5 pagini)).
 - **Apa** – calitatea apelor de suprafață și a apelor subterane, aprovizionarea cu apă, apele reziduale și epurarea acestora, riscurile de inundații, etc. (aproximativ 2-5 pagini).
 - **Terenul și solul** – harta de utilizare a terenurilor și descrierea acestora, problemele și tendințele principale, principale problemele în utilizarea terenului (lipsa terenului pentru anumite tipuri de dezvoltare, etc.), eroziunea solului, alunecări de teren, terenuri contaminate, etc. (aproximativ 2-5 pagini).
 - **Deșeuri solide** – producerea deșeurilor (ex., deșeuri miniere, deșeuri menajere, deșeuri industriale, etc.), principalele tendințe din anii trecuți, capacitățile și perspectivele existente de tratare a deșeurilor, etc. (aproximativ 2-5 pagini).
 - **Natura și biodiversitatea** – ariile naturale protejate, speciile principale, etc. (aproximativ 2-5 pagini).

- **Sănătatea publică** – baza și tendințele demografice și epidemiologice (în perspectiva a 7-10 ani), factorii cheie ce influențează sănătatea publică în țară/regiune/localitate, tendințele sănătății publice, etc. (aproximativ 2-5 pagini).
- **Situația și tendințele socio-economice** – oportunități de angajare în câmpul muncii, șomajul, migrația forței de muncă, venituri și cheltuieli, infrastructura socială (aproximativ 2-5 pagini).
- **Patrimoniul cultural** – patrimoniul tangibil și patrimoniul netangibil (aproximativ 2-5 pagini).
- **Alte probleme** – alte aspecte/probleme importante ce nu au fost descrise mai sus.

La descrierea componentelor de mediu menționate mai sus vor fi utilizate următoarele întrebări de reper:

- Care este *tendința generală* (ex. în ultimii 5-10 ani) pentru componentul respectiv?
- Care este *acoperirea geografică a tendinței identificate, aspectele care au fost afectate de către acest factor?*
- Ce teritorii ar putea fi afectate în viitor?
- Poate *tendința* dată să afecteze domeniile de importanță specifică (de ex., ariile protejate)?
- Care este *importanța tendinței într-un teritoriu determinat* (important, foarte important, etc.)?
- Sunt efectele cauzate de *tendințe pozitive sau negative?*
- Sunt efectele cauzate de *tendință reversibile sau ireversibile?*
- Există vre-o *țintă sau indicator stabilit în politicile existente sau o valoare limită în legislație, etc.?*
- Care este *relația dintre tendința curentă și țintă stabilită?*

Analiza stării actuale a mediului va identifica tendințele problematice într-un teritoriu determinat (ex. care este cauza concentrației mari de particule de praf din aer sau, care sunt factorii care au contribuit la contaminarea apei în fântânelor din zonele rurale). De asemenea, se va stabili care din problemele identificate pot fi soluționate odată cu elaborarea și implementarea planului sau programului respectiv.

III. **Obiectivele de protecție a mediului, inclusiv a sănătății populației, stabilite la nivel internațional, național și la alte niveluri, care sînt importante pentru plan sau program, și modul în care aceste obiective și orice considerații de mediu sînt luate în considerare la elaborarea planului sau programului.**

- **Documentele strategice relevante** – se enumeră documentele principale care trebuie să fie luate în considerare la elaborarea planului sau programului respectiv (ex. documentele regionale de planificare a spațiului, planuri privind infrastructura națională de gestionare a deșeurilor) și descrierile lor succinte.
- **Obiectivele politicii de mediu și a sănătății publice** – pentru fiecare componentă de mediu (ex. aer, apă, sănătate publică, etc.), se enumeră obiectivele/sarcinile/țintele din documentele strategice oficiale cu privire la politica de mediu și sănătate (ex. Strategia privind protecția mediului, Strategia de gestionare a deșeurilor, etc.).

Pentru determinarea celei mai bune opțiuni din punct de vedere a protecției mediului de realizare a obiectivelor propuse în proiectul viitorului document de politici, în Raport inițiatorul identifică și examinează mai multe alternative. La selectarea alternativei optime se va ține cont de obiective, aria geografică, caracterul „real” al alternativelor identificate. Raportul privind evaluarea strategică de mediu trebuie să documenteze orice incertitudine sau lipsă de informație pentru a asigura o prognoză calitativă și cantitativă. Analiza presupune, de asemenea,

reflectarea asupra caracterului efectelor secundare (generate nu de politica publică, ci de impactul acesteia), cumulative (efectele combinate ale politicii publice), sinergetice (generate în rezultatul combinării cu alte politici existente), pe termen scurt, mediu sau lung, permanente sau temporare, negative sau pozitive.

Inițiatorul consultă Raportul privind evaluarea strategică de mediu cu Ministerul Mediului, Ministerul Sănătății cu publicul interesat și cu alte autorități specificate în Ghidul cu privire la efectuarea procedurilor de evaluare strategică de mediu (Ordinul nr.219/2018). Raportul de mediu actualizat urmare a propunerilor parvenite în cadrul consultărilor urmează să fie aprobat de Ministerul Mediului, în condițiile în care Raportul corespunde cerințelor, iar aspectele de mediu sunt integrate în plan sau program și nu au un impact negativ asupra mediului inclusiv asupra sănătății. La etapa de determinare a domeniului de aplicare al raportului privind evaluarea strategică de mediu poate fi constatat, că implementarea documentului de politici pe teritoriul Republicii Moldova poate genera efecte semnificative pentru mediul unui alt stat. Identificarea unor efecte transfrontaliere se determină la examinarea efectelor potențiale ale proiectului și ale alternativelor acestora, luând în considerare natura, dimensiunea și localizarea acestora (aproprierea față de frontieră), precum și a criteriilor prevăzute în Anexa nr. 1 la Legea nr.11/2017. În cazul când s-a identificat că planul sau programul are un impact semnificativ asupra mediului unui stat vecin se va aplica procedura de consultări transfrontaliere.

Din cerințele pentru conținutul raportului este evident că marea majoritate a informației trebuie dezvoltată din timp în cadrul analizei ex-ante. Însă, spre deosebire de analiza ex-ante, care descrie întregul spectru de impacturi și are scopul de a găsi cea mai bună opțiune prin evaluarea și compararea impacturilor, nu doar de mediu dar și social, economic, fiscal, administrativ. Evaluarea strategică de mediu are obiectiv mai îngust, de a reflecta impactul asupra mediului, inclusiv cu expunerea și analiza situației curente, de a argumenta că acțiunile preconizate se încadrează în obiectivele stabilite în cadrul de politici cu privire la mediul înconjurător și/sau vor contribui la atingerea acestor obiective. Astfel, în procesul de analiză ex-ante, după ce au fost identificate și evaluate impacturile asupra mediului, evaluarea în cauză și altă informație pertinentă din cadrul analizei ex-ante (cu privire la definirea problemei, stabilirea obiectivelor, procesul de consultări etc.) va fi transpusă în forma Raportului de evaluarea strategică de mediu și remisă Ministerului Mediului pentru consultare și obținerea avizului de mediu. În procesul de obținerea a avizului, specialiștii din cadrul ministerului vor putea aduce contribuție la calitatea și integritatea analizei impacturilor asupra mediului, în modul prevăzut de lege și ordinul ministerului.

Întrebări-cheie pentru analiza impactului asupra mediului înconjurător:

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

6.7 ANALIZA RISCURILOR ȘI INCERTITUDINILOR

În procesul de elaborare și evaluare a opțiunilor de politică publică funcționarii publici tind să presupună că va fi o stabilitate relativă în cadrul administrației publice pe durata implementării politicii publice. În realitate, însă, se pot ivi anumite evenimente sau situații neprevăzute sau prevăzute, dar pentru prevenirea cărora nu au fost întreprinse măsurile de rigoare. Riscurile și incertitudinile împânzesc procesul de elaborare și implementare a politicilor publice și, astfel, trebuie să fie considerate la etapa analizei impactului politicii publice. În raport cu activitatea (managementul) autorităților publice riscul este definit ca efectul incertitudinii asupra obiectivelor.⁴⁴ Dintr-o perspectivă mai generală riscurile sunt acele situații în care pot fi stabilite probabilități pentru ca un eveniment să se realizeze sau un impact să fie declanșat. Spre exemplu, seceta este un risc pentru agricultură, deoarece probabilitatea producerii acesteia este cunoscută și este foarte mare. Iar pierderile cauzate de secetă pot fi doar presupuse, fiind extrem de incerte. Analiza riscurilor și incertitudinilor trebuie să treacă cu fir roșu la toate etapele de analiză ex-ante a opțiunilor de politică publică.

Evaluările care vizează doar viitorul imediat, așa ca bugetul pe anul viitor, pot fi mai precise, dar ar putea rezulta în decizii „mioape”. Evaluările care consideră beneficiile, costurile bugetare și consecințele pentru o perioadă mai îndelungată, pot conferi analizei un grad sporit de “realism”, însă cu cât mai îndelungată este perioada de timp, cu atât mai mari sunt incertitudinile în estimări. Pentru majoritatea politicilor publice, natura și magnitudinea impacturilor nu poate fi prezisă cu certitudine, în special atunci când se consideră o perioadă de timp mai lungă. Cele mai des întâlnite categorii de risc legate de autoritatea publică sau de politica publică propusă:

- **Riscuri operaționale (de fezabilitate):** Riscurile ca autoritatea publică responsabilă de punerea în aplicare a soluțiilor din propunerea de politici pur și simplu să nu dețină capacitatea necesară (sau resursele necesare) pentru a pune corect și efectiv în aplicare politica în cauză;
- **Riscuri de finanțare sau bugetare:** Incertitudini în acoperirea financiară a acțiunilor preconizate sau probabilitatea întârzierilor în privința transferurilor necesare de fonduri de la bugetul de stat sau de la donatorii/finanțatorii potențiali. În aceeași categorie intră și **riscurile legate de sustenabilitatea financiară a politicii propuse**, adică probabilitatea ca costurile să se dovedească în viitor mai mari decât resursele disponibile/prognozate;
- **Riscuri de schimbare a tendințelor în domeniul politicii publice date:** probabilitatea schimbării viziunilor asupra problematicii și importanței unor probleme abordate de către viitoarele administrații publice centrale, sau influența schimbărilor potențiale de tendințe, dictată în plan internațional

Un alt bloc de riscuri țin de calitatea și corectitudinea analizei, estimării costurilor și beneficiilor, precum și de analiza și planificarea corectă a procesului de implementare a politicii publice. Implementarea politicii publice poate fi afectată de alte intervenții, întâmplări neprevăzute în viitor și în general, modul în care organizațiile sau părțile interesate se comportă într-un domeniu sau altul. De exemplu într-o propunere de politici în care dezvoltarea unor elemente de infrastructură este punctul de reper, este extrem de important de a prevedea riscul că lucrările de construcții pot să nu fie finisate la timp sau ar putea să se dovedească mult mai costisitoare. Printre riscuri de implementare se pot enumera rezistența considerabilă din partea companiilor identificate în cursul consultațiilor, prognozare incorectă a conduitei persoanelor afectate de politica publică, ezitarea Parlamentului în adoptarea legislației necesare, ș.a.

Evaluarea acceptabilității și fezabilității unei opțiuni se poate baza pe presupuneri și estimări destul de reale,

⁴⁴ Mai multe despre analiza riscurilor în raport cu activitatea autorităților publice, a se vedea „Manualul de control intern managerial”, Ministerul Finanțelor a R. Moldova, Chișinău, 2020

https://madrm.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Manual%20CIM_1.pdf

Însă nu absolut precise. Riscuri legate de estimări și calitatea analizei impacturilor țin de obicei de faptul că acestea se dovedesc prea optimiste așa încât beneficiile se pot dovedi nu atât de mari sau nu vor apărea în termenul estimat sau costurile în realitate se pot dovedi mult mai mari decât s-a preconizat și nu s-au luat în considerație o serie de factori determinanți. Spre exemplu:

- Estimarea capacității de asimilare a subvențiilor economice poate fi subestimată, iar estimarea numărului de familii care își aduc copiii pentru vaccinare ar putea fi supra-estimat;
- Dezvoltarea și implementarea unui set de acțiuni în domeniul agriculturii ar putea cauza apariția neprevăzută a unor prejudicii mult mai mari pentru mediu, așa încât acestea să prevaleze asupra beneficiilor ce vor fi obținute în urma dezvoltării industriei agricole;
- În același fel politici în domeniul dezvoltării industriei ar putea cauza prejudicii neprevăzute în privința sănătății populației.

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

În plan procedural, este necesar de analizat și expus majoritatea riscurilor posibile pentru fiecare opțiune, în special pentru opțiunea recomandată (preferată). Riscuri pot fi extrem de multe, cu o probabilitate foarte mare sau foarte mică de apariție. Pentru a respecta proporționalitatea efortului în analiză, este rațional de a selecta cele mai relevante riscuri pentru a fi examinate în detaliu și abordate corespunzător. Pentru aceasta poate fi utilizată tehnica „analizei scenariilor” expusă în cap.5.2 din prezentul Ghid. Adică, după ce au fost identificate riscurile posibile, indiferent de iminența și magnitudinea acestora, aceste riscuri vor fi estimate (punctate) după criteriul „probabilității” de apariție și „impactului” (sau mărimii impactului) potențial, așa încât să fie selectate anume riscurile care pot avea cel mai mare impact (determinant) și pot să apară cu probabilitate foarte înaltă.

Pentru riscurile relevante, în cadrul analizei ex-ante în special pentru opțiunea recomandată, se vor examina și expune măsuri complementare pentru a evita apariția riscurilor sau diminua efectul negativ provocat în cazul în care riscurile totuși se materializează. Efortul și cheltuielile pentru implementarea soluțiilor în cauză vor fi în mod corespunzător incluse în totalul de costuri/beneficii pentru opțiunea supusă analizei.

Ce facem la această etapă?

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

6.8 COMPARAREA OPȚIUNILOR ȘI SELECTAREA OPȚIUNII RECOMANDATE

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

- Analiza cost-beneficiu;
- Analiza cost-efectivitate;
- Analiza multicriterială.

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

Printre cele mai importante tehnici cantitative sunt analiza cost-beneficiu și analiza cost efectivitate. Analiza cost-beneficiu constă în estimarea cuprinzătoare a costurilor și beneficiilor pentru societate.⁴⁵ Această analiză este foarte potrivită pentru politici publice care au un puternic component economic – costurile și beneficiile cărora sunt tangibile și pot fi mai ușor cuantificate și monetizate. Pentru cea mai mare parte a politicilor publice, costurile, și în special beneficiile, nu pot fi cuantificate și monetizate, cum este cerut de analiza tradițională cost-beneficiu. În aceste cazuri o alternativă este aplicarea analizei cost-efectivitate (sau cost-eficacitate), care constă în monetizarea doar a costurilor, beneficiile fiind transpuse în valori cantitative, așa ca unități sau procente. Spre exemplu, costurile politicii publice de creștere a indemnizațiilor pentru șomaj pot fi monetizate, iar beneficiile vor constitui numărul șomerilor, rata șomajului sau rata de creștere a veniturilor șomerilor, în dependență de menirea acestei politici publice. Analiza la această etapă ține, de asemenea, de compararea soluțiilor prin prisma evaluării relevanței, eficienței, efectivității și durabilității acestora. Relevanța ține în primul rând de legătura opțiunii cu problema și obiectivul și analiza mediului în care această opțiune va funcționa – dacă nu contravine legislației în vigoare sau itinerarului strategic stabilit de Guvern.

Pentru a compara corect costurile și beneficiile, în special când acestea au fost monetizate, trebuie de asigurat că valoarea monetară acordată în prezent va avea aceiași conotație și în viitor. Altfel spus, trebuie de ținut cont de caracteristica banilor, datorită schimbării prețurilor, de a pierde din valoarea de cumpărare în timp, corespunzător suma din prezent necesită a fi ajustată la inflația potențială din viitor. Totodată timpul este un factor ce afectează dimensiunea (valoarea) generală a impactului din cauza că beneficiile și costurile vor fi relativ mai mici ca urmarea a unei bunăstări mai mare a societății. Cu alte cuvinte, beneficiile și costurile ce rezultă în viitor nu sunt la fel de valoroase ca în cazul în care s-ar produce în prezent. Drept urmare, impactul trebuie să fie „actualizat” - un procedeu prin intermediul căruia valoarea viitoare a costurilor și beneficiilor este redusă la valoarea actuală. Cel mai simplu mod este

⁴⁵ Pentru înțelegerea mai profundă a acestei tehnici este recomandată cartea: Cost – Benefit Analysis and Regulatory Reform: an Assessment of the Science and the Art (Kop-Krupnick-Toman 2007) <https://media.rff.org/documents/RFF-DP-97-19.pdf>

prin ajustarea sumei în raport cu rata de bază a dobânzii stabilită de Banca Națională a Moldovei. Exemplu de actualizare, sau de aducere a sumelor la „valoare actuală netă”, este desfășurat în anexa nr.3 la prezentul Ghid.

Analiza eficienței va demonstra măsura în care obiectivele pot fi atinse cu resursele disponibile/costuri cât mai mici, iar analiza efectivității va dovedi dacă acțiunile stabilite conduc la atingerea obiectivului sau obținerea rezultatului final. Politicile publice pot fi eficiente, adică să producă rezultate la costuri minime, însă nu efective, adică să nu realizeze obiectivele preconizate. În alte cazuri politicile publice pot fi efective, adică foarte reușite în ceea ce privește obținerea rezultatelor, însă ineficiente, adică, costurile rezultatelor să fie foarte înalte în raport cu importanța lor. Astfel, este important de găsit un echilibru dintre eficiență și eficacitate. Analiza durabilității va indica dacă opțiunea ar putea fi afectată de factori externi, care ar putea periclita realizarea cu succes a acesteia, precum și durata impactului pozitiv sau negativ.

Chiar dacă la baza analizei și comparării opțiunilor va sta beneficiul net sau costurile cât mai mici, este important de a lua în calcul și alte criterii și aspecte ale unei opțiuni/unui scenariu examinat. De exemplu, în multe cazuri o opțiune se poate dovedi cu cele mai mari beneficii nete, însă nu va fi preferată datorită riscurilor înalte de eșec sau datorită faptului că nu contribuie substanțial la atingerea obiectivului general. Opțiunile/scenariile examinate, pe lângă criteriul de eficiență sau beneficii maxime, necesită a fi comparate complementar și în baza criteriilor de eficacitate, proporționalitate, simplitate, conformitate, precauție, necesitate. Toate aceste criterii pot fi aranjate într-o matrice și în raport cu fiecare opțiune se poate de inclus un punctaj de evaluare, care ar indica nivelul corespunderii unei opțiuni cu un criteriu (Tabelul 5). În același timp, dacă unele criterii se dovedesc a fi mai importante în circumstanțele în care se elaborează analiza ex-ante, atunci aceste criterii pot fi ponderate diferit, comparativ cu alte criterii, în acest fel și punctaje vor fi mai importante (vor influența mai mult suma finală).

Tabelul 5. Exemplu de criterii pentru analiza și compararea opțiunilor

Criteriul	Opțiunea 1	Opțiunea 2	Opțiunea 3
Eficacitate – cât de sigur și repede atinge obiectivul trasat			
Eficiență – atingerea obiectivului cu efort/costuri minime			
Proporționalitate – care este cea mai puțin invazivă, să nu impună/solicite mai mult decât este necesar pentru atingerea obiectivului			
Simplitate – cât de ușor este de a înțelege și pune în aplicare opțiunea			
Conformitate (relevanță) – cât de mult corespunde politicilor existente și se corelează cu principalele tendințe în reformele actuale			
Precauție – cât de acceptabil (mare-mic) este riscul de eșec sau riscul de a crea efecte negative neprevăzute în viitor			
Necesitate – cât de justificată sau impusă este opțiunea de cadrul de politici superior, alte obligații asumate de Guvern			

Sursa: Compilarea autorului

Aplicarea corectă a acestor metode necesită abilități, capacități, eforturi, timp și în multe cazuri resurse considerabile, care adesea sunt lipsă în cadrul autorităților publice. În procesul de comparare a opțiunilor, la fel

ca și la celelalte etape de analiză a impactului este importantă judecata și gândirea critică. Selectarea de către decidenții politici a altei opțiuni decât cea recomandată în propunerea de politici publice nu descalifică relevanța analizei. Dimpotrivă, analiza efectuată permite factorilor de decizie de a selecta o opțiune din cele propuse care are cele mai mari șori de izbândă.

Întrebări-cheie pentru compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate:

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

7. IMPLEMENTAREA ȘI MONITORIZAREA

Ce facem la această etapă?

- *Identificăm principalele etape pentru implementarea opțiunii recomandate.*
- *Stabilim autoritățile publice partenere și elaborăm un calendar detaliat cu următorii pași.*
- *Stabilim indicatorii de performanță care vor fi supravegheați, totodată stabilim dacă indicatorii sunt accesibili în prezent sau sunt necesare acțiuni suplimentare în acest sens.*
- *Clarificăm cum se va desfășura procesul de monitorizare (inclusiv de colectare a indicatorilor), cine este responsabil și ce acțiuni sunt necesare pentru a asigura că acest proces este realizat.*

Spre deosebire de capitolele de mai sus, care se referă la necesitatea luării în considerație a unui spectru cât mai larg de probleme, cauze și opțiuni, la această etapă se va analiza și descrie doar opțiunea recomandată, adică se va expune procesul de implementare și monitorizare doar în privința opțiunii selectate în urma analizei tuturor opțiunilor alternative.

7.1 PREGĂTIREA ȘI PLANIFICAREA PROCESULUI DE IMPLEMENTARE

Opțiunea recomandată, care a fost selectată drept cea mai bună, va fi dezvoltată în continuare, cu expunerea în detaliu a întregului spectru de intervenții punctate, cât din perspectiva necesității promovării și publicării documentului de politici publice, atît și din perspectiva acțiunilor necesare pentru implementarea opțiunii recomandate și atingerea obiectivelor trasate.

În mod separat, analiza ex-ante va expune care sunt acțiunile necesare pentru a pune în aplicare propunerea de politici care se conturează în urma analizei ex-ante. Dacă este necesar mai departe de elaborat un proiect de document de politici și ce tip de document (Strategie sau Program), cum, în ce termen și în ce mod acest proiect va fi elaborat, promovat, expertizat, avizat, aprobat și publicat. Pe parcursul analizei ex-ante ar putea să se argumenteze necesitatea modificării unor documente de politici în vigoare, fie ar putea apărea necesitatea ca în paralel cu proiectul de document de politici să fie necesar de elaborat și aprobat un act normativ (de exemplu o lege care ar avea caracter orizontal) sau modificat un act legislativ actual care conține unele concepte sau obiective ce sunt contradictorii cu politica propusă și, corespunzător, ar putea pune piedici la promovarea și aprobarea noului document de politici. În acest sens vor fi stabilite acțiunile necesare pentru elaborarea analizei impactului de reglementare pentru actul normativ preconizat, care va prelua în mare parte informația expusă în analiza ex-ante, numai că va fi structurată și promovată conform rigorilor prevăzute de Hotărârea de Guvern nr. 23/2019 și se va îngusta definirea problemei, obiectivele și opțiunile regulatorii în corespundere cu magnitudinea intervenției preconizate. Deci în privința modului de valorificare și punerea în aplicare a propunerii de politici publice care s-a conturat în cadrul analizei ex-ante, se va stabili un plan de acțiuni cu identificarea autorităților implicate, efortului și resurselor necesare și timpului alocat (un calendar).

În continuare, în cadrul analizei ex-ante se vor expune în detaliu însăși acțiunile care țin de implementarea politicii publice și care vor fi transpuse ulterior în proiectul documentului de politici. O mare parte din acțiuni deja sunt identificate la etapa formulării opțiunii, la analiza impacturilor (în special analiza impactului administrativ) și analiza riscurilor. În acest capitol toate aceste acțiuni vor fi expuse într-un mod concis, clar și sistematizat. În cazul

analizei ce se parcurge pentru un Program, acțiunile vor fi expuse în forma unui plan de acțiuni, conținutul și forma căruia este reglementat de Hotărârea de Guvern nr. 386/2020. Acest plan va conține în special:

- Măsuri concrete ce urmează a fi realizate pe termen scurt și mediu pentru atingerea obiectivelor specifice;
- Costurile necesare pentru implementarea fiecărei acțiuni și sursa de finanțare;
- Termene de realizare a fiecărei acțiuni, inclusiv termenul-limită;
- Autoritățile/instituțiile responsabile de realizarea acțiunii (pot fi indicate și instituțiile partenere, ce vor contribui la realizarea acțiunii);
- Indicatori de monitorizare pentru fiecare acțiune (luînduse în calcul în mod separat indicatorii de rezultat și indicatorii de performanță sau modul cum acțiunea contribuie la indicatorii de performanță).

În cazul analizei pentru un proiect de Strategie, se clarifică doar acțiunile/direcțiile prioritare, adică se descriu activitățile planificate din domeniul de activitate pentru a atinge fiecare obiectiv în parte. În privința fiecărei activități prioritare se indică autoritățile/instituțiile responsabile de implementare și raportare. În paralel, în raport cu activitățile prioritare este recomandabil de a expune dacă sunt necesare instrumente specifice, adică dacă pentru realizarea unei activități prioritare este necesar de modificat cadrul normativ, este necesar de dezvoltat unul sau mai multe documente de politici (programe) subsidiare sau sunt necesare intervenții cu caracter administrativ, fie unele reforme structurale sau instituționale. Acțiunile prioritare în cadrul analizei pentru Strategie trebuie să fie corelate cu programele/subprogramele bugetare aprobate de către Ministerul Finanțelor.

Pe parcursul formulării întregului spectru de acțiuni se va ține cont încă odată de întregul arbore al problemei, se va verifica dacă s-au luat în calcul toate acțiunile necesare pentru a influența suficient sau elimina cauzele problemelor, toate acțiunile complementare pentru a diminua riscurile identificate și cele necesare pentru a fortifica impactul acțiunilor principale. În cazul în care pe parcursul trecerii în listă a tuturor acțiunilor de implementare s-a constatat că unele activități nu au fost luate în calcul la etapa formulării opțiunii sau analizei impacturilor, atunci va fi necesar de întors la această etapă anterioară și de inclus noile acțiuni identificate, cu ajustarea tuturor calculelor și estimărilor de impacturi.

7.2 STABILIREA INDICATORILOR DE PERFORMANȚĂ ȘI A PROCESULUI DE MONITORIZARE

După ce a fost aprobată o politică publică (în baza unui document de politici) și a început procesul de implementare a acesteia, factorii de decizie trebuie să aibă la dispoziție indicatori de încredere pentru a verifica dacă implementarea se realizează și pentru a stabili maniera în care intervenția își atinge obiectivele. Cu acest scop este necesară monitorizarea, proces 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. În paralel poate fi realizată și evaluarea care reprezintă analiza periodică a relevanței, performanței, eficienței și impactului (atât preconizat cât și neașteptat) unei intervenții, în ceea ce privește obiectivele stabilite. Conform prevederilor din Hotărârea de Guvern nr.386/2020, monitorizarea se realizează în procesul de implementare a documentelor de politici publice în scopul stabilirii gradului de realizare a acțiunilor, gradului de conformitate a acțiunilor întreprinse cu cele planificate, identificării cauzelor întârzierilor și modificărilor pentru îmbunătățirea procesului de implementare.

Modul în care analiza ex-ante stabilește desfășurarea procesului de monitorizare și evaluare, va influența și procesul de analiză ex-post. În sensul dat, analiza ex-ante pregătește analiza ex-post ce va urma, odată ce trebuie

să identifice indicatorii relevanți, acțiunile ce urmează a fi întreprinse pentru a colecta informația legată de indicatorii în cauză, resursele ce urmează a fi alocate și persoanele responsabile. Efortul și acțiunile îndreptate spre monitorizare la fel trebuie să se coreleze cu principiul proporționalității. Activitatea de colectare date nu ar trebui să fie mai costisitoare decât valoarea informațiilor pe care le furnizează. Atunci când se identifică și structurează viitoarele activități legate de monitorizare și evaluare este necesar de a ține cont de următoarele:

- Cum va fi măsurată opțiunea recomandată pentru înțelege că acesta funcționează și care este scopul activităților de monitorizare și evaluare;
- Dacă sunt suficiente structurile și capacitățile pentru monitorizare sau trebuie să fie dezvoltate capacități noi instituționale sau procedurale, sunt sau nu necesare modificări în cadrul normativ;
- Cine sunt entitățile/persoanele cheie care vor furniza și/sau utiliza astfel de informații, inclusiv cine și pentru ce este responsabil;
- Dacă există sau nu surse de date care îmi permit la moment și în viitor monitorizarea evoluției indicatorilor de performanță, trebuie sau nu creat un proces distinct pentru a obține periodic informațiile necesare
- Ce date lipsesc și de unde, cum pot organiza colectarea opiniilor de la persoanele afectate;
- În ce perioadă trebuie să fie colectate primele date, cu ce periodicitate aceste informații trebuie colectate și analizate în mod repetat;
- În ce mod și către cine trebuie să fie comunicate constatările privind monitorizarea și evaluarea.

Relevanța procesului de monitorizare este dictată de corectitudinea stabilirii indicatorilor de performanță. Indicatorii de performanță stabilesc măsura în care decizia guvernului a fost implementată în mod corespunzător și obiectivele acesteia au fost atinse. Pentru ca indicatorii să fie selectați corect și să fie utilizați în mod corespunzător, aceștia trebuie să fie corelați cu obiectivele (relevanți), ușor de monitorizat fiind în număr restrâns așa încât colectarea datelor să necesite costuri reduse, să fie obiectivi și ușor de interpretat, să aibă impact imediat și să fie în principiu acceptați cât de factorii de decizie, atât și de persoanele afectate.

În procesul de identificare a indicatorilor, așa cum a fost explicat mai sus, este important de a face diferența între indicatori de resurse, indicatori de rezultat și indicatori de impact. Este important să nu fie confundate aceste categorii de indicatori și, la modul ideal, de a include pe cât posibil indicatori din fiecare categorie. În același timp trebuie de ținut cont și de faptul că indicatori pot fi nu doar *cantitativi* (ex. număr de decese/accidente, timpul necesar pentru a deschide o afacere, procentul de persoane ce plătesc impozite în termen etc.) dar și *calitativi* (ex. percepția privind calitatea vieții, nivelul de satisfacție ș.a.) și că în multe cazuri aceste două categorii se pot complimenta și confirma unul pe altul.

ANEXA 1. LISTA CATEGORIILOR DE IMPACTURI POTENȚIALE

Impact economic	Întrebări călăuzitoare pentru determinarea impacturilor posibile
Situația macro-economică	Va fi afectată creșterea economică viitoare și ocuparea forței de muncă?
	Ar putea apare un efect asupra ratei inflației?
	Există un efect asupra condițiilor pentru investiții?
	Există un efect asupra funcționării pieței?
	Există un efect asupra stabilității macro-economice?
Situația social-economică în anumite regiuni	Va fi afectat un sector economic concret? (ex. din perspectiva creșterii sau scăderii numărului de locuri de muncă)
	Este acest sector concentrat într-o anumită regiune?
	Va fi afectat accesul anumitor regiuni la anumite servicii, facilități, bunuri, investiții?
	Va crește diferența situației social-economice dintre regiuni?
Costurile desfășurării afacerilor	Sunt afectate impozitele, taxele sau alte plăți achitate de antreprenori?
	Există o schimbare în costurile de conformare (costurile legate de acțiuni pentru a aduce activitatea în corespundere cu cerințele normative și/sau acțiuni de respectare a condițiilor), spre exemplu: - remunerarea muncii și impozite aferente, - procurarea materiei prime sau energiei, - achiziții și costuri asociate cu mijloacele fixe, - cheltuieli organizaționale asociate cu implementarea prevederilor, - achiziționarea de servicii, - sau alte costuri similare.
	Sunt preconizate costuri de ajustare, conformare sau de tranzacționare în cazul întreprinderilor?
	Este afectat accesul posibil la finanțare?
	Există un impact asupra ciclului investițional?
	Este comercializarea produselor limitată sau interzisă?
	Se preconizează o reglementare mai strictă a conduitei unui sector economic concret?
Povara administrativă	Vor fi nevoite întreprinderile să se conformeze cu obligații noi de oferire a informației/raportare, așa precum prezentarea dărilor de seamă, proces diferit de obținerea actelor permissive, interacțiunea cu inspecții noi etc.?
	Sunt simplificate obligațiile de raportare pentru întreprinderi?
Fluxuri comerciale și investiționale	Există așteptări că fluxurile de import actuale se vor schimba?
	Există așteptări că fluxurile de export actuale se vor schimba?
	Vor fi create sau eliminate bariere ne-tarifare în calea comerțului?
	Se preconizează ca întreprinderile să investească în activități noi?
	Se preconizează ca întreprinderile să contramandeze sau să amâne investițiile?
	Vor crește investițiile directe străine?
	Se vor micșora investițiile directe străine?
Competitivitatea afacerilor	Vor fi afectate veniturile întreprinderilor?
	Va crește prețul la mijloacele de producere, cum ar fi la energia electrică?
	Va scădea prețul la mijloacele de producere, cum ar fi la energia electrică?
	Este probabil ca inovațiile și cercetarea să fie promovate?

	Este probabil ca inovațiile și cercetarea să fie frânate? Va fi afectat accesul la finanțare pentru întreprinderi? Vor fi retrase anumite produse de pe piață? Vor fi permise anumite produse pe piață? Vor fi nevoite întreprinderile să se închidă? Vor fi create întreprinderi noi?
Activitatea diferitor IMM-uri	Activitatea IMM-urilor va fi influențată negativ sau pozitiv? Sunt afectate preponderent IMM-uri? Este sectorul alcătuit preponderent din IMM-uri? Sunt afectate în particular microîntreprinderile?
Concurența și funcționarea pieței	Va crește varietatea produselor și serviciilor disponibile pentru întreprinderi sau consumatori? Se va micșora varietatea/numărul produselor și serviciilor disponibile pentru întreprinderi sau consumatori? Vor crește prețurile la bunurile și serviciile existente din cauza diminuării concurenței? Se vor micșora prețurile la bunurile și serviciile existente odată cu creșterea concurenței?
Activitatea de inovare și cercetare	Va fi afectată cercetarea și dezvoltarea? Se preconizează introducerea și diseminarea noilor metode, tehnologii de producere și produse? Sunt afectate protecția și exercitarea drepturilor asupra obiectelor de proprietate intelectuală (invenții, mărci comerciale, desene și modele industriale, obiecte ale dreptului de autor, know-how ș.a.)? Este afectată cercetarea academică sau industrială? Este promovată creșterea productivității/eficienței resurselor?
Consumatori și bunăstarea gospodăriilor casnice	Se vor schimba prețurile, calitatea, disponibilitatea sau asortimentul bunurilor sau serviciilor pentru consumatori? Sunt afectate siguranța sau durabilitatea bunurilor și serviciilor? Se va schimba modul de informare și/sau protecție a intereselor consumatorului? Va exista un impact asupra grupurilor mai vulnerabile de consumatori? Va crește diferența dintre bunăstarea anumitor categorii de gospodării și cetățeni?
Alte aspecte economice	Va exista un efect privind modul în care pasagerii și/sau bunurile urmează să fie transportate? Va exista o schimbare de timp necesară pentru transportarea pasagerilor și/sau bunurilor? Există aspecte economice care nu sunt enumerate în prezenta analiză generală?
Impact fiscal (asupra bugetului) și/sau administrativ	Întrebări călăuzitoare pentru determinarea impacturilor posibile
Impact asupra bugetului de stat (venituri și cheltuieli publice)	Se încadrează opțiunea propusă în limitele financiare disponibile în buget? Sunt preconizate cheltuielile în CBTM pentru opțiunea propusă în următorii ani? Dacă este cazul, sunt posibile de atras resurse suplimentare, altele decât cele de la bugetul de stat (donatori internaționali, venituri din autogestiune ș.a.)? Va obține statul venituri (ne-) fiscale suplimentare sau se vor diminua veniturile preconizate? Sunt necesare resurse umane suplimentare?

	Se preconizează ca servicii să fie achiziționate?
	Se preconizează ca bunuri să fie achiziționate?
	Va trebui statul să mărească cheltuielile în alte moduri?
Impact administrativ, impact în privința cadrului instituțional al autorităților publice	Sunt create (diminuate) poveri administrative suplimentare în funcționarea autorităților/instituțiilor publice?
	Se presupune schimbarea structurii bugetului autorității/instituției publice responsabilă de implementare?
	Există consecințe bugetare pentru autoritățile publice la diferite nivele (național, regional, local), atât imediate, cât și pe termen lung?
	Se vor face investiții în echipament, infrastructură?
	Sunt necesare legături inter-instituționale noi pentru implementare?
	Este necesar de creat funcții/atribuții noi pentru una sau mai multe autorități?
	Este necesară crearea noilor autorități publice sau restructurarea celor existente?
Impact social	Întrebări călăuzitoare pentru determinarea impacturilor posibile
Gradul de ocupare a forței de muncă	Va crește/scădea numărul locurilor de muncă disponibile?
	Există efecte indirecte semnificative care vor influența rata de șomaj?
	Sunt afectate locurile de muncă într-un sector economic concret?
	Va exista un efect asupra ușurinței de a găsi un loc de muncă (ex. sporirea activității agenților/întreprinderilor de ocupare a forței de muncă)?
Condițiile de muncă, organizarea muncii, salarizarea, securitatea ocupațională	Va exista un efect asupra nivelului de plăți/salarii?
	Există un efect asupra plății prestațiilor de asigurare socială?
	Există un efect asupra altor contribuții/rețineri din salarii?
	Există un efect pentru protecția persoanelor angajate (ex. concediile plătite, foi de boală etc.)
	Sunt afectate drepturile salariaților?
	Este afectat rolul reprezentanților sindicali?
	Va exista un efect asupra modului în care are loc dialogul dintre salariați și angajatori?
	Va fi afectată munca nedeclarată (la negru)?
	Sunt introduse sau anulate standarde de muncă, cerințe de securitate ocupațională?
	Se introduc/se exclud cerințe în privința echipamentelor de protecție și amenajarea necesară la locul de muncă?
Sănătatea publică (inclusiv morbiditatea și mortalitatea) și modul sănătos de trai	Va exista un efect asupra vieților oamenilor, cum ar fi speranța de viață sau rata mortalității?
	Va exista un efect asupra calității alimentelor și/sau regimului de alimentație?
	Va crește sau se va reduce riscul de sănătate din cauza substanțelor nocive?
	Vor exista efecte asupra sănătății din cauza schimbării nivelului de zgomot sau calității aerului, apei și/sau solului?
	Vor exista efecte asupra sănătății din cauza schimbărilor produse în utilizarea energiei?
	Vor exista efecte asupra sănătății din cauza schimbărilor în evacuarea deșeurilor?
	Există grupuri concrete de persoane care se confruntă cu riscuri mult mai mari decât alții (determinate de factori, precum vârstă, gen, dezabilitate, grup social sau regiune)?
	Va fi afectată funcționalitatea sistemului de sănătate?

	Va fi influențată incidența deceselor?
	Va fi influențată incidența îmbolnăvirilor și starea de sănătate a anumitor grupuri din societate?
	Se preconizează o schimbare în adoptarea obiceiurilor sănătoase?
	Va exista un efect asupra stilului de viață al oamenilor, cum ar fi nivelul de ocupare cu sportul, schimbările în alimentație sau utilizarea tutunului sau alcoolului?
	Se preconizează o schimbare în adoptarea activităților recreative/de agrement (în aer liber)?
Accesul și calitatea serviciilor medicale	Se schimbă costurile de sănătate în ceea ce privește: prețul la serviciile medicale, prețul medicamentelor, contribuția proprie la aceste costuri, alte costuri
	Este afectată scara de opțiuni a serviciilor de sănătate?
	Se preconizează o schimbare a numărului prestatorilor de servicii medicale?
	Este afectată finanțarea serviciilor de sănătate?
	Este afectat accesul la produse farmaceutice, inclusiv diversitatea?
Educația și formarea profesională	Va exista un efect asupra învățământului primar?
	Va exista un efect asupra învățământului secundar?
	Va exista un efect asupra învățământului terțiar?
	Va exista un efect asupra învățământului profesional-tehnic?
	Va exista un efect asupra formării salariaților și învățării pe durata vieții?
	Va exista un efect asupra organizării sau structurii sistemului de educație?
	Va exista un impact asupra libertății și autoguvernării academice?
	Se schimbă costurile de accesare a educației în ceea ce privește: tarifele, materialele, alte costuri
	Este afectată scara de opțiuni a serviciilor educaționale?
	Se preconizează o schimbare a numărului prestatorilor de servicii educaționale?
	Este afectată finanțarea serviciilor educaționale?
	Se preconizează un impact asupra finanțării învățământului public?
	Există un impact asupra calității învățământului public prin:
	Modificarea curriculumului
Protecția socială, accesul și calitatea serviciilor de protecția socială	Schimbarea numărului de cadre didactice
	Timpul dedicat fiecărui copil
	Alte schimbări care afectează calitatea învățământului?
	Există un efect asupra accesului și calității prestațiilor de protecție socială (inclusiv asupra serviciilor sociale de interes general, în special pentru persoanele supuse excluziunii sociale și provenite din medii dezavantajate)?
	Există o schimbare în finanțarea și organizarea sistemelor de protecție socială?
	Există o schimbare în ceea ce privește accesul la și calitatea bunurilor și serviciilor de bază, în particular pentru persoanele supuse excluziunii sociale și provenite din medii dezavantajate?
	Este afectat accesul la protecția socială din punct de vedere al: domeniului de aplicare a schemei actuale, duratei schemei actuale, cerințelor de înscriere în schemele actuale
	Alte aspecte care afectează accesul?
	Este infrastructura fizică ajustată la necesitățile persoanelor care solicită o protecție socială specifică?
	Este afectată finanțarea serviciilor sociale?

Nivelul veniturilor populației, nivelul sărăciei	Există un efect asupra venitului gospodăriilor casnice sau persoanelor expuse riscului sau sărăciei?
	Există un efect în ceea ce privește inegalitățile, distribuția veniturilor și bunăstării?
	Va exista un efect asupra sărăciei?
	Este afectat accesul la schemele de protecție socială?
	Se va schimba prețul la bunurile și serviciile de bază?
	Va exista un impact asupra finanțării sau organizării schemelor de protecție socială?
Accesul la bunurile și serviciile de bază, în special pentru grupurile social-vulnerabile	Sunt grupurile afectate (funcțional) analfabete?
	Se schimbă accesul la sau costul bunurilor de bază?
	Se schimbă accesul la sau costul serviciilor de bază?
Diversitatea culturală și lingvistică	Afectează opțiunea dată diversitatea culturală?
	Afectează opțiunea dată finanțarea organizațiilor culturale?
	Influențează opțiunea dată oportunitățile oamenilor de a savura activitățile culturale sau participa în aceste activități?
Partidele politice și organizațiile obștești	Afectează opțiunea dată modul în care funcționează partidele politice?
	Este afectată finanțarea organizațiilor obștești?
	Este afectată finanțarea partidelor politice?
	Este afectat cadrul legal care reglementează activitatea organizațiile obștești?
	Este afectat cadrul legal care reglementează activitatea partidelor politice?
Nivelul criminalității și securității publice	Sunt afectate șansele ca infractorii să fie prinși?
	Este afectat potențialul obținerii câștigurilor de pe urma comiterii infracțiunilor?
	Există un efect asupra nivelelor de corupție?
	Este afectată capacitatea organelor de drept?
	Există un efect asupra drepturilor și securității victimelor infracțiunilor?
Accesul și calitatea serviciilor medicale	Se schimbă costurile de sănătate în ceea ce privește: Prețul la serviciile medicale, Prețul medicamentelor, Contribuția proprie la aceste costuri, Alte costuri
	Este afectată scara de opțiuni a serviciilor de sănătate?
	Se preconizează o schimbare a numărului prestatorilor de servicii medicale?
	Este afectată finanțarea serviciilor de sănătate?
	Este afectat accesul la produse farmaceutice, inclusiv prețul și diversitatea?
Democrație și participarea la procesul decizional	Afectează opțiunea dată abilitatea cetățenilor de a participa în procesul democratic și în procesul decizional al autorităților publice centrale sau locale?
	Este fiecare persoană tratată în mod egal?
	Va fi publicul mai bine informat despre anumite chestiuni?
	Va exista un impact asupra societății civile?
	Va exista un impact asupra modului de exercitarea a dreptului la vot?
Accesul și calitatea serviciilor publice administrative	Este afectat modul de prestare a serviciilor publice administrative (stare civilă, înregistrări obligatorii etc.)
	Serviciile publice administrative (stare civilă, înregistrări obligatorii etc.) devin mai mult/mai puțin accesibile, costisitoare (ex. e-guvernare, desființare subdiviziuni teritoriale)
	Este afectată diversitatea serviciilor publice administrative?
	Există un efect asupra păstrării patrimoniului cultural?
	Există un efect asupra finanțării pentru păstrarea patrimoniului cultural?

Conservarea patrimoniului cultural	Se preconizează ca cetățenii sau întreprinderile să contribuie la păstrarea siturilor - patrimoniu cultural?
Accesul populației la resursele culturale și participarea în manifestații culturale	Se preconizează un impact asupra diversității culturale actuale?
	Se preconizează un impact asupra participării cetățenilor în manifestări culturale?
	Există un impact asupra accesului la resursele culturale?
	Există un efect asupra finanțării activităților culturale?
Accesul și participarea populației în activități sportive	Sunt afectate posibilitățile de practicare a sporturilor?
	Există un impact asupra sporturilor de agrement?
	Există un impact asupra sporturilor profesionale?
	Există un efect asupra finanțării sporturilor sau organizațiilor sportive?
Alte aspecte sociale	Există aspecte sociale care nu sunt reflectate în acest tabel? Dacă da, care sunt acestea?
Impact asupra mediului	Întrebări călăuzitoare pentru determinarea impacturilor posibile
Clima, inclusiv emisiile de gaze cu efect de seră și gazele care afectează stratul de ozon	Va exista un efect asupra emisiilor de gaze cu efect de seră (dioxid de carbon, metan, etc.)?
	Va fi afectat consumul de combustibil?
	Se va schimba gama de resurse care sunt utilizate pentru producerea energiei?
	Se va produce o schimbare a prețului la produsele favorabile mediului?
	Vor deveni anumite activități mai puțin poluante?
Calitatea aerului	Se va produce un efect asupra emisiilor de poluanți în aer?
Calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	Există un efect asupra calității apelor dulci?
	Există un efect asupra calității apelor subterane?
	Există un efect asupra resurselor de apă potabilă?
Biodiversitatea	Va exista un efect asupra speciilor protejate sau periclitare sau a ariilor unde acestea viețuiesc?
	Vor fi afectate dimensiunea sau conexiunile dintre zonele naturale?
	Va exista un efect asupra numărului de specii într-o anumită zonă?
Flora	Există un efect asupra numărului de plante?
	Există un efect asupra condițiilor de conviețuire a plantelor?
	Există un efect asupra speciilor de plante invazive?
Fauna	Există un efect asupra numărului de animale?
	Există un efect asupra condițiilor de conviețuire a animalelor?
	Există un efect asupra speciilor de animale invazive?
Peisajele naturale	Există un efect asupra dimensiunii ariilor naturale protejate?
	Există un efect asupra utilizării terenurilor în ariile naturale protejate?
	Există un efect asupra accesului la ariile naturale protejate?
	Există un efect asupra finanțării ariilor naturale protejate?
Starea și resursele solului	Va exista un efect asupra calității solului (legat de acidificare, contaminare, utilizarea pesticidelor sau erbicidelor)?
	Va exista un efect asupra eroziunii solului?

	Va fi pierdut solul (prin intermediul construcțiilor, etc.)?
	Va fi dobândit solul (prin decontaminare, etc.)?
Producerea și reciclarea deșeurilor	Se va schimba cantitatea de deșeuri generate?
	Se va schimba modul în care deșeurile sunt tratate?
	Va exista un efect asupra posibilităților de reciclare pentru deșeuri?
Utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și non-regenerabile	Afectează opțiunea dată utilizarea resurselor regenerabile (stocurile de pești, hidroenergia, energia solară, etc.)?
	Afectează opțiunea dată utilizarea resurselor non-regenerabile (ape subterane, substanțe minerale, cărbune, etc.)?
Consumul și producția durabilă	Se preconizează că va fi un volum mai mare de producție durabilă?
	Se preconizează că va fi un volum mai mare de consum durabil?
	Există o schimbare în prețurile relative ale produselor favorabile mediului și ale celor nefavorabile mediului?
	Există un efect prin modificarea regulilor cu privire la investițiile capitale, credite, servicii de asigurare, etc. pentru bunurile favorabile/nefavorabile mediului?
	Există un efect prin modificarea regulilor cu privire la investițiile capitale, credite, servicii de asigurare, etc. pentru serviciile favorabile/nefavorabile mediului?
	Se preconizează că întreprinderile vor deveni mai mult sau mai puțin poluante prin modificarea modului în care acestea funcționează?
Intensitatea energetică	Există un efect asupra intensității energetice a economiei?
	Există un efect asupra intensității energetice în anumite sectoare?
Eficiența și performanța energetică	Este oare afectată producerea de energie a amestecului de combustibil (între cărbune, gaz, energie nucleară, regenerabile etc.)?
	Crește sau descrește cererea pentru transport (pasageri sau mărfuri) sau este influențată distribuirea modală a acestuia?
	Se preconizează ca emisiile de la vehicule/din industrie să crească sau să se reducă?
	Sunt preconizate schimbări în necesitățile/consumul de energie și combustibil?
	Afectează opțiunea eficiența energetică a clădirilor?
Bunăstarea animalelor	Va exista un efect asupra tratamentului animalelor?
	Va exista un efect asupra sănătății animalelor?
	Va exista un efect asupra calității și siguranței furajelor animaliere?
Riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	Va exista un efect asupra șanselor de riscuri, precum incendii, explozii sau accidente?
	Va exista un efect asupra gradului de pregătire atunci când vor avea loc dezastre naturale?
	Este afectată protecția societății împotriva dezastrelor naturale?
Utilizarea terenurilor	Există un efect asupra aducerii noilor suprafețe de teren ('spații verzi') în folosință pentru prima oară?
	Are loc o schimbare în terenurile desemnate drept sensibile din motive ecologice?
	Se preconizează o schimbare în folosința terenurilor (spre exemplu, divizarea între rurale și urbane, sau o schimbare în tipul de agricultură)?
Alte aspecte de mediu	Există aspecte de mediu care nu sunt reflectate în acest tabel? Dacă da, care sunt acestea?
Impact asupra drepturilor fundamentale	Întrebări călăuzitoare pentru determinarea impacturilor posibile

Starea generală a drepturilor și libertăților fundamentale	Opțiunea propusă restrânge sau diversifică drepturile și libertățile fundamentale?
	Contribuie sau nu la protecția (sau mijloace de protecție) și/sau la posibilități de exercitare a drepturilor fundamentale?
	Contribuie sau nu la cunoașterea și înțelegerea drepturilor și libertăților fundamentale de către cetățeni?
Integritatea, libertatea și siguranța persoanei	Afectează dreptul la viață, integritate fizică/psihică, demnitate?
	Există riscuri pentru sporirea situațiilor de tratament inuman, degradant sau tortură?
	Va avea un impact asupra sclaviei, muncii forțate sau traficului de ființe umane?
	Va fi afectat dreptul străinilor la azil și riscul de a fi expulzați/extrădați în state unde vor fi supuși torturii, tratamentului inuman sau pedepsii cu moartea?
Viața intimă, libertatea individuală, familia, viața privată, libertatea circulației, date cu caracter personal	Va fi afectat dreptul la libera circulație?
	Există riscuri pentru restrângerea libertății și siguranței individuale?
	Va fi afectat dreptul la viața intimă, privată (inclusiv inviolabilitatea domiciliului sau a corespondenței)?
	Este afectat dreptul la crearea familiei sau este afectat nivelul de protecție a familiei?
Libertatea conștiinței și libertatea de exprimare	Va fi influențată protecția datelor cu caracter personal?
	Va fi afectată libertatea de exprimare și/sau de informare?
	Va fi afectată libertatea creației?
	Va fi afectată libertatea întrunirilor și de asociere în organizații obștești/politice?
Dreptul la proprietatea privată și protecția acesteia	Va fi afectată libertatea conștiinței și religiei?
	Afectează dreptul de proprietate și utilizarea proprietății (mobile/imobile, tangibile și intangibile)?
Egalitate, non-discriminare, drepturile persoanelor cu necesități speciale	Afectează dreptul de a dispune, apăra și/sau transmite proprietatea?
	Contribuie sau nu la non-discriminare și egalitate în fața legii, egalitatea de tratament și egalitatea oportunităților?
	Există un efect asupra egalității între genuri (sexe)?
	Sunt afectate drepturile minorităților sau a unor grupuri sociale distincte (după rasă, religie, limbă vorbită etc.)?
Drepturile și protecția copilului	Sunt afectate drepturile persoanelor cu necesități speciale sau dacă opțiunea ține cont de impactul specific asupra acestor persoane?
	Afectează drepturile și interesele copilului?
Dreptul la apărarea, accesul la justiție	Vor fi afectate măsurile de ocrotire (juridice și instituționale) și garanțiile copilului, în special în privința exploatării minorilor, îngrijirea copilului sau condițiile de participarea liberă la viața socială, culturală și sportivă?
	Restrânge/facilitează liberul acces la justiție?
	Afectează procedura de soluționare a disputelor între cetățeni și autoritățile publice (soluționarea petițiilor, contenciosul administrativ)?
Alte aspecte	Afectează dreptul la apărare, prezumția nevinovăției, asistența calificată (avocatului), legalitatea și proporționalitatea pedepselor?
	Există aspecte în privința drepturilor și libertăților fundamentale care nu sunt reflectate în acest tabel? Dacă da, care sunt acestea?

ANEXA 2. ÎNTREBĂRI DE CONTROL PENTRU EVALUAREA CALITĂȚII ANALIZEI EX-ANTE

Pentru a facilita procesul de analiză și evaluare a documentelor de analiză ex-ante se propun următoarele întrebări de ordin general, în raport cu fiecare compartiment (și fiecare etapă) a analizei, care pot fi utilizate cât de persoanele care evaluează analiza ex-ante, atât și de elaboratorii analizei.

- La descrierea și definirea problemei/raționamentului:

- Se determină clar contextul și relevanța problemelor supuse analizei?
- Se descrie problema și se justifică necesitatea schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor?
- Se descriu cei afectați și se analizează magnitudinea și modul în care sunt afectați (cuantificat)?
- Se examinează factorii care generează problema, se expun clar cauzele care au dus la apariția problemei (arborele problemei)?
- Se examinează documentele de politici și actele normative existente, precum și nivelul de implementare a acestora?
- Se descrie cum va evolua problema în viitor fără intervenție adițională (pornind de la analiza evoluției din trecut până în prezent) cu evaluarea consecințelor în cazul neintervenției și argumentare în baza dovezilor că problema nu va dispărea în viitor?

- La stabilirea obiectivelor:

- Se descrie în mod succint viziunea care ghidează logica intervenției?
- Se stabilesc obiectivele în mod măsurabil și fixate în timp, simplist, realist și realizabil?
- Sunt obiectivele conexe cu cauzele identificate și problemele definite?
- Se încadrează obiectivele trasate în obiectivele de dezvoltarea durabilă, SND, alte documente de politici mai generale, se corelează cu obiectivele din documente de politici relevante?

- La identificarea opțiunilor:

- Se descrie procesul de identificare și selectare a opțiunilor (inclusiv alternative), în care se evită opțiuni „extreme”, nerealiste sau preferate?
- Se descrie opțiunea/scenariul recomandată cu întregul spectru de acțiuni ce se propun?
- Se expun opțiuni alternative sau se explică motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare, inclusiv se explică motivele excluderii anumitor categorii de opțiuni din analiză?

- La analiza și compararea opțiunilor (impactul opțiunilor):

- Se expun principalele efecte negative (costuri) și efecte pozitive (beneficii) ale stării actuale/scenariului de referință (analiza opțiunii „status-quo”) în mod complet și cuantificat?
- Se expun principalele efecte negative (costuri) și efecte pozitive (beneficii) ale opțiunii recomandate, în mod complet și cuantificat?
- Se expun principalele efecte negative (costuri) și efecte pozitive (beneficii) ale opțiunilor alternative, în mod complet și cuantificat?

- Identificarea și estimarea costurilor și beneficiilor fiecărei opțiuni se efectuează în baza impacturilor de natură administrativă, fiscală, economică, socială, de mediu ș.a.?
 - La estimarea costurilor, se examinează separat și costurile aferente implementării fiecărei opțiuni și costurile necesare atenuării celor mai mari riscuri identificate?
- **La concluzii și recomandări:**
- Se argumentează selectarea unei opțiuni în urma comparației opțiunilor analizate (cu generalizarea concluziilor-cheie despre fiecare opțiune)?
 - Se expun cele mai relevante riscuri/impediment pentru opțiunile analizate care pot duce la eșecul intervenției propuse?
 - Se optează pentru o opțiune în baza beneficiilor nete și a faptului că în cel mai eficient și efectiv mod soluționează problemele identificate și contribuie la atingerea obiectivelor?
- **La implementare și monitorizare:**
- Se descrie cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate (cadru juridic necesar de ajustat, schimbări instituționale necesare ș.a.), inclusiv se proiectează un calendar detaliat în acest sens?
 - Se stabilesc indicatorii de performanță pentru a efectua monitorizarea și se explică cum aceștia trebuie să evolueze în diferite perioade de timp, odată cu implementarea politicii?
 - Se stabilește cum va fi organizată monitorizarea și cum se va desfășura procesul de monitorizare și evaluare a impactul opțiunii recomandate, inclusiv peste cât timp se va evalua performanța documentului de politici propus?
- **La procesul de consultare:**
- Se descriu principalii beneficiari ai politicii și principalele autorități/instituții implicate în implementare?
 - Se expun succint principalele metode și tehnici aplicate în cercetarea problemelor și consultări publice, se explică succint cum s-a asigurat consultarea adecvată a părților?
 - Se expune succint rezultatul consultărilor, inclusiv poziția părților consultate?

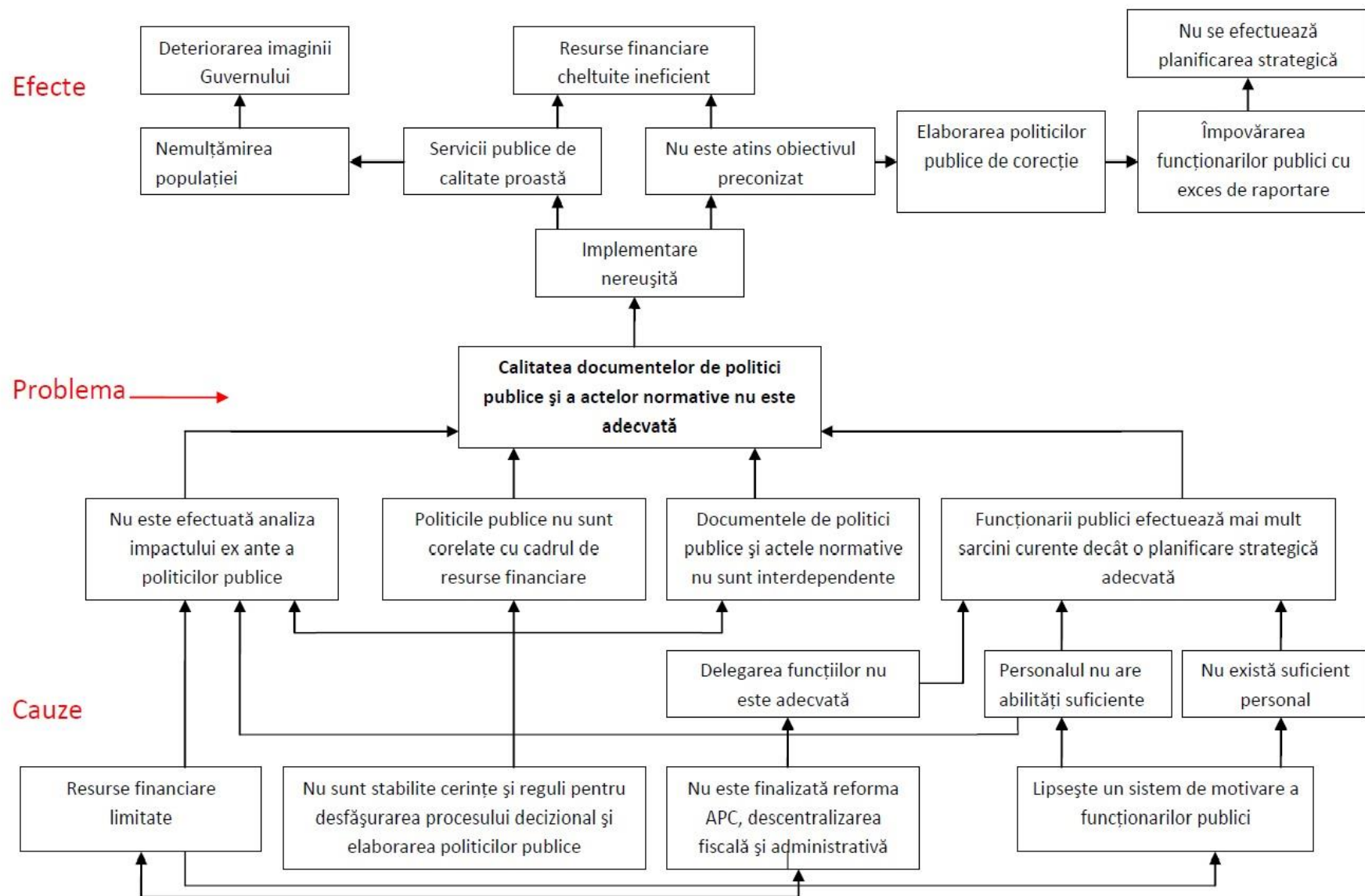
ANEXA 3. EXEMPLE DE TEHNICI CALITATIVE ȘI CANTITATIVE ÎN PROCESUL ANALIZEI EX-ANTE

Metoda 1. Arborele problemei

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

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

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



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

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

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

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

Metoda 2. Analiza cost-beneficiu (actualizarea valorilor monetare)

Această tehnică este recomandată pentru etapele analizei ex-ante „Analiza impactului opțiunilor” și „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. Analiza cost-beneficiu este o metodă de evaluare a unei politici publice, care cuantifică în termeni monetari valoarea tuturor impacturilor acestei politici asupra tuturor membrilor societății. Diferența dintre impacturile pozitive (beneficiile) și negative (costurile) totale exprimă valoarea acestei politici publice. În cazul comparării a două opțiuni, va fi preferată opțiunea care prezintă beneficii nete mai mari (în urma scăderii tuturor costurilor din toate beneficiile opțiunii în cauză).

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

$$VAN = \sum_{i=1}^n \frac{S_i}{(1+i)^n} \quad \text{unde } i \text{ este rata de actualizare}$$

O mărime mai mare a ratei de actualizare va duce la o valoare actuală mai mică a costurilor și beneficiilor viitoare și invers. Pentru a asigura evaluarea opțiunilor de politici publice în baza acelorași criterii, acest Ghid recomandă utilizarea ratei de bază (a dobânzilor) stabilită de Banca Națională a Moldovei în calitate de rată de actualizare pentru perioada în care se parcurge analiza ex-ante sau, mai recomandabilă este, rata dobânzii la valori mobiliare de stat cu termen de 1 an. (Pentru exemplul de mai jos vom utiliza o rată de 7%).

Evaluarea unei politici publice în baza analizei cost-beneficiu poate fi efectuată în felul următor. Costurile și beneficiile estimate sunt grupate după anul în care se produc, după care se calculează beneficiile nete (diferența dintre beneficii și costuri) pentru fiecare an. Beneficiile nete se înmulțesc cu factorul de actualizare pentru fiecare an. Factorul de actualizare se calculează după formula: $1/(1+i)^n$, unde i este rata de actualizare, iar n - anul pentru care acesta se calculează. Valoarea astfel obținută constituie valoarea actuală a beneficiilor nete pentru fiecare an. Numărul de ani pentru care se calculează valoarea actuală netă (VAN) depinde de politica publică, dar, de regulă, aceasta se calculează pentru o perioadă de 10 ani. Suma valorilor actuale nete pentru fiecare an reprezintă valoarea politicii publice. Factorul de actualizare a fost calculat reieșind dintr-o rată de actualizare de 7%(Tabelul 6).

Tabelul 6. Exemplu de aplicare a metodei cost-beneficiu

Anul	Costuri	Beneficii	Beneficii nete	Factor de actualizare	Valoarea actuală netă
0	50.0	0.0	-50.0	1.0000	-50.0
1	50.0	0.0	-50.0	0.9346	-46.7
2	40.0	10.0	-30.0	0.8734	-26.2
3	30.0	20.0	-10.0	0.8163	-8.2
4	10.0	30.0	20.0	0.7629	15.3
5	10.0	30.0	20.0	0.7130	14.3
6	5.0	50.0	45.0	0.6663	30.0
7	5.0	50.0	45.0	0.6227	28.0
8	5.0	50.0	45.0	0.5820	26.2
9	5.0	50.0	45.0	0.5439	24.5
10	5.0	50.0	45.0	0.5083	22.9
Total	-	-	-	-	30.0

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

Metoda 3. Metoda hedonistă

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

Exemplu: Evaluarea zgomotului produs de trafic prin metoda hedonistă

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

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

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

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

În tabelul de mai jos este arătată, printr-un exemplu ipotetic, scăderea medie a prețului locuinței, care corespunde unei unități de creștere a zgomotului provocat de trafic în câteva zone dintr-o țară X. Spre exemplu s-a stabilit unitatea de creștere drept fiecare 3 decibeli peste o limită de confort de 45 db. Astfel, dacă noul traseu de drum ar putea contribui la creșterea zgomotului provocat de trafic cu o unitate, să zicem în regiunea A, atunci o valoare monetară pentru această poluare sonoră crescută poate fi găsită prin stabilirea de exemplu a 0.88% din prețul mediu al locuințelor în zona afectată (Tabelul 7). Astfel în baza acestei diferențe în preț este posibil de estimat prejudiciul (costul) cauzat de construirea unei noi autostrăzi. Spre exemplu, în zona A, dacă zgomotul crește cu 12 decibeli (adică cu 4 unități) atunci scăderea prețului locuințelor din proximitatea autostrăzii se va estima la cel puțin 3,52%, adică valoarea unei locuințe de 800 mii lei va scădea cu aprox. 28 mii lei. Această cifră apoi se va multiplica cu toate locuințele din zonă și se va obține totalul de prejudicii cauzate locatarilor din zona în cauză. Deși evident că din altă perspectivă, prețul unor categorii de imobile ar putea crește datorită proximității la o autostradă (dacă până atunci nu

era un acces bun la infrastructura rutieră în principiu).

Tabelul 7. Exemplu de aplicare a metodei hedoniste

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

Metoda 4. Disponibilitatea de a plăti

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

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

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

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

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

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

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

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

putea fi afectate de această îmbunătățire (Tabelul 8).

Tabelul 8. Exemplu de aplicare a metodei disponibilității de a plăti

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

Metoda 5. Analiza distribuției costurilor și beneficiilor în ACB (ponderarea distribuțională)

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

Formula de ponderare este următoarea: $d_i = (Y_a/Y_i)^e$

unde:

d_i – este ponderea pentru grupul sau individul i

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

Y_i – este venitul per capita pentru grupul sau individul i

e – parametrul elasticității

Exemplu. Presupunem că nivelul mediu național de consum per capita în țara A este 10.000 dolari SUA.

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

- $10.000/20.000 = 0.5$ pentru grupul cu venituri mari;
- $10.000/3.000 = 3.333$ pentru grupurile cu venituri mici.

Ponderile distribuționale pot fi aplicate diferitor beneficiari ale unei politici publice. Tabelul 9 arată cum două opțiuni de politică publică afectează grupul cu venituri mari și grupul cu venituri mici și VAN totală fără ponderea distribuțională. Adică în urma estimărilor s-a constatat că opțiunea A aduce 30 mil USD beneficii pentru grupul cu venituri mari și 20 mil. beneficii pentru grupul cu venituri mici (în total 50 mil.), ori opțiunea B aduce 20 mil. beneficii pentru grupul cu venituri mari și 25 mil. pentru grupul cu venituri mici (în total 45 milioane USD beneficii).

Tabelul 9. Exemplu de analiză a distribuției costurilor și beneficiilor în ACB

Opțiuni	VAN – grupul cu venituri mari	VAN – grupul cu venituri mici	VAN – grupul cu venituri mici
A	30	20	50
B	20	25	45

În acest caz opțiunea A va fi preferată din punct de vedere al eficienței – aceasta are cea mai mare VAN. Totodată, opțiunea B ar putea fi preferată din punct de vedere distribuțional – opțiunea B are un efect mai mare asupra grupului cu venituri mici, comparativ cu opțiunea A. Astfel, aici este un conflict dintre eficiența economică și distribuirea venitului - alegând opțiunea A este sacrificată distribuirea echitabilă, iar alegerea opțiunii B este sacrificarea eficienței. Acesta este un bun exemplu de compromis dintre echitate și eficiență în societate. În Tabelul 10 sunt prezentate rezultatele în cazul în care aplicăm ponderile distribuționale bazate pe estimările de mai sus.

Tabelul 10. Exemplu de analiză a distribuției costurilor și beneficiilor în ACB (continuare)

Opțiuni	VAN – grupul cu venituri mari	VAN – grupul cu venituri mici	VAN – grupul cu venituri mici
A	$30 \times 0.5 = 15$	$20 \times 3.333 = 66.67$	81
B	$20 \times 0.5 = 10$	$25 \times 3.333 = 82.5$	93.333

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

Metoda 6. Analiza cost-eficacitate

Această tehnică este recomandată pentru etapele analizei ex-ante „Analiza impactului opțiunilor” și „Compararea opțiunilor și selectarea opțiunii recomandate”. Analiza cost-eficacitate exprimă costul unei unități de beneficiu obținut. Scopul acestei analize este de a identifica opțiunea cea mai puțin costisitoare a politicii publice, adică de a selecta opțiunea care va aduce beneficii maxime la cheltuielile cele mai mici posibile. Spre exemplu, dacă opțiunea 1 a politicii publice duce la reducerea numărului de îmbolnăviri cu 1.000 la un cost de 5.000 unități monetare, în timp ce opțiunea 2 va reduce numărul de îmbolnăviri cu 800 la un cost de 4.800 unități monetare, atunci costul unei unități de beneficiu obținut (reducerea unei îmbolnăviri) este:

Opțiunea 1: $5.000 / 1.000 = 5,0$ unități monetare pentru o îmbolnăvire (cea mai puțin costisitoare)

Opțiunea 2: $4.800 / 800 = 6,0$ unități monetare pentru o îmbolnăvire

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

Metoda 7. Analiza multicriterială

Tabelul 10. Exemplu de aplicare a metodei multicriteriale

Criteriile de evaluare	Puncte (de la -5 la +5)											Pondere (0-1)	Impact	
	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5			
Opțiunea 1. Status quo (Nici o acțiune)														
Impact fiscal						0						0.2	0	-1.2
Impact economic						0						0.2	0	
Impact administrativ						0						0.2	0	

Impact social		-4									0.3	-1.2	
Impact asupra mediului						0					0.1		
Opțiunea 2. Transport public oferit de stat gratuit													
Impact fiscal	-5										0.2	-1.0	
Impact economic							2				0.2	0.4	
Impact administrativ			-3								0.2	-0.6	
Impact social										5	0.3	1.5	
Impact asupra mediului				-2							0.1	-0.2	
Opțiunea 3. Transport privat cu bilete subvenționate de stat													
Impact fiscal			-3								0.2	-0.6	
Impact economic									4		0.2	0.8	
Impact administrativ		-4									0.2	-0.8	
Impact social										5	0.3	1.5	
Impact asupra mediului				-2							0.1	-0.2	

Calculul este unul simplu, prin aplicarea mediei aritmetice ponderate. De exemplu pentru opțiunea 3 ar fi următorul: $(-3 \times 0.2) + (4 \times 0.2) + (-4 \times 0.2) + (5 \times 0.3) + (-2 \times 0.1) = 0.7$. În baza analizei multicriteriale se poate de constatat că opțiunea status quo este exclusă deoarece are impact negativ, în special în urma stabilirii impactului social drept cel prioritar (ponderea 0.3). Opțiunile doi și trei au impacturi pozitive – ambele au impact social maximal, cu toate că au impact fiscal, administrativ și de mediu negative. În pofida multor efecte comune, opțiunea trei a acumulat mai multe puncte decât opțiunea doi, având un impact economic mai mare, precum și fiscal și administrativ mai mici. Această opțiune trebuie să fie recomandată, cu elaborarea acțiunilor specifice pentru maximizarea beneficiilor și atenuarea impacturilor negative identificate.

Metoda 8. Pilotarea

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

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

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

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

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

Metoda 9. Modelul Costului Standard

Această tehnică este recomandată cât pentru „Definirea problemei” (la examinarea și evaluarea scenariului de referință), atât și la etapa „Analizei impactului opțiunilor”. Metoda sau Modelul 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)
$\Sigma (\text{Timp} \times \text{Tarif}) \times (\text{Frecvență} \times \text{Populație})$	

Informațiile suplimentare cu privire la măsurarea poverii administrative și calculele aferente MCS sunt incluse în Hotărârea Guvernului nr.307/2016 cu privire la aprobarea Metodologiei de estimare a costurilor administrative prin aplicarea Modelului Costului Standard⁴⁶ și Ghidul de aplicare a Modelului Costului Standard în Republica Moldova⁴⁷.

⁴⁶ http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109791&lang=ro

⁴⁷ https://mei.gov.md/sites/default/files/ghid_mcs_2020.pdf

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 întreprinderi sunt afectate, iar costul fiecărui raport are o valoare medie de 1.500 lei (acest cost a fost estimat în baza valorii salariului lunar al contabilului responsabil, raportat la timpul necesar pentru a efectua raportarea):

Costul aferent scenariului de referință: $1.500 \text{ lei} \times 1.000 \times 4 \text{ rapoarte} = 600.000 \text{ lei pe an}$

Costul de conformare la cerința nouă. $1.500 \text{ lei} \times 1.000 \times 12 \text{ rapoarte} = 1.800.000 \text{ lei pe an}$

Costul marginal al opțiunii. $1.800.000 \text{ lei} - 600.000 \text{ lei} = 1.200.000 \text{ lei pe an}$

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