



SIGMA

**EVALUAREA
IMPACTULUI
PROIECTELOR DE LEGI
ȘI REGLEMENTĂRI**

DOCUMENTE SIGMA: Nr.13

Srijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului în țările Europei Centrale și de Est



**EVALUAREA IMPACTULUI PROIECTELOR DE LEGI ȘI
REGLEMENTĂRI**

DOCUMENTE SIGMA: Nr. 13

*Traducător: Ioana Pop
Ciprian Tripon*

ORGANIZAȚIA PENTRU DEZVOLTARE ȘI COOPERARE ECONOMICĂ

PARIS

Traducere a textelor din engleză și franceză, care sunt versiunile oficiale ale acestei publicații intitulate:

Assesing the Impacts of Proposed Laws and Regulations

L'évaluation de l'impact des projets et propositions de lois et de réglementations

Copyright OECD, 1997

Evaluarea impactului proiectelor de legi și reglementări, Ediția în limba română, Copyright Universitatea "Babeș-Bolyai", 1999

OECD nu este responsabilă pentru calitatea traducerii în limba română și pentru fidelitatea ei față de textul original.

Punctele de vedere prezentate în această publicație nu reprezintă pozițiile oficiale ale Comisiei, țărilor membre OECD, sau ale țărilor din Centrul și Estul Europei ce participă la program.

Traducerea acestor materiale a fost posibilă datorită suportului primit din partea Local Government and Public Service Reform Initiative (afiliată la Open Society Institute)

Această traducere a fost realizată de Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea "Babeș Bolyai"

Copyright OECD, 1997

Cererile pentru permisiunea de a reproduce sau traduce parte din/sau întregul material de față trebuie adresate: Head of Publications Service, OECD 2 rue Andre Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) – Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările Europei Centrale și de Est – este o inițiativă comună a “Centrului OECD pentru cooperare cu economiile în tranziție” și Programului Phare al Uniunii Europene. Aceasta inițiativă susține eforturile de reformă în administrația publică din cadrul a treisprezece țări aflate în tranziție și este finanțat în principal de către programul Phare.

Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică este un organism interguvernamental alcătuit din 29 de țări democratice, cu economii de piață bine dezvoltate. Centrul canalizează consilierea și asistența Organizației, privind o gamă variată de probleme economice, spre țările aflate în curs de reformă din Europa Centrală și de Est și în fosta Uniune Sovietică. PHARE oferă finanțarea unor burse ce urmăresc să suporte țările – partener din Europa Centrală și de Est în efortul lor de a ajunge la stadiul în care pot să-și asume obligațiile statutului de membru al Uniunii Europene.

PHARE și SIGMA deservește aceleași țări: Albania, Bosnia – Herțegovina, Cehia, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Înființat în 1992, SIGMA funcționează în interiorul Serviciului de management public al OECD, care oferă informații și analize de specialitate în domeniul managementului public, factorilor de decizie din domeniul politicilor publice și facilitează contacte și schimburi de experiență între managerii din sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea alcătuită din administratori publici cu experiență, informație comparativă și cunoștințe tehnice privind Serviciul de management public.

SIGMA dorește :

- Să asiste țările beneficiare în căutarea lor pentru o guvernare performantă care să îmbunătățească eficiența administrativă și să promoveze aderarea angajaților sectorului public la valorile și etica democratică, la respectul pentru lege;
- Să ajute la construirea capacităților indigene, la nivelul guvernului central, pentru a face față provocărilor internaționalizării și pentru planurile de integrare în Uniunea Europeană;
- Să susțină inițiativele Uniunii Europene și a elementelor interesate de a asista țările beneficiare în cadrul reformei administrației publice și să contribuie la coordonarea activității tuturor elementelor implicate;

Pe întreg parcursul activității sale se pune accentul pe facilitarea cooperării între guverne. Această practică include oferirea suportului logistic necesar formării rețelelor de specialiști în administrație publică din Europa Centrală și de Est și a celor alcătuite din acești specialiști și corespondenții lor din cadrul altor democrații.

SIGMA își desfășoară activitatea în cinci domenii tehnice: Reforma administrativă și strategii naționale, Managementul procesului de elaborare a politicilor publice, Managementul cheltuielilor, Managementul serviciului public și Supervizare administrativă. În plus, un departament al serviciului de informații distribuie materiale publicate sau on-line (accesibile pe internet) pe teme de management public.

CUVÂNT ÎNAINTE

Această publicație tratează evaluarea politicilor și Analiza Impactului Reglementărilor (Regulatory Impact Analysis – RIA) sau evaluarea *ex ante* a modului în care legislațiile și regulile propuse vor afecta economia, bugetul și sistemul de legi ale unei țări. Majoritatea articolelor se concentrează asupra consecințelor economice.

Compendiumul este o urmare a seminarului ținut în Riga, 2-3 octombrie 1996, pentru oficialitățile domeniului public din țările baltice (Estonia, Letonia și Lituania). Cuprinde lucrările care au fost pregătite și prezentate în cadrul seminarului de către experți, împreună cu un rezumat scurt al discuțiilor care au avut loc în timpul celor două zile.

Ca și evaluarea *ex post facto* a politicilor, de unde împrumută maniera sa principală de abordare, scopul RIA este de a îmbunătăți calitatea intervențiilor guvernamentale. Operează pe baza unor principii familiare și urmărește în primul rând să se asigure că impactul, atât intenționat cât și neintenționat, al legilor și reglementărilor propuse este evaluat înainte ca ele să fie puse în aplicare și reprezintă un input pentru procesul de adoptare a deciziei. Cu alte cuvinte RIA începe prin răspunsurile date la întrebări ca: “Intervenția propusă va genera o creștere a bunăstării? Care sunt efectele sale economice, i.e. (adică) cum se raportează beneficiile față de costuri?”

În continuare, RIA subliniază impactul cu caracter strict redistributiv al posibilelor intervenții guvernamentale și stabilește cu precizie cine are de câștigat, cine plătește și cât. În cadrul acestui proces RIA transpune perspectiva tradițională a politicilor bugetare și fiscale în domeniul legilor și regulamentelor. În ultimul rând, îmbunătățirea acestor legi și regulamente provine de asemenea din faptul că RIA ia în considerare factorii de risc și fezabilitatea implementării.

Scopurile RIA sunt, în mod clar, mai largi decât eficiența economică, chiar dacă din punct de vedere istoric majoritatea metodelor sale au provenit din economie. Deoarece se ocupă cu posibilele efecte de redistribuție, riscuri și fezabilitate administrativă, acest instrument de analiză este un mijloc care poate ajuta la îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor, în sensul cel mai larg al cuvântului. De asemenea, poate întări sistemul democratic prin generarea unui maximum de transparență în cazul deciziilor legislative și normative.

Pe parcursul seminarului, participanții au avut posibilitatea de a examina provocarea reprezentată de implementarea RIA în Estonia, Letonia și Lituania, în lumina practicilor și metodelor RIA din cadrul unui număr de țări membre OECD. Cele mai presante probleme din acest domeniu provin din supraîncărcarea sistemului legislativ și normativ, supraîncărcare generată de faptul că țările baltice încearcă, simultan, să își perfecționeze dezvoltarea sistemelor de guvernare și să se pregătească pentru aderarea la Uniunea Europeană. Acest lucru înseamnă că un mare număr de legi și regulamente trebuie să fie elaborate de către guverne și votate de către parlamente într-o perioadă scurtă de timp. Împreună, aceste legi vor avea un impact substanțial asupra bugetelor, economiilor și sistemului social. Oficialitățile adesea simt că nu li se acordă suficient timp pentru a evalua consecințele în încercarea de a le minimiza pe cele negative.

Mai mult decât atât, oficialitățile țărilor baltice nu au multă experiență în ceea ce privește tehnicile de analiză RIA. Din acest motiv, o mare parte a discuțiilor din timpul seminarului s-a referit la modalitatea de a decide care dintre miriadele de inițiative ar trebui să fie subiecte pentru analiză RIA; de a găsi o modalitate de a economisi resursele implicate în analiză și coordonare; de a găsi moduri de colectare a informației și de a găsi modalități de a satisface nevoile de pregătire din acest domeniu.

Articolele lui John Morrall, Francois Stasse și Francois Lacasse precum și observațiile lui Scott Jacobs și Juhani Korhonen au subliniat dezvoltarea RIA, din punct de vedere istoric, în diferite țări membre OECD pentru a sublinia lecțiile ce ar trebui învățate de către țările baltice. De aceea este bine ca prezentările și intervențiile experților să acorde tot atât de multă atenție modului în care RIA poate fi inițiată, administrată și îmbunătățită pe cât acordă metodelor de analiză în sine.

În orice caz, este clar că în acest domeniu metodele analitice care sunt standardizate, recunoscute și acceptate universal, trebuie să coexiste cu strategii și sisteme pentru instituirea și utilizarea RIA care sunt modelate mai ales de preferințele și tradițiile naționale.

SIGMA dorește să mulțumească autorilor articolelor reproduse în lucrarea de față, celorlalți experți care au luat parte la seminar și, în mod deosebit, gazdelor și inițiatorilor conferinței – guvernul leton și în particular d-lui Zorzs Tikmers, Directorului Cancelariei.

Început la SIGMA sub administrarea lui Jean–Pierre Rostaing, proiectul a fost continuat de Anke Freibert și Michal Ben–Gera. Francois Lacasse, profesor la Universitatea din Quebec in Hull, Quebec, Canada a compilat această publicație. La SIGMA proiectul a decurs bine mulțumită următoarelor persoane Linda Duboscq, Joanne Stoddart și Winnie Marshall.

Alte publicații SIGMA legate de reformarea procesului normativ în țările Europei Centrale și de Est, includ *Îmbunătățirea calității legilor și regulamentelor: tehnici economice legale și manageriale* (1994) și *Evidența tehnicilor și procedurilor de elaborare a legilor*, ce va apărea în iulie 1997.

Acest raport este publicat sub autoritatea Secretarului General al OECD.

SIGMA – OECD

2, rue Andrei - Pascal

75775 Paris Cedex 16, France

Tel (33.1) 45.24.79.00 sau 45.24.13.94

Fax (33.1) 45.24.13.00

e-mail: sigma.contact@oecd.org <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

REZUMAT

Evaluarea impactului legilor și reglementărilor propuse se ocupă cu evaluarea politicilor și Analiza Impactului Reglementărilor (RIA) sau evaluarea *ex ante* a modului în care legile și regulamentele propuse vor afecta economia, societatea, bugetul și legile existente, tratatele internaționale, etc, ale țării în cauză. Prin RIA guvernele pot să îmbunătățească calitatea intervențiilor lor prin asigurarea faptului că impactul legilor și regulamentelor propuse, atât cel intenționat cât și cel neintenționat, este evaluat în avans și reprezintă un input pentru procesul de adoptare a deciziei. Acest fapt este relevant mai ales pentru țările din Europa Centrală și de Est având în vedere procesul de integrare europeană și nevoia de management economic.

Această publicație este o urmare a seminarului de la Riga, 2–3 octombrie 1996, pentru oficialitățile în domeniul public din Estonia, Letonia și Lituania. Cuprinde o scurtă descriere a momentelor importante ale discuțiilor ce au avut loc în cadrul seminarului și cele trei lucrări care au fost pregătite pentru această ocazie, de experți din Canada, Franța și SUA. Canada și SUA sunt lideri în ceea ce privește tehnologia RIA și Franța este în cursul procesului de adoptare a noi metodologii.

Principalele mesaje ale seminarului și ale acestei publicației sunt:

- Este în responsabilitatea guvernelor să încerce să determine, în avans, impactele potențiale ale acțiunilor pe care vor să le întreprindă. Adesea se știe care vor fi consecințele imediate ale bugetului, însă acțiunile bugetului pot afecta financiar industria, pot ridica prețurile pentru produsele de consum, pot afecta siguranța circulației sau pot reduce numărul de profesori. Multe dintre aceste consecințe nu pot fi cunoscute fără o analiză atentă;
- Scopul principal al evaluării în avans este de a ajuta procesul alegerii diferitelor abordări ce duc la îndeplinirea obiectivelor politice. Scopul este minimizarea costurilor bugetare economice și sociale în contextul în care obiectivele politice sunt totuși realizate;
- În prezent există metodologii bine puse la punct, ca și expertiză în domeniu, care pot fi împrumutate și adaptate de orice guvern care dorește să aplice RIA;
- RIA nu trebuie să fie costisitoare. Dacă resursele sunt limitate, este posibil să planificăm evaluări modeste care totuși vor produce rezultate folositoare și eficiente din punctul de vedere al costurilor.
- Pentru a fi folositoare, legătura RIA cu factorii de decizie și cu cei care elaborează legile trebuie să fie instituționalizată.
- RIA este folositoare doar dacă există un angajament politic și administrativ de a introduce rezultatele sale în cadrul procesului de adoptare a deciziilor.
- RIA oferă informații factuale asupra rezultatelor așteptate ale deciziilor. Factorii de decizie trebuie să ia în considerare această informație pe lângă alte considerații care afectează adoptarea deciziilor de către guvern cum ar fi prevederile Constituției, legăturile politice, ideologia sau tratatele internaționale.

Pe parcursul seminarului, participanții au avut ocazia de a studia provocarea reprezentată de aplicare a RIA în Estonia, Letonia și Lituania, în lumina metodelor și practicilor RIA din cadrul unui număr de țări membre OECD. Participanții au observat că problemele cele mai presante din acest domeniu provin din supraîncărcarea sistemului legislativ și normativ datorată faptului că Estonia, Letonia și Lituania încearcă, simultan, să completeze transformarea sistemelor lor de guvernământ și să se pregătească pentru a deveni membrii ai Uniunii Europene. Mai mult decât atât, oficialitățile din Estonia, Letonia și Lituania nu au multă experiență în ceea ce privește tehnicile de analiză RIA. Un rezumat al discuțiilor dintre participanții din țările baltice și experții străini este inclus în această publicație sub forma unui capitol intitulat “Provocări, experiențe OECD și particularități baltice: momente importante ale seminarului de la Riga”.

De asemenea volumul include textele lucrărilor prezentate la seminar de John Morrall (SUA), “Folosind RIA pentru îmbunătățirea legislației și a regulamentelor: experiența americană și relevanța sa pentru țările din Europa Centrală și de Est”; Francois Stasse (Franța), “Evaluarea politicilor publice în Franța” și Francois Lacasse (Canada) “Aspecte ale diagnozei și evaluării inițiativelor de politici publice și a modului de alegere a instrumentelor la nivel central”.

CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA	2
CUVÂNT ÎNAINTE	4
REZUMAT	6
CUPRINS	8
NOTĂ	10
CUVÂNT INTRODUCTIV	11
PROVOCĂRI, EXPERIENȚE OECD ȘI PARTICULARITĂȚI BALTICE: ELEMENTE SEMNIFICATIVE ALE SEMINARULUI DE LA RIGA	13
FOLOSIREA RIA PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA LEGISLAȚIEI ȘI A REGULAMENTELOR: EXPERIENȚA AMERICANĂ ȘI RELEVANȚA EI ÎN ȚĂRILE DIN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST de <i>JOHN F. MORRALL III</i>	22
1. Introducere	22
2. Care este problema ce trebuie să fie rezolvată de RIA?	23
3. Ce este un bun sistem RIA și cum poate fi folositor?.....	25
4. Principiile de bază pentru o RIA de înaltă calitate	26
5. Cum să realizezi RIA: exemplul SUA.....	28
5.1. Declarație de necesitate	29
5.2. Examinarea alternativelor	30
6. Dezvoltarea revizuirii programelor de analiză a reglementărilor în SUA	35
7. Programele de revizuire a reglementărilor din alte țări OECD	37
8. Lista de control a OECD pentru procesul de luare a deciziilor privind reglementările.	37
9. Lecții învățate pentru instituirea programelor RIA în țările aflate în tranziție.	38
10. Considerații viitoare.....	40
EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE ÎN FRANȚA	42
1. Introducere	42
2. Evaluarea economică națională	43
2.1. Echilibrul balanței comerciale	44
2.2. De la contabilitate la prognoză	44
2.3. De la prognoză la evaluare	45
2.4. Factorii implicați.....	46
3. Evaluarea financiară	46
3.1. Cheltuielile.....	47
3.2. Veniturile	48
3.3. Procedura	49
3.4. Rezultatele	50
4. Evaluarea microeconomică a investiției publice	50
4.1. Exemplul transportului public	50
4.2. Limitele modelelor evaluărilor complexe.....	51
5. Evaluarea politicilor publice.....	52
5.1. Experiența franceză a PPB/RCB	53
5.2. Noua abordare a evaluărilor în anii '90.	56
5.3. Sursele politice ale dificultăților	59
5.4. Sursele tehnice ale dificultăților	60
5.5. Concluzie: anumite aspecte pozitive	61

ANEXA 1. NOMENCLATORUL STRUCTURII BUGETULUI GUVERNAMENTAL	63
ANEXA 2. CALCULAREA CHELTUIELILOR DE OPERAȚII.....	65
ANEXA 3. CALCULAREA CHELTUIELILOR DE CAPITAL.....	66
ANEXA 4. STABILIREA CADRULUI PENTRU BUGETUL UNUI MINISTER	67
ANEXA 5. EVALUAREA POLITICILOR DE REABILITARE A LOCUINȚELOR SOCIALE	68
TABELUL 1. STRUCTURAREA CHELTUIELILOR: MEDIA PENTRU 41 DE OPERAȚIUNI	73
ANEXA 6. EXPERIMENTÂND CU AJUTORUL UNEI ABORDĂRI CONTRACTUALE.....	75
CUNOSCÂND ȘI CONTROLÂND SUFICIENT: PROBLEME ÎN ESTIMAREA ȘI EVALUAREA CENTRALĂ A INIȚIATIVELOR DE POLITICI ȘI A ALEGERII INSTRUMENTELOR	77
1. Aspecte generale.....	77
2. Metode	78
2.1. O bază solidă a tehnicilor	78
2.1. Limite și pete oarbe	79
2.3. Interpretarea și consensul distributiv	80
2.4. Vulnerabilitate și manipulare.....	80
2.5. Concluzii privitoare la metode.....	81
3. Organizare și structuri.....	81
3.1. Expertiza și resursele disponibile	81
3.2. Localizarea responsabilităților de producție și control.....	83
4. Cereri și utilizări	88
4.1. Condiția cheie privitoare la solicitări: o instituționalizare solidă.....	89
4.2. De la analiză și dezbateri la ritualuri.....	89
4.3. Protecția aliaților și a consumatorilor	91
4.4. Centrul problemei: aspecte ale legitimității și utilității politice.....	93
4.5. Implicații ale conducerii sistemelor de estimare a impactului.....	94
5. Zonele de pericol	94
5.1. Garanțiile și sistemul financiar	95
5.2. Crearea inadvertentă a chiriilor și drepturilor de proprietate ca obiecte ale schimbului.....	96
5.3. Sisteme de transfer ale căror costuri sunt în derivă	96
6. Concluzii.....	97
7. Referințe	99
LISTA PARTICIPANȚILOR.....	101
SEMINAR PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI LEGISLAȚIEI.....	101
Riga, — 2-3 Octombrie 1996	101

NOTĂ

Pentru informații suplimentare:

Articolele cuprinse aici oferă un mare număr de referințe. Lucrarea cea mai cuprinzătoare în domeniul practicilor internaționale RIA va fi publicată în 1997:

Analiza impactului reglementărilor: cele mai bune practici din cadrul țărilor membre OECD (titlu provizoriu) PUMA, OECD, Paris.

Recomandările Consiliului OECD în cadrul acestui domeniu sunt cuprinse în:

Recomandări ale Consiliului OECD despre îmbunătățirea calității reglementărilor guvernamentale (adoptată pe 9 martie 1995), OECD, Paris, 1995

Alte recomandări:

Cel mai bun mod de a fi la curent cu evoluția RIA este prin biroul lui Scott Jacobs, PUMA, OECD, 2 rue Andrei – Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Franța; e – mail: Scott.Jacobs@oecd.org.

CUVÂNT INTRODUCATIV

Doamnă Președinte

Onorat auditoriu

Doamnelor și domnilor!

Am deosebită plăcere de a vă ura bun venit la Riga, la seminarul a trei state baltice pe tema “Evaluarea consecințelor legislației”¹.

Permiteți-mi să exprim sincera recunoștință față de Programul SIGMA, o inițiativă comună a Uniunii Europene și OECD, pentru faptul că au acceptat inițiativa Cancelariei de Stat a Republicii Letone și pentru că a acordat Letoniei privilegiul de a fi țară gazdă.

După cum toți cei prezenți știu, acest seminar este primul de acest gen organizat vreodată în Europa Centrală și de Est și, de aceea suntem onorați să fim pionierii acestui domeniu printre țările europene fost comuniste. Aș dori să-mi exprim credința că primul nostru seminar pe această temă va fi încununat de succes și că cele trei țări ale noastre vor dobândi un nou imbold spre îmbunătățirea actelor legislative.

Doamnelor și domnilor!

În timpul ultimilor 6, 7 ani, statele baltice au fost martore la o adevărată explozie a legislației în domeniul activității legislative. Legislatura și experții legali s-au confruntat cu problema calității actelor legislative în activitatea lor cotidiană, dar astăzi nu mai trebuie să înfrunte această problemă într-o singură stare optimistă. Am făcut un alt pas, mic, dar important spre punerea în aplicare a cunoștințelor în domeniu prezentate de experții europeni și americani.

Permiteți-mi să citez din Declarația Cabinetului Ministerial al Republicii Letonia pentru a sublinia importanța acestui seminar pentru Letonia: “guvernul își propune să realizeze următoarele sarcini în ceea ce privește reglementarea sistemului legal: îmbunătățirea procesului de elaborare a legilor, perfecționarea expertizei legale în cadrul acestui proces și coordonarea proiectelor legislative cu legile deja existente în limitele sistemului legal...”.

Stimați experți!

Reprezentanții a trei state baltice s-au reunit în această sală de conferință pentru a se familiariza cu metodologia evaluării proiectelor legislative. După ce seminarul se va încheia ei vor răspândi în rândurile colegilor lor cunoștințele dobândite în timpul celor două zile. De aceea auditoriul acestor lucrări este, de fapt, mult mai larg.

Acest seminar exprimă interesele noastre comune în procesul de aducere a legislației statelor baltice la un nou nivel de perfecțiune. Cred cu tărie că eforturile noastre concertate din cadrul acestui domeniu vor continua.

¹ **Cuvânt introductiv** rostit de Dl. Zorzs Tikmers, Director al Cancelariei de Stat a Republicii Letone.

Doamnă Președinte!

Cooperarea dintre Letonia și SIGMA, a fost încununată de succes și, profitând de acest lucru, aş vrea să asigur SIGMA și experții străini de faptul că input-ul reprezentat de cunoștințele și experiența pe care ne-ați oferit-o mai devreme a fost folosit de o manieră rațională și adecvată.

Din partea Cancelariei de Stat a Republicii Letone permiteți-mi să exprim aprecierea și mulțumirile mele pentru munca plină de dedicație a programului SIGMA.

Vă mulțumesc foarte mult pentru atenție și urez noroc participanților în explorarea consecințelor legislației.

PROVOCĂRI, EXPERIENȚE OECD ȘI PARTICULARITĂȚI BALTICE: ELEMENTE SEMNIFICATIVE ALE SEMINARULUI DE LA RIGA

La început, gazda seminarului (d-l Zorzs Tikmers) și colaboratoarea sa (d-na Michal Banl – Gero) au expus tematicile și au subliniat expectanțele. Țările baltice au suferit o creștere fără precedent a activității legislative ceea ce a tensionat capacitățile analitice ale sistemelor și personalului din zonele respective. Acest fapt a generat preocupări în legătură cu nivelul calitativ al acțiunilor propuse și a determinat, cu necesitate, îmbunătățirea procedurilor și metodelor înainte de punerea lor în aplicare.

În ultimele decade, câteva țări membre OECD au instituit diferite sisteme care le ajută să facă față unor probleme similare. Aceste sisteme vor fi utile mai ales în țările baltice, unde au fost introduse pe parcursul a câțiva ani, înregistrând atât eșecuri cât și succese, declanșând acțiuni de remediere care nu puteau fi întotdeauna anticipate. Lecțiile experiențelor occidentale sunt cu atât mai concrete cu cât rezultatele obținute au presupus un efort considerabil, cu toate că aceste lecții sunt incomplete constituind încă obiect de reflecție, suportând îmbunătățiri.

Prima prezentare, realizată de d-l John F. Morrall III, cuprindea experiența SUA cu RIA. Ea s-a concentrat asupra următoarelor puncte:

- Pentru a ajunge în etapa curentă de dezvoltare sistemului i-au fost necesari douăzeci de ani, fiind inițiat într-o perioadă de stagnare, când a devenit din ce în ce mai clar că intervențiile guvernului la nivel microeconomic trebuiau mai bine controlate și, în special, reglementările ce ar fi afectat mecanismele pe piață nu ar fi trebuit adoptate fără o înțelegere deplină a consecințelor lor.
- RIA este un proces costisitor și îndelungat, fiind supuse unei altfel de analize numai cele mai substanțiale reglementări (de la 100 milioane US\$ în sus). Un sistem elaborat de selecție – bazat pe efectele economice potențiale – a fost instituit gradual, acum funcționând de o manieră satisfăcătoare. Astfel, ultimele estimări ale costurilor reglementărilor în SUA au ajuns la 10% din PIB, un mare beneficiu putând fi realizat prin îmbunătățirea calității legilor și regulamentelor.
- Toate opțiunile, cercetările, discuțiile cu grupuri de interes și concluziile oficialităților responsabile pentru RIA – care este parte a Departamentului de management și buget (Office of Management and Budget – OMB) - sunt făcute publice. Inițial, acest lucru nu era planificat dar asigurarea transparenței s-a dovedit necesară pentru integritatea tehnică a sistemului precum și pentru acceptabilitatea sa politică.

Privitor la necesitatea unui astfel de tip de analiză în țările baltice, participanții letoni au subliniat *inter alia* că sistemul recent instituit (iunie 1996) o făcut o obișnuință din acțiunea cancelariatului de a aduna opțiunile relevante pentru oficialii guvernului având în vedere patru aspecte: gradul de corespondență al legislației propuse cu cea existentă; consecințele sale bugetare și economice; finanțarea lor și impactul acordurilor internaționale în vigoare sau aflate în dezbateri. În cazul ultimului aspect se simte nevoia unei analize premergătoare și a unei consultări extensive datorită faptului că țara nu se află încă într-o poziție care să îi permită intrarea în toate tratatele multilaterale în care și-ar dori să fie parte pentru că multe legi fundamentale încă trebuie restructurate. Prezentatorii au subliniat faptul că sistemul nu funcționa foarte bine și, în special,

revizuirea repercusiunilor economice și financiare, rareori, era realizată de o manieră satisfăcătoare.

Delegația lituaniană sublinia supraîncărcarea sarcinilor legislative cărora trebuia să le facă față: trebuiau modificate peste 1500 de legi într-un sistem în care amendarea constituției era de asemenea o sarcină prioritară majoră – mai mult, un sistem care nu era obișnuit cu programe de tip RIA și nici cu o asemenea cantitate de muncă. După ce s-a făcut referire la procedurile greoaie ce au fost moștenite de la regimul anterior, s-a stabilit că cea mai presantă problemă cu care s-a confruntat RIA era modalitatea de selectare a legilor, cărora resurse limitate ca timpul și capacitatea analitică urmau să le fie consacrate. În această privință, situația pare similară celei care a fost descrisă în Letonia.

În Estonia, în contextul unor politici macroeconomice de succes și a unor probleme sociale cu care se confruntă economiile în tranziție, s-au înregistrat anumite dificultăți în elaborarea legilor. În ciuda unor cerințe formale ce prevedeau ca fiecărei legi să îi fie atașată o analiză a consecințelor sale economice și sociale, practic acest lucru s-a putut constata rar, datorită costurilor implicate, numărului redus de persoane calificate, intensității presiunii politice, naturii schimbătoare a atenției acordate de guvern acestui domeniu și datorită lipsei de putere a Cancelariei de a bloca propunerile ce nu îndeplinesc criteriile de analiză. Mai mult, la fel ca și celelalte țări OECD, Estonia trebuia să jongleze cu dificile probleme de echitate – de care analiza convențională a impactului se ocupă mai puțin – legate de manevrarea grupurilor de interes și de timpul necesar stabilirii legitimității și autorității RIA precum și a instituțiilor care o susțin. În cele din urmă, ca și în alte țări baltice, însemnătatea și urgența agendei legislației de tranziție era semnificativă. Esențial este faptul că guvernul estonian era pe punctul de a institui o unitate specială ce avea drept scop analiza impactului legislației propuse.

În special, pentru a răspunde remarcilor reprezentanților letonieni și lituanieni ce susțineau o RIA legată de buget, s-a subliniat că specialiștii din țările OECD considerau esențial pentru analiză faptul de a realiza distincția dintre impactul bugetar și impactul economic. De exemplu, o reglementare ce prevedea că folosirea doar a materialelor inflamabile în cazul construcțiilor destinate instituției prezidențiale va avea un impact bugetar pozitiv (prin reducerea cheltuielilor de prevenire și stingere a incendiilor) dar le fel de evident este faptul că va avea și un impact economic negativ (o creștere a prețurilor noilor locuințe ce va duce la deteriorarea condițiilor de locuire pe plan general). Similar, impunerea unor planuri de pensie angajaților ar reduce presiunile asupra bugetelor dar, în același timp, ar afecta economia.

Această distincție a fost considerată ca fiind absolut esențială în țările OECD, având în vedere opoziția față de virtuala tendință universală a autorităților bugetare de a încerca să transfere costurile intervențiilor guvernamentale asupra sectorului privat, chiar dacă ar presupune distorsiuni majore ale pieței și ar cauza o lipsă de transparență în procesul de elaborare al politicilor publice pentru că alegătorilor le este dificil să realizeze care sunt adevăratele costuri și beneficii relevante (sau să afle care este distribuția lor). În multe țări, RIA fost de fapt instituită pentru a asigura faptul că beneficiile și costurile reglementărilor și legislației guvernamentale sunt cercetate la fel de atent ca și cele ale veniturilor bugetare, în special dacă impactul lor direct asupra bugetului era mic sau inexistent.

A doua parte a prezentării d-lui Morrall ilustrează cum sistemul american a încercat să trateze un număr de probleme similare celor amintite de către participanții baltici. El nota următoarele:

- Privitor la resurse, consultanții externi erau foarte solicitați. În plus, simplul fapt că inițiatorilor unei legi li se cerea, înaintea oricărei analize actuale, să precizeze acele nevoi pe

care propunerea lor intenționa să le satisfacă și să identifice persoanele/grupurile ce vor avea de câștigat sau de pierdut de pe urma legii respective, acest simplu fapt era suficient pentru a respinge sau amenda inițiativele pripite, astfel evitându-se o analiză costisitoare. În sfârșit, deseori se întâmplă ca cercetările necesare să fie deja efectuate, fie în interior fie în exterior, putând fi, așadar, “împrumutate” la costuri mici de către alții. Acest lucru este valabil în special pentru proiectele de investiții, pentru care metodele au fost amplu testate în alte contexte, e.g. (de exemplu) de către Banca Mondială.

- Regulile foarte stricte impuse în legătură cu termenele limită date de RIA pot satisface presiunea politică și pot duce la respectarea programului agendei legislative.
- Analizele menționează clar impactul distributiv al inițiativelor însă, cu siguranță nu fac referire la oportunitatea unei anumite distribuții date a veniturilor sau a averii, fapt care este o chestiune politică.
- Metodele analitice sunt înalt standardizate și într-o oarecare măsură toate sunt derivate din analiza cost-beneficii. Există o gamă foarte variată de referințe de specialitate care descriu această tehnică la toate nivelurile de sofisticare. Catalogul elementelor relevante publicat de OECD constituie doar un simplu ghid introductiv în acest domeniu.

D-I Juhani Korhonen sublinia că experiența finlandeză reflectă unele probleme baltice. De exemplu, presiunea generată de numărul și amplitudinea modificărilor legislative cerute de recenta intrare a Finlandei în UE a creat o normă specifică comparabilă. Un proces de selecție strict era așadar esențial în vederea alegerii analizei ce ar trebui realizată. În Finlanda, o soluție parțială a reprezentat-o solicitarea unităților de consultanți specializați dintr-o varietate de domenii. Cât despre nerăbdarea celor ce susțineau o anumită legislație sau schimbări normative, se pare că este vorba de un fenomen universal. Un remediu parțial a fost acela de a cere unor astfel de indivizi să se ocupe de riscurile implicate de evitarea RIA, având în vedere faptul că o legislație alcătuită în grabă trebuie refăcută după șase luni cu substanțiale costuri politice și economice.

Una dintre preocupările lituanienilor era faptul că RIA este, aproape exclusiv, o problemă a ramurii executive a guvernului și că reprezentanții aleși, care în cele din urmă adoptă legislația, trebuie să aibă de asemenea acces la informațiile obiective privitoare la impactul acesteia. Astfel, corpul de anchetă al Congresului SUA – independent de ramura executivă – a fost un model, însă în Lituania nu există un astfel de echivalent.

În Letonia s-a subliniat că Parlamentul a făcut greșeala de a vota legi în mod “spontan”, legi care s-au dovedit a fi sau costisitoare sau imposibil de pus în practică. În această situație atenția a fost concentrată pe modalitatea de a circumscrie acțiunile în această arie. Evident, la fel ca și în SUA, o modificare de această natură ar presupune timp; era nesigur dacă la acest moment era posibil să crezi entități efective RIA care ar putea servi atât ramurii executive cât și Parlamentului în același timp.

S-a subliniat că, în Franța legile care erau amendate de către membrii Parlamentului erau, în general, mai bune decât cele întocmite doar de experții ramurii executive. Aceasta a fost o experiență folositoare ce amintea că nivelul calitativ al legilor nu era controlat doar de calcule minuțioase ci, de asemenea, și de un simț al proporției și echilibrului ce a derivat din controlul democratic și din transparența proceselor. S-a dovedit că, din acest punct de vedere, experții ce lucrau direct pentru Parlament s-ar putea dovedi valoroși.

Prezentarea d-lui Francois Stasse, s-a concentrat pe experiența franceză în evaluarea politicilor și a sistemelor convergente de control (bugetar, politic, legislativ, judiciar), a activității legislative și reglementative. De fapt, un sistem RIA, tocmai a fost instituit în Franța, iar rezultatele sale încă nu sunt recunoscute.

D-l Stasse a subliniat că:

- Pe plan istoric s-au întâmpinat dificultăți în folosirea metodelor multicriteriale *ex post facto* și a analizei cost-beneficiu, chiar dacă aceste metode erau înțelese foarte bine. Problemele ar putea fi explicate de specificul tradiției franceze ce implică legitimitatea scăzută a criticii acțiunilor statului precum și de un număr de alegeri dubioase, cum ar fi țelurile ambițioase ale *Raționalizării alternativelor bugetare* (Rationalisation des choix budgétaires – RCB) sau, mai recent structura instituțională în interiorul căreia au fost incorporate sisteme de evaluare reînscute și natura excesiv de tehnică a rapoartelor generate de către aceasta.
- Folosirea modelelor sectoriale a facilitat *de facto* RIA în domenii schimbătoare și complexe cum ar fi cel al Politicii Agricole Comune (Commun Agriculture Policy) și mecanismele europene de sprijin.
- Relația inversă dintre complexitatea modelelor și nivelul la care aceste modele erau folosite de fapt. În primul rând analiza trebuia să explice națiunii rațiunile acțiunilor guvernamentale; cu alte cuvinte aceasta trebuia să fie larg înțeleasă.

Participanții din Lituania explicau că procedura de elaborare a legilor era extrem de împovărătoare iar numărul persoanelor și instituțiilor implicate era extrem de mare. Având în vedere volumul și urgența schimbărilor necesare, anumite probleme erau considerate a fi de o importanță specială, cum ar fi practicile și cerințele UE și în ceea ce privește statele membre, structurile ierarhice și organizatorice ce sporeau calitatea procesului de elaborare a legilor.

D-l Stasse a subliniat că UE nu deține nici o competență proprie de a analiza impactul legislativ și reglementativ, cu excepția cazurilor în care inițiativele generează consecințe în domeniul tratatelor. RIA este realizată de statele membre cum a fost cazul referitor la convertorii catalitici.

Privitor la aspectele structurale ale evaluării, în Franța ministerul inițiator supune propunerea sa spre examinare, în primul rând, Ministerului de Finanțe apoi Secretariatului General al Guvernului iar apoi Consiliului de Stat. În Parlament, comitete specializate revizuiesc fiecare proiect în parte înainte de a fi adoptat. Consiliul de Stat e alcătuit din juriști care, în funcție de problemele implicate, solicită experți în domeniile aflate în cauză.

În Finlanda, începând cu 1970, s-au adoptat instrucțiuni stricte în vederea îmbunătățirii calității inițiativelor legislative. În particular, s-a încercat să se acorde ministerelor responsabilitatea pentru elaborarea legilor, să se asigure studierea impactului și dezbateră publică. S-au înregistrat multe amendamente subsecvente acestor directive, și acestui sistem în general, în special datorită faptului că rezultatele nu s-au conformat așteptărilor. Calitatea elaborării legislației a fost mediocră, precum au fost și analizele impactului – în rarele cazuri în care orice analiză demnă de acest nume a fost de fapt realizată. Recent, pentru a redresa situația, Ministerul Justiției și Ministerul Finanțelor și-au unit eforturile pentru a susține controlul centralizat asupra proceselor, în același timp propunând ministerelor să adopte schimbările cerute pentru realizarea analizelor necesare.

Întrebările privitoare la amplitudinea unor astfel de analize, formulate în principal de participanții lituanieni, au generat răspunsuri similare în ceea ce privește SUA, Canada și Finlanda: aplicarea corectă a RIA privește domenii ca cel economic, social, juridic, internațional sau alte aspecte ale problemei. Din acest motiv, erau sistematic solicitate serviciile unui eșantion de expertiză vastă și variată care, în general era mult peste capacitățile unui minister. Din acest motiv era atât de important să ai criterii de selectare ale propunerilor legislative și reglementative ce urmau să constituie teme de analiză. În Franța, de exemplu, reforma Codului Penal a constituit un proiect gigant pentru care au fost chemați un număr mare de experți din diverse domenii; în contrast cu acest exemplu modificările politicii de apărare au fost studiate de un grup restrâns, din motive evidente. În general costurile realizării unei evaluări ar trebui să fie proporționale cu impactul potențial al reglementării.

Privitor la criteriile instituționale de selecție a obiectivelor pentru RIA s-a subliniat că, în țările OECD există un număr mare de alternative. De exemplu, Marea Britanie cerea ministerelor –cu mult înaintea dezbaterii parlamentare și chiar înainte ca propunerea să fi fost discutată de Cabinet–ca susținătorii oricărei schimbări să examineze nevoile și soluțiile bugetare, organizaționale și normative. În Suedia cele mai semnificative studii erau conduse de o entitate cu o largă autonomie (ESO sau Policy Study Group) a cărei concluzii erau publicate înainte ca ministerele să înceapă procesul efectiv de elaborare a legilor și reglementărilor.

Datorită constrângerilor impuse de factorul timp, implementarea și utilizarea RIA era deseori limitată. Modalitățile de depășire a acestor constrângeri diferă de la o țară la alta. În acest sens, în Finlanda biroul Primului Ministru a jucat un rol crucial, datorită estimării preliminare a identității grupurilor afectate de acțiunile intentate. În SUA, inerenta încetineală instituțională a procesului legislativ diminuea problema, la fel și existența entităților de cercetare aflate în competiție: cele ale Congresului, cele ale sectorului privat și cele ale partidelor politice. Experiența franceză a demonstrat că legile elaborate în grabă, sub regim de “întâlnă prioritate”, erau – de obicei – de proastă calitate, iar responsabilitatea revizuirii acestora revenea autorităților centrale. Susținătorii unor soluții speciale – care, deseori, reprezintă interesele unor grupuri specifice – foloseau urgența drept pretext pentru evitarea cercetării atente a propunerilor lor.

Prezentarea d-lui Francois Lacasse trata relațiile dintre RIA și evaluările *ex post facto*; dimensiunile organizaționale și instituționale ale acestor activități și domeniile prioritare în care se presupunea că RIA trebuia implementată. Punctele esențiale ale prezentării sale au fost:

- În comparație cu evaluările *ex post facto*, RIA *ex ante* a fost un fenomen recent, mai puțin întâlnit în aria OECD. În ambele cazuri, datorită metodelor implicate și numeroaselor dificultăți instituționale întâmpinate în aplicarea lor, situația a fost asemănătoare: lecția învățată de la prima metodă putea fi aplicată în cazul sistemelor de evaluare *ex ante* a legilor și reglementărilor.
- Este bine cunoscut faptul că metodele de analiză sunt solide, bine conturate, bine formulate și ușor accesibile. Metodele de calculare a riscului ce derivă din garanții, din metodele adecvate pentru diminuarea riscului sunt încă discutate. Aceste elemente sunt importante însă, în marea majoritate a cazurilor, sunt de rang secund. Situația este diferită în cazul măsurilor distributive unde persistă două probleme delicate: a)cum să alegi o măsură din mai multe variante, fiecare dintre ele fiind corectă din punct de vedere tehnic (e.g. ar trebui măsurate consecințele redistributive ale unei noi taxe pe baza veniturilor pe familie sau individuale, curente sau calculate pe viață, etc.); b)cum să comunici și să interpretezi rezultatele. De exemplu, în domeniul sănătății, hotărârile privitoare la costurile salvării unei vieți deseori se

lovesc de o serie de argumente non-tehnice care, pe bună dreptate, refuză să stabilească un preț pentru viața umană.

- Lecția instituțională și organizațională ce poate fi învățată din experiența țărilor OECD era mai subtilă și mai complexă. În ciuda interdependenței lor, efectuarea analizelor trebuie să fie separată de structurile organizaționale și instituționale ce o folosesc.
- La nivel organizațional, problema fundamentală este reprezentată de asigurarea folosirii unor standarde acceptabile în vederea efectuării cercetărilor necesare. Experiența acumulată era suficient de uniformă pentru a sugera că sistemele stimulative jucau un rol esențial la fel ca și stringența controlului calității și relevanței analizelor. Privitor la stimulente, corpul ministerial trebuia activ implicat, iar controlul funcțiilor trebuia centralizat pentru o bună funcționare, în principal datorită vulnerabilității la manipulare a metodelor de calcul. Dobândirea expertizei s-a dovedit a fi peste tot o problemă mai puțin întâlnită decât s-a crezut la început. Această surpriză plăcută reflecta faptul că metodele de analiză erau standardizate și au fost stabilizate.
- În contrast, învățătura ce trebuia reținută din modul în care cercetarea a fost de fapt folosită era mai fragilă și mai puțin uniformă variind de la o țară la alta. Utilizarea a fost “călcâiul lui Ahile” atât în cazul evaluărilor *ex post facto* cât și cele ale RIA – un domeniu în care dezideratele din toate țările OECD ar trebui să inspire într-o anumită măsură umilință. Este adevărat că studiile ar putea fi constant alese și să reflecte standarde înalte de calitate fără a îmbunătăți, cu necesitate, regulamentele și legile. Mai mult, analiza trebuia să pară legitimă în ochii realizatorilor de politici publice pentru a fi acceptate de către aceștia și de către lobby-uri, atât publice cât și private. Cei mai importanți factori în această privință erau: selecția studiilor capabile să trateze problemele Guvernului și electoratului; capacitatea de a fi cu ușurință răspândite în afara cercului de specialiști; o atentă apărare a reputației de obiectivitate și rigoare științifică; achiziționarea și reținerea “aliaților” instituționali dintre cei care sunt responsabili pentru RIA. S-ar părea că de la Finlanda la Noua Zeelandă, factorul cheie pentru succes în acest domeniu este transparența proceselor pentru toate segmentele relevante ale societății. Dimpotrivă, pare foarte clar că toate sistemele proiectate special, de o manieră restrictivă, pentru sectorul public au eșuat.
- Acest domeniu, pe care-l cunoaștem acum, presupune o minuțioasă analiză a: implicării statului în domeniul finanțelor (bănci și garanții), managementul marilor organizații publice (monopolurile, precum și cele din sectorul competitiv) și, în ultimul rând tendințele cheltuielilor neprogramate în politicile redistributive ce implică titlurile de proprietate.

Existența și accesibilitatea informațiilor în general și a celor valide în particular, a fost o problemă acută mai ales în țările baltice – problemă ce a fost ridicată de toți membrii delegațiilor.

Practica actuală din țările OECD ar putea furniza o perspectivă inițială în ceea ce privește informațiile necesare instituirii RIA și evaluărilor.

Datele esențiale pentru cea mai mare parte a RIA trebuie să fie compilate în timpul studiului; câteodată, pentru subiecte noi și dificile cum ar fi garanțiile imobiliare, este necesară folosirea unor tehnici experimentale, costisitoare. Datele valide compilate într-o manieră rutinieră, în cadrul țărilor OECD au fost de obicei adunate pentru scopuri strict administrative fiind utilizate pentru impunerea legislației existente. În cele mai multe cazuri, astfel de date au fost puțin folosite în întâmpinarea cerințelor RIA pentru inițiativele nou propuse. Drept regulă, datele disponibile pentru evaluarea *ex post facto* erau mai abundente și de o calitate mai bună, în

general, deoarece colectarea lor a fost cerută din start, posibil, ca un element al administrării și implementării programului. De asemenea, cerința deținerii și precizării informațiilor ce trebuie compilate în administrarea unei legi noi poate reprezenta o bază folositoare pentru RIA, chiar dacă una rudimentară. În sfârșit, în pofida departamentelor lor statistice bine apreciate, țările OECD care au aplicat RIA au fost adesea obligate să compileze, la modul specific, datele necesare derulării procesului de aplicare a RIA.

Strictețea metodelor analitice prezentată la seminar de domnii Morrall și Scott Jacobs nu trebuie să fie confundată cu necesitatea normală a legislativului de a fi bine informat. Deseori urgența este reală, informațiile sunt costisitoare iar compilarea acestora necesită timp. Astfel de circumstanțe necesită tehnici rapide cum ar fi anchetele limitate din domeniul afacerilor, consultațiile cu un număr mic de experți de bază și formarea unor grupuri industriale restrânse de revizie. Aceste proceduri nu înlocuiesc analizele formale, dar ele furnizează semnale interesante, multe dintre ele putând fi folositoare în selectarea cazurilor ce presupun un studiu mai aprofundat. Pe scurt, există o serie întregă de tehnici ce compensează, în parte, pentru constrângerile informaționale și costurile rezultate.

În Estonia, revizuirea prezentă a procesului de elaborare a legilor și regulamentelor este destinată îmbunătățirii calității legilor și, în acest scop, stipulează o procedură uniformă, planifică ordinea în care propunerile ar trebui să fie prezentate și este foarte precisă în definirea responsabilităților ministeriale, a pașilor care trebuie făcuți și consultațiile de efectuat. În acest context inițiativele RIA ar începe să determine consecințele economice, bugetare și internaționale și, în particular, considerațiile privitoare la UE.

Acesta este cazul legilor înaintate de Guvern dar este mult mai dificilă implementarea sa pentru legile inițiate în Parlament. În ultimă instanță un rol important îl au lobby-urile, după cum și revizia generală este menită să încurajeze dar, în același timp, să și controleze, reprezentarea grupurilor de presiune în cadrul procesului legislativ.

Schimbările de această natură sunt inițiate și în Lituania. Pentru moment, controlul prezentărilor propunerilor legislative este prioritar: este obligatorie explicarea scopurilor și mijloacelor, a mecanismelor pentru consultările interne și externe, stricta delimitare a puterilor Parlamentului de cele ale Guvernului, factorizarea costurilor și capacităților în vederea implementării, etc. Având în vedere că în patru ani au fost adoptate 1500 de noi legi – în multe cazuri s-au inițiat domenii legislative noi, cum ar fi cel referitor la drepturile de proprietate – nu este surprinzător că reforma se realizează lent și întâmpină dificultăți.

În Letonia procedura curentă face imposibilă, din punct de vedere tehnic, adoptarea unei legi fără îndeplinirea cerințelor similare celor întâlnite în celelalte țări baltice. Și aici, practica actuală încetinește într-un anumit mod cerințele formale.

S-a specificat că în țările OECD sistemele au fost construite astfel încât să se adapteze unor perioade deosebite de transformări legislative. Mai important, în sisteme cu un grad de diversitate remarcabil, precum cele din Franța sau SUA, alte entități intervin în procesul legislativ, fie implicit fie explicit, făcând mai probabil faptul că legile vor fi examinate mai atent și ajutând la funcționarea normală a Parlamentului și Guvernului. În particular, când practicile constituționale sunt bine stabilite, legalitatea legilor este verificată fie de tribunale fie de alte instituții din afara guvernului precum Consiliul Francez de Stat. Acest lucru permite guvernului să acorde mai mult timp problemelor generate de impactul social – economic și de fezabilitatea implementării legilor.

În plus, privitor la planificarea legislativă și, în particular, la reacțiile și ajustările la inițiativele UE, modelul organizațional recent dezvoltat de britanici pare adecvat pentru sprijinirea țărilor baltice în încercarea de a face față propriilor nevoi.

Prezentarea d-lui Jacobs abordează principiile managementului procesului normativ acceptate de OECD și modul în care acele principii ar putea fi implementate într-un termen scurt în contextele caracteristice țărilor baltice. Principalele idei expuse sunt:

- Este recunoscut faptul că managementul riguros al procesului normativ poate fi un factor important în sprijinirea substanțială a creșterilor economice și a dezvoltării comerciale a țărilor. Atingerea unui înalt nivel al calității reglementărilor este importantă nu doar din punctul de vedere al competitivității unei țări, ci și pentru eficacitatea structurilor sale legale și a sectorului public. Pentru reforma managementului experiența țărilor OECD sugera cinci pași concreți:
 - 1) În primul rând trebuie stabilită prin lege și adoptată la cele mai înalte niveluri ale Guvernului o politică reglementativă generală. Politica publică ar trebui să reglementeze obiectivele reformei legislative și să ghideze administrația în exercitarea puterilor sale normative. Liniile directoare s-ar putea baza pe Lista pentru Calitatea reglementărilor adoptată de Consiliul OECD în martie 1995. De asemenea, politica ar reglementa diviziunea sarcinilor între organisme cum ar fi ministere și centrele Guvernului, între legi și regulamente, între politică și administrație publică.
 - 2) În al doilea rând, este necesară dezvoltarea capacităților manageriale, la nivelul centrului guvernamental, astfel încât o perspectivă generală să poată fi pe deplin exprimată și să contrabalanseze lobby-urile și interesele sectoriale ale ministerelor. Acest centru al controlului și inițiativei reglementative ar trebui să fie apropiat de un proces legislativ și bugetar asemănător.
 - 3) În al treilea rând, capacitatea analitică – atât la centru cât și la nivelul ministerelor – ar trebui dezvoltată gradual; inițial, aceasta ar presupune capacitatea de a culege informațiile adecvate pentru consecințele afacerilor. Analiza cost – beneficii, care poate fi dificilă și costisitoare, poate fi lăsată la urmă fiind precedată de informațiile asupra fezabilității implementării și a impactului economic. Pe plan internațional perfecționarea metodelor analitice este accesibilă, putându-se constitui grupuri mici de experți care ar putea antrena și suporta capacitățile analitice ale organelor reglementative ale Parlamentului.
 - 4) În al patrulea rând, orice sistem ar trebui să includă colaborări intense cu cei implicați. Inițierea unor sisteme adecvate nu este un proces rapid și nici unul ușor. El ar trebui să înceapă printr-un proces mutual de învățare cu contacte din sectorul privat – în multe cazuri acest proces poate fi facilitat de crearea unor agenții de consultanță în care să se organizeze întâlniri regulate. Implicarea sectorului privat ar putea facilita conservarea resurselor pentru cercetare și expertiză. De asemenea, procesele ar trebui să fie capabile să asigure transparența și publicitatea audierii grupurilor relevante. Altfel ar putea fi vulnerabili față de grupurile de presiune putând pierde din credibilitate.
 - 5) În al cincilea rând, orice management al procesului normativ presupune un sistem de comunicații, destinat legislativului, grupurilor de interes precum și electoratului. Importanța legilor și regulamentelor performante ar trebui subliniată pentru a compensa presiunea pentru reglementarea slab calitativă. Aceasta pere să fie o condiție necesară atât pentru legitimitatea sistemului cât și pentru capacitatea sa de duranță.

Acum, în Estonia, scopul discuțiilor depinde de ministerul implicat și de Primul Ministru. Guvernul Estoniei consideră că este necesar ca proiectele de lege să fie sistematic înaintate instituțiilor specializate, să fie dezbătute timpuriu în decursul procesului. El ar asigura desfășurarea efectivă a acestor consultații e.g. prin solicitarea ministerului de a cere opiniile grupurilor interesate la care să răspundă în limita de timp prestabilită și să explice, în mod public acordul sau dezacordul cu fiecare dintre aceste opinii. Într-un astfel de sistem, elaborarea proiectelor legilor și regulamentelor ar fi făcută publică mult înainte de a fi supusă aprobării Parlamentului.

În Lituania publicarea proiectelor de lege ar avea loc în cadrul Ministerului Justiției, perspectiva fiind predominant juridică.

S-a subliniat că în majoritatea țărilor OECD procesul de informare a publicului despre proiectele legislative este acum un instrument necesar, dar insuficient, de consultare și comunicare. În multe cazuri se consideră că procese precum cel al comunicării și cel al consultării ar trebui să fie pro active și să aibă loc mai devreme.

FOLOSIREA RIA PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA LEGISLAȚIEI ȘI A REGULAMENTELOR: EXPERIENȚA AMERICANĂ ȘI RELEVANȚA EI ÎN ȚĂRILE DIN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST

DE JOHN F. MORRALL III²

1. Introducere

Cele mai multe dintre statele membre OECD folosesc anumite sisteme de analiza impactului reglementărilor și programe de revizuire în vederea îmbunătățirii calității legilor și regulamentelor³. Parțial, datorită recunoașterii acestui fapt, Consiliul OECD a adoptat în 1995 o recomandare întocmită de țările membre OECD prin care s-a instituit o listă de tehnici moderne de management “pentru asigurarea calității și transparenței reglementărilor guvernamentale”⁴. Folosirea frecventă a sistemelor de analiză a impactului reglementărilor este un fenomen relativ recent. Cu 20 de ani în urmă doar două țări aveau astfel de sisteme, destul de slab dezvoltate: SUA și Canada. De ce această dezvoltare și de ce atâta interes? Țările care au adoptat aceste sisteme au presupus că funcționarea adecvată a programelor RIA poate crește PIB-ul per capita și standardele de viață și poate reduce inflația prin promovarea competiției și perfecționarea funcționării pieței.

Efectele sunt evidente; țările care au aplicat economia de piață și principiile guvernării democratice sunt și cele care au atins cele mai înalte standarde de viață. Un obiectiv al programelor RIA, cum a fost practicat de țările OECD, este folosirea pieței sau principiilor de piață acolo unde este cazul pentru a genera beneficii și protecție - țelurile reglementărilor guvernamentale efective și eficiente din punctul de vedere al costurilor. Pentru atingerea acestor țeluri guvernele folosesc programele RIA în cadrul analizei sistematice a efectelor așteptate a proiectelor legilor și regulamentelor, ale alternativelor lor asupra bunăstării sociale și economice a cetățenilor. Concluziile alocării RIA pot fi folosite pentru adoptarea deciziilor pe baza acestor – și a altor - informații. Programele RIA pot fi privite ca parte a evoluției lumii spre o mai largă folosință a pieței și a principiilor sale, pe care le-au aplicat economiile.

Există motive întemeiate să credem că economiile mai puțin dezvoltate sau cele în tranziție vor prospera prin adoptarea tehnicilor moderne de management public în vederea controlului cheltuielilor publice și rectificării reglementărilor excesive sau prost elaborate. De asemenea, există motive să credem că țările în care nivelul veniturilor individuale este scăzut au mai mult de câștigat din politicile guvernamentale eficiente decât cele în care nivelul veniturilor individuale este ridicat. Eșecurile guvernamentale sunt mai puternic resimțite de cetățenii care au un venit individual scăzut ce este mai apropiat de nivelul subzistenței decât cetățenii țărilor cu venituri

² Autorul este economist și șeful unei filiale a departamentului SUA pentru management și bugete care a verificat RIA pentru ultimii 20 de ani. A scris acest articol pentru SIGMA în timp ce era detașat de la OMB. Punctele de vedere prezentate în acest articol sunt ale sale și nu reflectă, cu necesitate, punctele de vedere ale OMB, guvernului american, SIGMA sau OECD.

³ Termenul “reglementare” va fi folosit în cadrul acestui articol mai ales cu referire la arsenalul de instrumente legale prin care guvernul impune obligații sau constrângeri asupra comportamentului sectorului privat. Pentru o definiție mai amănunțită vezi *Recomandări ale Consiliului OECD în legătură cu îmbunătățirea calității reglementărilor guvernamentale* (adoptat la 9 martie 1995), OECD, 1995.

⁴ Vezi *Recomandări ale Consiliului OECD*, 1995.

individuale ridicate. Atâta timp cât în țările din Europa Centrală și de Est nivelul veniturilor individuale este mai mic decât o zecime din veniturile individuale ale cetățenilor aparținând țărilor OECD, beneficiile în termeni de reducere a oricărei ineficiențe guvernamentale și, așadar, de sporire a ratelor de creștere pot fi deosebit de ridicate.

Un principiu economic de bază este acela că fiecare rezultat bun are un cost de oportunitate, i.e. costul șansei pierdute de a nu adopta cea mai bună opțiune pentru pasul următor. Programele RIA nu sunt o excepție. Ele nu sunt gratuite și nici nu sunt ușor de implementat, însă, din succesele și eșecurile altor țări se pot învăța multe. Este posibil să adaptezi un program RIA necesităților și resurselor unei țări anume. Pentru o țară cu un venit redus nu prea are sens să pretinzi un program RIA comprehensiv. SUA nu pretinde ca, pentru o reglementare care nu are un impact anual asupra economiei sale mai mare de 100 milioane US\$, să se efectueze un program RIA complet, care, corespunzător PIB – ului țărilor baltice se ridică la aproximativ 100000 US\$. În parte, aceasta se datorează faptului că în SUA, pentru a se atinge o astfel de calitate înaltă a RIA, prețul se poate ridica la 1 milion US\$. Dar, de asemenea, RIA poate fi un simplu mod de a gândi problema sistematic și de a organiza datele și informațiile disponibile, dacă există, precum și pentru a facilita raționalitatea procesului decizional. În aceste condiții aplicarea RIA nu este nici costisitoare și nici nu presupune o perioadă îndelungată de timp. Un principiu cheie este acela ce presupune că RIA nu ar trebui să fie mai costisitoare decât îmbunătățirea potențială a reglementării ce ar facilita sporirea raționalității deciziilor ce urmează a fi luate.

Această lucrare este divizată în zece părți. Dumneavoastră citiți prima parte. A doua secțiune furnizează răspunsul la întrebarea: “Care este problema pe care RIA este destinată să o rezolve?”. A treia secțiune dezbate ce este RIA și la ce poate fi folosită. A patra cuprinde opt principii de bază a unei bune analize reglementative, principii formulate recent de un grup prestigios de economiști. Această discuție conduce la partea a cincea care explică modalitatea de implementare RIA folosind drept bază de coordonare documentele RIA din SUA. Documentele RIA aparținând SUA sunt considerate cele mai comprehensive din cadrul OECD. Componentele unui program RIA de o înaltă calitate includ o analiză a nevoii pentru reglementările propuse, examinarea soluțiilor alternative pentru realizarea obiectivelor reglementărilor, cunoscute de asemenea ca analiza eficacității costurilor, analiza cost-beneficii și discuții. Secțiunea șase ne arată cum programul US folosește RIA în vederea îmbunătățirii reglementărilor. Secțiunile 7 și 8 tratează celelalte programe RIA desfășurate în țările OECD și programul, sub forma unei liste de verificare, pe care OECD l-a susținut în mod formal. Secțiunea nouă încearcă să realizeze un sumar al lecțiilor învățate și este astfel proiectată încât să ajute Europa Centrală și de Est și alte țări aflate într-un regim de tranziție spre economia de piață. În cele din urmă, secțiunea se încheie cu unele sugestii privitoare la reforma reglementărilor ce ar putea fi importante pentru viitorul Europei Centrale și de Est.

2. Care este problema ce trebuie să fie rezolvată de RIA?

Reglementările prost elaborate pot fi costisitoare pentru societate și pot constitui un impediment în calea dezvoltării economiei. Istoria instituirii primului program RIA ilustrează această afirmație. SUA a fost prima țară ce a inițiat un program pentru revizuirea sistematică a viitoarelor reglementări, folosind analiza economică. În 1974, ca rezultat al creșterii prețului petrolului, SUA s-a confruntat cu o rată înaltă a inflației și a șomajului și o creștere economică redusă – situație ce a dat naștere termenului “stagflation (stagflație)”. Atâta timp cât mijloacele fiscale și monetare ale politicilor macroeconomice tradiționale se dovedeau ineficiente, în timp ce economia se confrunta

cu o înaltă rată a inflației și șomajului, președintele Ford a convocat pe cei mai buni economiști din SUA la un summit. Cu această ocazie s-a desprins idea că acțiunile și reglementările guvernului sunt deseori de natură inflaționistă și sunt dăunătoare activității de creare a locurilor de muncă. Participanții la summit au propus crearea unei agenții guvernamentale la centrul guvernului (în Biroul Executiv al Președintelui). Această agenție avea drept scop monitorizarea oricărei reglementări inflaționiste emisă de celelalte ministere ale guvernului (departamente și agenții). Agenția creată a fost numită Council on Wage and Price Stability - CWPS (Consiliul pentru stabilitatea salariilor și prețurilor – CSSP). Departamentul de management și buget (parte a Biroului Executiv al Președintelui) a emis o cerință prin care solicita ministerelor să alcătuiască o declarație a impactului inflației înainte de a putea emite noi reglementări. Această declarație a impactului inflației și monitorizarea dezvoltării programului au evoluat pe parcursul următorilor douăzeci de ani spre actualul program RIA centralizat în SUA la fel ca și următorii patru președinți ai SUA care au adăugat și îmbunătățit programul de revizuire a reglementărilor.

Adoptarea reformei regulamentelor și a programului pe fondul tensiunilor economice și a unor momente dificile s-a înregistrat și în alte țări OECD. Acest fenomen nu este accidental, aceste reforme putând reprezenta o modalitate de a impulsiona economia spre stabilitate și creștere.

În conformitate cu estimarea valabilă pentru SUA și care constă în însumarea costurilor indicate de mai multe cercetări separate ale regulamentelor, costul agregat pentru sectorul privat și pentru cele mai joase nivele ale guvernului prin aderarea la reglementările guvernului central din 1995 a fost de 668 miliarde US\$, sau aproape 10% din PIB⁵. Deși aceste reglementări aduceau multe beneficii societății, cum ar fi purificarea mediului sau îmbunătățirea reglementărilor, ar putea fi elaborate cu costuri mai mici, beneficiul potențial al cetățenilor fiind mai mare. Acest fapt ar putea fi realizat fie prin costuri mai scăzute pentru același nivel al beneficiilor, fie cu beneficii mai mari pentru același nivel al costurilor. Multe studii au descoperit că, în particular, anumite tipuri de reglementări nu produc beneficii sociale, doar costuri⁶. În particular, s-a descoperit că reglementările ce restricționează competiția produc beneficii nete negative pentru societate. Numeroase alte studii au arătat că reglementările ce produc beneficii nete pentru societate deseori realizează acest lucru la costuri scăzute.

De asemenea, mai multe studii econometrice pe scară largă au estimat că, în plus față de costurile generate de respectarea textului anumite reglementări au efecte adiționale negative asupra productivității și nivelului de inovație ceea ce poate reduce rata dezvoltării generale a SUA în PIB cu aproape 0.5% pe an⁷. Într-o perioadă de 10 ani acest efect va produce un declin relativ al standardului de viață în SUA cu peste 5%.

Majoritatea țărilor OECD și a celor din Europa Centrală și de Est (ECE) se confruntă cu o diferență în cadrul acestei probleme, aceea de a accelera armonizarea legilor și reglementărilor lor cu cele din UE pentru a se alătura pieței interne. Acest factor introduce complicații adiționale pe care programele RIA pot fi proiectate să le soluționeze. Aceasta implică cel puțin două complicații: lipsa de timp și de discreție. Din fericire cele două probleme tind să se anuleze. Dacă avem mai puține alternative de examinat avem nevoie de mai puțin timp. RIA este bine adaptată pentru examinarea căilor alternative de realizare a unor obiective date. Analizarea costurilor și

⁵ Vezi Thomas D. Hopkins, "The Economic Cost of Regulation" (Costul Economic al reglementării), *The Journal of Regulation and Social Costs*, Vol. 2, Nr 1, Martie 1992.

⁶ De exemplu, vezi Robert Hahn și John Hird, "The Costs and Benefit of Regulation: Review and Synthesis" (Costurile și beneficiile reglementărilor: revizuire și sinteză), *The Yale Journal of Regulation*, vol.8, Nr. 1, 1991.

⁷ Pentru o discuție asupra acestor modele vezi Hahn și Hird, 1991.

beneficiilor alternativelor constituie o componentă majoră a multor țări aflate sub coordonare RIA. În multe situații țările ECE se confruntă cu faptul că ele nu au posibilitatea de a nu face nimic, i.e. sau cel puțin nu regulat. Având în vedere faptul că reglementările trebuie elaborate, o parte anume a RIA, analiza efectivității costului, poate fi foarte folositoare pentru reducerea ineficienței reglementărilor și pentru sprijinirea dezvoltării economice.

3. Ce este un bun sistem RIA și cum poate fi folositor?

RIA este doar un mod de adunare și organizare a informațiilor despre impactul presupus al legilor și reglementărilor și al alternativelor majore care sunt fezabile. În forma sa simplă poate fi o listă de termeni calitativi ce descriu efectele pozitive, negative nedeterminate al acțiunilor plănuite. În cea mai sofisticată formă a sa, RIA poate fi o analiză cost-beneficii riguroasă folosind câteodată modelul scalei econometrice din economie cu inputuri de la economiști, ingineri, oameni de știință și alți experți. De asemenea RIA va detalia în termeni cantitativi beneficiul net pentru societate (beneficii sociale minus costuri sociale) alături de efectele distributive ale acțiunilor guvernamentale viitoare și alternativele realizabile. Între aceste două extreme, RIA poate furniza informații în legătură numai cu anumite consecințe. De exemplu, cererea de coordonare a Austriei și Islandei pentru analiza fiscală a impactelor regulamentelor și cea a Angliei pentru o analiză de tip business a costurilor⁸. RIA nu este o simplă formulă de decizie cu ajutorul căreia să conectezi numerele și să afli un răspuns. Mai degrabă, toate țările inclusiv SUA folosesc RIA ca fiind unul dintre factorii ce intervin în decizia finală. Alți factori sunt mai puțin critici, ce se pot folosi în procesul de luare a deciziilor, incluzând considerațiile politice și constituționale, obligațiile tratatelor internaționale și opinia experților.

După cum am menționat anterior, SUA și majoritatea altor țări ce au nevoie de RIA nu depun același efort și nu dedică același timp fiecărei RIA. Mai degrabă acestea depind de magnitudinea problemei ce este dată de lege sau de reglementare. Dacă inițiatorul reglementării nu are libertatea de a o modifica într-un sens material, sunt șanse mici să se realizeze elaborarea RIA. În acest caz, ar trebui listată doar o simplă declarație a efectelor favorabile și nefavorabile așteptate. O evaluare mai complexă *ex post* a impactului ar putea fi efectuată cândva, mai târziu. În orice caz, necesitatea realizării RIA nu ar trebui ignorată complet pentru că este important să ai un standard al efectelor așteptate cu care să compari rezultatele evaluării *ex post facto*. Aceasta este necesară, de asemenea, pentru că este mai ușor să modifichi o politică înainte de a fi implementată decât după ce a fost aplicată.

Programele RIA sunt folositoare pentru că ele furnizează celor ce iau decizii un set de informații pentru a realiza comparații informate și a alege între alternative. Dar RIA este mai folositoare în forma sa avansată, când folosește teorii economice pentru a prevedea impactul asupra competiției și a analizei cost – beneficiu (ACB) pentru a informa factorii de decizie asupra alternativelor care, cel mai probabil vor fi eficiente, din punct de vedere al costului, pentru societate. ACB sunt de asemenea folositoare în estimarea impactelor distributive, i.e. cine câștigă și cine pierde de pe urma reglementării.

Includerea ACB într-un astfel de program a fost recent susținută de un panel de unsprezece economiști renumiți, printre care și Kenneth Arrow, câștigător al unui premiu Nobel în economie. De asemenea programul recomandat a fost publicat într-unul dintre primele jurnale științifice din

⁸ Vezi tabelul 1, "Imagine de ansamblu asupra analizei impactului reglementărilor în țările OECD: note ale secretariatului", PUMA/REG(96)7, OECD, Mai 1996.

SUA, *Science*. Folosirea teoriei economice pentru a prevedea impactul politicilor guvernamentale asupra competiției a fost demult acceptată de către economiști de toate orientările. Panelul a stabilit că:

Analizele cost–beneficiu pot juca un rol important în dezbaterile politicilor legislative și reglementative asupra protejării și perfecționării sănătății, siguranței și a mediului natural. Deși analiza formală de tip cost–beneficii nu ar trebui considerată nici necesară, nici suficientă pentru elaborarea politicilor publice delicate; ea poate furniza un cadru excepțional de folositor pentru informațiile consistent disparate, iar în acest caz, poate îmbunătăți în mare măsură procesul și, pornind de aici, rezultatele analizelor politicilor⁹.

Următoarea secțiune tratează principiile recomandate de grupul Arrow pentru RIA și cum guvernele anumitor țări, între care și SUA, Canada au adoptat aceste principii la necesitățile lor.

4. Principiile de bază pentru o RIA de înaltă calitate

Precum reiese din rapoartele Arrow programul RIA, care este cel mai puternic din punct de vedere analitic și conține cele mai complete și relevante informații pentru îmbunătățirea stării economice a cetățenilor țării este analiza cost–beneficii, ACB pe scurt. ACB are la bază cercetările teoretice timpurii ale economiștilor francezi și englezi și a fost prima dată aplicat pe larg în SUA în anii '30 pentru evaluarea unor proiecte legate de apă. În 1960 RIA a fost folosit pentru evaluarea cheltuielilor apărării naționale. La începutul anilor '70 a fost amplu folosit pentru evaluarea programelor sociale în domenii ca educație, gospodărie, agricultură, protecția importurilor și crearea de locuri de muncă. La sfârșitul anilor '70 și la începutul anilor '80 a fost folosit extensiv în domeniul reglementărilor, prima dată în SUA, iar mai apoi în Canada, Australia și alte țări OECD. Banca Mondială, de asemenea, s-a folosit pe larg de ACB pentru alocarea în întreaga lume a propriilor fonduri destinate investițiilor. De exemplu, recent, Banca Mondială a încheiat un ACB pentru Fabrica de ciment Kunda din Estonia care a descoperit că beneficiile sociale ce pot fi acordate populației prin reducerea poluării depășesc costurile private cu un interval care justifică investițiile în protecția mediului¹⁰.

Bazele teoretice pentru ACB se găsesc în domeniul academic cunoscut sub denumirea de “economia bunăstării” și au câteva asumptii de bază: oamenii pot valoriza acțiunile alternative în feluri semnificative; aceste acțiuni pot fi agregate în unități comune de valoare cum ar fi dolarul, iar societatea ar trebui să întreprindă acțiunile ce maximizează aceste valori pentru toți membrii săi.

Valorile pe care oamenii le atașează acțiunilor alternative sau outcomuri-lor sunt denumite de economiști dorința de a plăti pentru ele, sau, pe scurt, WTP –ul lor. Deoarece costul de oportunitate al unei acțiuni reprezintă următoarea acțiune optimă ce nu poate fi valorificată, WTP-ul alternativei respective este costul de oportunitate al acțiunii alese. O acțiune guvernamentală care maximizează WTP –ul acțiunii respective, minus WTP-ul costului acțiunii

⁹ Kenneth J. Arrow, Maureen L. Croopper, George C. Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russel, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith, și Robert N. Stavins, : “Există un rol al analizei cost – beneficiu în cadrul reglementărilor privitoare la mediu, sănătate și siguranță”, *science* 12 aprilie 1996.

¹⁰ Vezi Yannis Karamokolias, “Analiza cost – beneficii a investițiilor sectorului privat în p[robleme de mediu: un studiu de caz a Fabricii de ciment Kunda”, Banca Mondială, *IFC Discussion Paper Nr 30*, 1996.

concertate a tuturor indivizilor, maximizează bunăstarea netă a societății. De exemplu, o persoană cumpără un produs pentru că, pentru el sau ea, WTP – ul este mai mare decât prețul produsului respectiv¹¹. Cu cât WTP-ul unui anumit lucru este mai mare în comparație cu prețul sau costul său cu atât beneficiul obținut din acțiune este mai mare. Economisții numesc această diferență “surplusul consumatorului”. Pentru a aplica acest construct unei acțiuni guvernamentale cum ar fi prohibirea vânzării benzinei cu plumb, WTP-ul agregat al indivizilor pentru copii mai sănătoși și mai inteligenți este comparat cu cei 10 cenți în plus care reprezintă costul mai mare al benzinei fără plumb. Estimarea beneficiilor pentru copii trebuie să depășească costurile în plus pentru cei care folosesc benzina fără plumb pentru ca acțiunea guvernamentală să producă beneficii nete pentru societate.

Punctul slab al acestei abordări este că WTP-ul unui individ depinde de venitul său care poate fi semnificativ diferit – adesea pe nedrept - de la o persoană la alta. De aceea ACB nu este desăvârșită fără o analiză atentă a persoanelor care beneficiază de pe urma unei acțiuni guvernamentale și a persoanelor care plătesc pentru aceasta. Dacă o acțiune guvernamentală cauzează pierderi pentru persoanele cu nivel scăzut al veniturilor individuale și câștiguri pentru cei cu nivel ridicat, rezultatele calculului beneficiului net ar trebui considerate din punctul de vedere al acestui fapt nedorit de către factorii de decizie. În exemplul anterior, beneficiarii interzicerii benzinei cu plumb, copii ce se joacă pe marginea străzii, care, mai mult ca sigur, au un venit individual mai scăzut decât cei ce suportă costurile, analiza distribuției nu va afecta concluziile calculului cost – beneficii.

Grupul Arrow a elaborat șapte principii pe care le recomandă guvernelor care vor să întreprindă acțiuni sau reglementări legislative:

- i) Analizele cost – beneficiu sunt folositoare pentru compararea efectelor favorabile și nefavorabile ale politicilor.
- ii) Factorii de decizie nu ar trebui să excludă, în dezvoltarea reglementărilor, costurile și beneficiile diferitelor politici. Pentru stabilirea priorităților reglementative ar trebui să le fie permis agențiilor să folosească analizele economice.
- iii) Analizele cost – beneficiu ar trebui să fie cerute pentru toate deciziile reglementative majore.
- iv) Deși ar trebui să li se ceară agențiilor să realizeze analize cost – beneficiu pentru deciziile majore și să explice de ce au ales acțiuni pentru care există evidențe solide ce indică faptul că beneficiile așteptate sunt semnificativ mai mici decât costurile așteptate, acele agenții nu ar trebui să fie limitate în acțiunile lor de teste stricte cost – beneficiu.
- v) Oricând este posibil, costurile și beneficiile politicilor propuse ar trebui cuantificate. Cele mai bune estimări ar trebui prezentate împreună cu o descriere a incertitudinilor.
- vi) Cu cât analizele reglementărilor sunt mai mult revizuite cu atât calitatea lor va fi mai înaltă. Pentru calcularea costurilor și beneficiilor ar trebui folosit un standard de asumțiuni economice. Variabilele cheie includ rata discount-ului social, valoarea reducerii mortalității premature și a accidentelor și alte valori asociate îmbunătățirilor în domeniul sănătății.

¹¹ De notat că WTP-ul pentru diferite cantități de produse, servicii sau acțiuni creionează curba cererilor.

- vii) Deși ar trebui să se concentreze asupra raportului cost beneficiu, o analiză performantă va identifica de asemenea și consecințele distributive semnificative¹².

Câteva țări au implementat principiile sugerate de grupul Arrow prin crearea unor documente detaliate ce explică modalitatea realizării analizei cerute pe baza acestor principii. În conformitate cu lucrarea elaborată recent de către profesorul Thomas Hopkins pentru OECD/PUMA, care a studiat documentele îndrumării RIA în țările OECD, ghidul SUA, *Analizele economice ale reglementărilor federale sub ordinul executiv 12866*, emisă de Departamentul pentru management și buget la 11 ianuarie 1996, este cea mai comprehensivă și cea mai complexă din punct de vedere analitic¹³. Profesorul Hopkins a menționat, de asemenea, că documentul canadian “Ghidul analizelor cost - beneficiu” (mai 1995) și cel elaborat de Australia “Ghid pentru declarațiile impactului reglementărilor” (septembrie 1995) sunt la fel de comprehensive însă mult mai accesibile non – economiștilor. Țărilor interesate să-și dezvolte propriul lor ghid RIA adaptat circumstanțelor specifice și nevoilor proprii pentru început, le-ar putea fi folositoare consultarea acestor documente.

5. Cum să realizezi RIA: exemplul SUA

Principiile și detaliile programului SUA pot fi găsite în Hotărârea Executivă 12866 emisă de președintele Clinton pe data de 30 septembrie 1993¹⁴. Implementarea Hotărârii Executive este cuprinsă într-un ghid de 37 pagini (disponibil pe internet la pagina web a departamentului de management și buget) și cuprinde trei secțiuni și o bibliografie orientativă ce conține principalele cărți și articole academice¹⁵. Ghidul este folosit atât pentru evaluarea impactului *ex ante* al proiectelor de legi și regulamente cât și a evaluărilor *ex post* a reglementărilor existente. Chiar dacă este scris, în general, ca și cum reglementările sunt proiecte. Ghidul prevede că RIA ar trebui să furnizeze informații factorilor de decizie pentru a determina dacă:

- Există informații adecvate care să indice necesitatea și consecințele acțiunilor propuse;
- Costurile potențiale sunt justificate de beneficiile potențiale pentru societate, admitând că nu pot fi descrise în termeni cantitativi toate beneficiile și costurile, doar în cazul în care un statut nu cere o altă abordare a reglementărilor;
- Acțiunea intenționată va maximiza beneficiul net pentru societate..., făcând excepție cazul în care statutul cere o altă abordare a reglementării;
- Unde un statut cere o abordare reglementativă specifică, acțiunea propusă va fi cea mai eficientă din punct de vedere al costului, bazându-se pe obiective de performanță în măsura posibilului;
- Deciziile agențiilor au la bază cele mai bune informații științifice, tehnice, economice ce pot fi obținute¹⁶.

¹² Arrow *et. al.*, 1996, pg. 221 – 222.

¹³ Vezi Thomas D. Hopkins, *Abordări alternative ale analizelor reglementarilor: modele din șapte țări OECD*, PUMA/REG(96)5, OECD, mai 1996.

¹⁴ Hotărârea poate fi găsită în *Federal Register* al SUA, vol.58 numărul 190, 4 octombrie 1993, pag 51735.

¹⁵ Ceea ce urmează este din *Analiza economică a reglementărilor federale* sub Hotărârea Guvernamentală 12866, Biroul Executiv al Președintelui, Departamentul de Management și Buget, 11 ianuarie 1996.

¹⁶ *Analize economice*, pg. 1

5.1. Declarație de necesitate

Prima secțiune a ghidului explică cum să pregătești o declarație de necesitate pentru o acțiune guvernamentală propusă. Din teorema principală a bunăstării economice se desprinde asumția fundamentală a BCA: piețele perfect competitive vor maximiza beneficiul net al societății. Desigur problema este că multe piețe nu sunt perfect competitive. Dar aceasta înseamnă că, dacă un guvern poate identifica acele piețe ce nu sunt competitive, atunci el va putea corecta erorile acelei piețe și spori bunăstarea societății. Așadar declarația de necesitate examinează sistematic dacă există un eșec al pieței ce poate justifica intervenția guvernamentală. Imperfecțiunea competitivității piețelor poate fi determinată de patru cauze majore:

- a) Poate exista un monopol natural unde piața poate fi servită la costuri reduse de un singur producător. Exemplele includ serviciile de distribuire a gazului, electricității și a apei.
- b) Puterea pieței există atunci când industriile și firmele conlucrează pentru obținerea unui output mai scăzut decât cel care ar fi oferit de o industrie competitivă și, așadar, va avea drept consecință creșterea colectivă sau unilaterală a prețurilor. Acțiunile guvernamentale pot provoca astfel de situații prin limitarea accesului la o anumită industrie doar la câteva firme, sau prin folosirea restricțiilor comerciale pentru a nu permite accesul pe piața internă a importurilor externe.
- c) Situația în care acțiunile unei părți impun altei părți beneficii și costuri necompensate. Poluarea este un exemplu clasic și de asemenea constituie un motiv bine întemeiat pentru perfecționarea reglementărilor din țările OECD. Alte exemple includ problema “bunurilor comune” precum pământul, pescăriile, și benzile de emisie a căror utilizare excesivă devine dăunătoare.
- d) Comunicarea inadecvată sau asimetrică între partenerii aflați pe piață poate cauza căderi ale pieței, deși informaționalizarea perfectă nu este dezirabilă căci informația însăși este scumpă. Aceasta este una dintre cele mai dificil de analizat erori ale pieței.

Deseori, acțiunile guvernamentale sunt dăunătoare competitivității pieței. Datorită acestui fapt, următoarele tipuri de reglementări trebuie atent examinate pentru a ne asigura că sunt cu adevărat necesare¹⁷:

- a) Controlul prețurilor în piețele competitive.
- b) Controlul producției și a vânzărilor în piețele competitive.
- c) Standarde calitativ universal obligatorii pentru bunuri și servicii, exceptând existența unor vicii ascunse.
- d) Controlul angajării sau producției, excepție făcând cazurile de probleme de siguranță, e.g. piloții de avioane sau cei ce trebuie să lucreze cu resursele proprietății private, e.g. pescării, căi aeriene.

Chiar în cazul unei erori a pieței amintite anterior, pot exista alte metode de a aborda problema, altfel decât prin reglementări, cum ar fi sistemul judiciar, prevederile anti-trust sau taxele pentru descurajarea folosirii unor produse dăunătoare prin ceea ce generează, cum ar fi benzina cu plumb sau alcoolul. Deoarece insuficiențele pieței pot fi cauzate de reglementările existente, în

¹⁷ Statul Queensland din Australia are o listă ce cuprinde 11 tipuri de reglementări și legi care sunt folosite drept protecție împotriva efectelor anticompetitive. Vezi Sue Homes și Stevan Argy, Revizuirea regulamentelor existente: *Revizuirea legislației naționale a Australiei*, PUMA/REG(96)3, OECD, mai 1996.

special de restricțiile guvernamentale asupra competitivității, o atenție considerabilă ar trebui acordată modificării reglementărilor existente. În cele din urmă, pot exista motive importante, de altă natură decât economică, care justifică reglementările chiar în situația în care nu există nici o eroare semnificativă a pieței. Aceste cauze ar putea fi probleme distributive sau politice menționate anterior sau problemele legate de politica externă. De exemplu, poate exista un consens conform căruia produsul pieței, deși eficient, nu este “drept” sau “just”. Deoarece aceste situații favorizează “interesele speciale” și deservesc anumite interese trebuie atent examinate.

5.2. *Examinarea alternativelor*

În a doua parte, ghidul SUA indică analiștilor examinarea alternativelor realizabile ale propunerii reglementative principale. Numărul alternativelor examinate de fapt depinde de timpul și resursele ce pot fi alocate acestora și de cât de valoroasă este probabil să fie analiza. Tipurile analizelor ce ar trebui vizate se împart în:

- a) *Standarde orientate mai mult spre performanțe.* Standardele de performanță sunt, în general, de preferat tehnicilor specifice sau modelelor standard pentru că oferă firmelor sau indivizilor flexibilitatea necesară respectării regulamentelor în cel mai eficient mod. Cu alte cuvinte, cu cât reglementarea permite subiecților săi mai multe modalități de a o respecta cu atât mai bine, atâta timp cât obiectivul de performanță dorit de guvern este atins. De exemplu, standardele referitoare la sistemul de ventilație al unei fabrici trebuie stabilite la nivel de întreprindere și nu pentru fiecare ventilator în parte.
- b) *Cerințe diferite pentru segmente diferite ale populației supuse reglementării.* Beneficiul net al reglementărilor deseori poate fi sporit dacă stringența regulilor variază în funcție de variația costului pentru un anumit nivel al beneficiului produs pentru diferite segmente. De exemplu, spre deosebire de firmele mari, dacă o firmă mică consideră că este mai costisitor să se supună unei reglementări chiar dacă suma beneficiilor este aceeași, ar fi mai eficient să se impună reglementări mai puțin stringente firmelor mici decât firmelor mari. De asemenea, acest principiu poate fi aplicat și industriei, ariilor geografice sau chiar țărilor. Acest principiu deseori conduce la concluzia, asupra bazelor eficienței economice, că reglementările țărilor dezvoltate în domenii ca sănătate, securitate, mediu ar trebui să fie mai stringente decât în țările mai puțin dezvoltate sau aflate în perioade de tranziție. WTP-ul statelor dezvoltate poate fi mai ridicat față de amenințările mediului, datorită veniturilor lor sporite și costurilor respectării reglementărilor ce pot fi mai mici datorită atât infrastructurilor mai dezvoltate cât și avansului pe care îl au în respectarea unor astfel de reglementări. O variantă a abordărilor riguroase este acordarea segmentelor diferite perioade de timp pentru a se supune anumitor reglementări. Așadar, țărilor în curs de dezvoltare le-ar putea fi acordat mai mult timp pentru a se adapta reglementărilor decât țărilor dezvoltate.
- c) *Măsuri informaționale.* Această alternativă ar trebui folosită pentru corectarea disfuncționalităților pieței cauzate de informația asimetrică sau inadecvată. Aceste măsuri includ instituirea de către guvern a unor metode de testare sau a unor sisteme de evaluare standardizate, furnizarea informațiilor de către guvern, formularea unor cerințe prin care firmele să dezvăluie anumite tipuri de informații prin folosirea etichetelor, publicitate sau prin comunicarea

documentelor obligatorii. De exemplu, pentru a reduce consumul de energie, guvernul ar putea emite o dispoziție prin care să limiteze și să specifice nivelurile de consum de energie la care să funcționeze anumite dispozitive ca frigiderele, congelatoarele sau sistemele de încălzire, să ceară ca acele dispozitive să fie prevăzute cu o etichetă ce să specifice consumul instalației respective. Presupunând că nu există efecte importante asociate cumpărării unui dispozitiv mai puțin eficient din punctul de vedere al consumului de energie, este benefic să informezi consumatorul în legătură cu costurile energiei și să-l lași pe el să cumpere în funcție de nevoile sale și de circumstanțe, aparatul ce prezintă combinația potrivită între durabilitate și cost.

- d) *Abordări orientate preponderent spre piață* În general, alternativele care asigură abordări orientate preponderent spre piață cum ar fi ocrotirea consumatorului, prevederi împotriva poluării, autorizații de comerț sau stabilirea dreptului de proprietate sunt mai eficiente decât comanda sau controlul reglementărilor. Aceste sisteme concentrează structurile pieței și competiția spre îndeplinirea scopurilor publice. De exemplu, așa cum stabilirea dreptului de proprietate asupra pământului a determinat dezvoltarea agriculturii și stabilirea drepturilor de proprietate sau a autorizațiilor de comerț pentru elemente cum ar fi cota de pescuit, spectrul benzilor de emisie radio, puritatea apei și a aerului ar trebui să conserve resursele și să direcționeze folosirea lor spre nivelul de maximă valoare. Pescuitul excesiv din zonele de pescuit ale Noii Zeelande a amenințat scăderea stocului de pește sub limitele acceptabile până în momentul în care a fost stabilită Cota Individuală Transferabilă (CIT) pe baza capturii medii a anilor anteriori a pescarilor comercianți¹⁸. Pentru a reduce cantitatea de pește pescuit până la un nivel acceptabil, guvernul a cumpărat înapoi atâtea CIT câte erau necesare. De asemenea, SUA a scos la licitație spectrul benzilor de emisie pentru cel care oferea mai mult în domeniul telefoanelor celulare și al comunicațiilor interpersonale și au acordat unităților producătoare de electricitate permise negociabile care le autorizează să emită un anumit număr de tone de sulfură pe an. Permișunea de a avea sisteme cu un anumit grad de poluare permite unei firme, care găsește foarte costisitor să reducă procesul, să cumpere un permis de la o altă firmă care a găsit modalități mai ieftine de a face acest lucru, astfel sporind profiturile ambelor firme și reducând costul total al atingerii nivelului dat al poluării.

5.3. Analiza cost - beneficii

Ultima secțiune a ghidului explică cum să realizezi analizele cost-beneficiu ale reglementării propuse și ale principalelor ei alternative. Această secțiune, la rândul ei este divizată în trei părți: principii generale, estimarea beneficiilor și estimarea costurilor.

5.3.1. Principii generale

În subsecțiunea “principii generale” fundamentul îl constituie prima temă tratată. Beneficiile și costurile fiecărei alternative trebuie măsurate, în afara regulilor, în funcție de structura de bază a cazului. În general, în cazul unei proiect de reglementare, punctul de plecare este situația existentă. Pentru evaluarea *ex post* a unei reglementări existente punctul de plecare ar trebui să-l constituie lumea fără reglementări.

¹⁸ Pentru o discuție referitoare la drepturile de pescuit vezi Françoise Lacasse, *The Lessons From Success: Markets in Fishing Right, Market – Type Mechanism Series Nr.3*, OECD, 1992

Un al doilea principiu important este aplicat atunci când costurile și beneficiile apar la perioade diferite de timp. În acest caz, atât costurile cât și beneficiile în dolari stabili, i.e. ajustați inflației, ar trebui scontate la prezenta situație, folosind aceeași rată de scontare. Ghidul OMB în SUA care de asemenea recurge la calculele bugetare statuează că ar trebui folosită o rată de 7%, excepție făcând cazurile în care o rată alternativă ar fi mai potrivită. În aceste cazuri, rata de 7% este folosită în continuare iar rezultatele folosirii ratei alternative sunt prezentate într-o analiză de sensibilitate. În această subsecțiune se explică de ce, în anumite circumstanțe, o rată diferită poate fi mai adecvată.

Deoarece efectele reglementărilor sunt aproape întotdeauna nesigure ar trebui folosite tehnici de analiză a riscului. În acest caz principiu fundamental este că evaluarea riscurilor ar trebui condusă și orientată de valori cum ar fi deplina deschidere și transparența totală. Unde distribuția probabilității este disponibilă ar trebui folosite valorile așteptate. Referințele nespecificate pentru protecția mediului sau a sănătății publice nu ar trebui să fie obiectul unor presupuneri decât pe baza unor cunoștințe explicite. Altfel, aceste supoziții tind să se acumuleze iar factorii de decizie nu cunosc exact gradul de securitate pe care-l folosesc. De asemenea, rezultatele ar trebui prezentate în lumina estimării gradului lor de incertitudine. Tehnicile de reducere a incertitudinii unde distribuția probabilității este necunoscută include analiza Monte Carlo și alte tehnici de simulare, analiza sensibilității în care supozițiile sunt variate iar “punctele instabile” sunt calculate, metoda Delphi folosită de un grup de experți și meta-analiza care pentru aceeași problemă folosește date din studii diferite.

De asemenea, ghidul SUA recomandă să nu se realizeze o delimitare explicită între resursele interne și externe și atunci când estimarea costurilor și beneficiilor reglementărilor au efecte comerciale internaționale. De exemplu, dacă o reglementare cere achiziționarea unor echipamente speciale atunci nu are importanță dacă acel echipament a fost produs în interiorul sau în exteriorul SUA. Atâta timp cât piața de schimb străină determină valoarea monedei, costul de oportunitate al echipamentului este același. Desigur controlul ratei de schimb poate genera complicații.

Atunci când costurilor și beneficiilor nu li se poate atașa o valoare monetară ar trebui cel puțin cuantificate, iar atunci când nu pot fi cuantificate ar trebui descrise în termeni calitativi. Dacă părți importante ale analizei sunt incuantificabile atunci datele nu ar trebui lăsate să influențeze concluziile. Factorii de decizie ar trebui să ia în considerare cât mai mult aceste efecte.

În sfârșit, efectele de distribuție, adică cine câștigă și cine pierde datorită reglementării, ar trebui estimate și prezentate. Nu există tehnici general acceptate pentru includerea acestor efecte direct în calculele cost-beneficiu, deși unii sugerează acordarea de valori diferite explicite diferitelor grupuri (dacă nu se procedează astfel se atribuie valori egale tuturor grupurilor).

5.3.2. Estimarea beneficiilor

A doua subsecțiune explică cum să estimezi beneficiile unei reglementări. Într-un anumit sens aceasta este principala inovație a ACB. Alte sisteme de analiză a impactului se axează pe costuri deoarece, în general, costurile sunt mai ușor de măsurat iar beneficiile nu sunt specificate însă se presupune că sunt mari. Din punct de vedere istoric, în dezvoltarea RIA estimarea costurilor a fost primul “impact” de implementat. Mai mult, astăzi sistemele bugetare descoperă, evidențiază costurile cheltuielilor guvernamentale și acordă atenție redusă *ex ante* beneficiilor cheltuielilor guvernamentale, prin orice mijloc cu valoare monetară sau comprehensiv. În orice caz, este la fel de important să cunoaștem atât beneficiile acțiunilor guvernamentale, dacă există, cât și costurile.

Primul pas pentru estimarea beneficiilor este determinarea mecanismelor prin care o acțiune guvernamentală urmărește îmbunătățirea bunăstării publice. Ar trebui făcute încercări pentru cuantificarea tuturor beneficiilor incrementale care sunt potențial reale pentru societate în termeni monetari la nivelul maxim posibil. Ideal, ar trebui inclus un program al tipului de beneficiu al momentului în care se așteaptă materializarea lor și pentru cine (recipienții beneficiilor). Orice beneficiu care nu poate fi tradus în termeni monetari, cum ar fi creșterile înregistrate ca urmare a introducerii unei tehnologii mai performante sau cele înregistrate în securitatea națională, ar trebui descrise și explicate atent. De asemenea, RIA ar trebui să identifice și să explice datele sau asumptiile pe baza cărora beneficiile sunt estimate pentru ca rezultatele să poată fi reproduse de un consultant independent.

După cum s-a discutat mai sus, conceptul de WTP reprezintă baza pentru valorizarea beneficiilor și costurilor acțiunilor guvernamentale. Tranzacțiile pe piață reprezintă cea mai bogată bază de date pentru estimarea WTP. Însă, în anumite cazuri, valoarea de piață nu reflectă adevărata valoare pentru societate. În aceste cazuri ar trebui folosit un “preț umbră” (shadow price). Astfel de cazuri apar când prețurile pe piață nu sunt determinate competitiv ci sunt fixate de guvern, de exemplu. Dacă guvernul controlează prețurile pentru energie și le stabilește sub nivelul echilibrului pieței libere internaționale, atunci prețul pe piața liberă este “prețul umbră” și trebuie folosit în cadrul ACB.

Multe bunuri și servicii nu sunt comercializate pe piață. Beneficiile lor trebuie să fie estimate indirect prin simularea prețurilor la care ar fi comercializate, dacă schimbul lor s-ar produce pe piață. Au fost dezvoltate tehnici statistice, adesea multiple analiza de regresie, pentru măsurarea indirectă a WTP-ului în cazul unor astfel de bunuri și servicii. De exemplu, studiile referitoare la durata de timp necesară călătoriei au fost folosite pentru a estima WTP-ul pentru noi zone de agrement. Studii empirice ale prețurilor au fost folosite pentru estimarea valorii sporite a pământului, valoare ce rezultă atunci când poluarea locală cum ar fi zgomotul produs de avioane este ameliorată sau împrăștierea la întâmplare a deșeurilor toxice este controlată. Și studiul pieței muncii estimează compensarea plăților diferențial cerute de salariații informați de pe piața liberă, pentru munca depusă în slujbe riscante fapt ce a fost folosit pentru estimarea costurilor îmbunătățirii securității condițiilor de muncă. În sfârșit, când piețele nu au putut fi simulate prin tehnici statistice s-au folosit tehnici de anchetă ce presupun aplicarea unor chestionare potențialilor beneficiari ai acțiunilor guvernamentale. Această metodă, cunoscută sub denumirea de metoda “valorizării contingente” pune accentul pe modalitatea în care sunt puse întrebările, și trebuie să fie folosită cu atenție. În SUA, metoda evaluării contingente a fost folosită pentru măsurarea beneficiilor generate de reducerea emisiunii de particule de către centralele electrice care, în anumite condiții meteorologice împiedică vederea Marelui Canion din Arizona.

Un mare număr de cercetări s-a făcut pentru estimarea beneficiilor pentru societate prin reducerea riscului morții la un număr mare de persoane. În această situație, spre deosebire de un risc ridicat pentru o singură persoană, tehnicile statistice și teoriile economice au permis cercetătorilor să estimeze date corecte și sigure. Folosind datele SUA, profesorul Viscusi, economist la Harvard la Facultatea de Drept de la Harvard, a estimat că pentru reducerea riscului de moarte cu 1 la mie muncitorii sunt dispuși să plătească între 3000 și 7000 US \$, cu o medie de 5000 \$. Folosind media, pentru 1000 de persoane, această sumă s-a ridicat la 5 milioane US \$ statistic pentru prelungirea vieții. Apoi, această estimare poate fi comparată cu calculele costurilor pentru viețile salvate (costul reglementării divizat de numărul presupus de vieți prelungite) a diferitelor propuneri de salvare a vieții prin acțiuni de reglementare pentru a determina care reglementări trec un test cost – beneficii. Estimarea costurilor salvării vieții pentru reglementările propuse poate fi comparat cu estimarea costurilor salvării vieții pentru reglementările care deja au fost

emise pentru a constata dacă reglementarea propusă este mai eficientă decât reglementarea existentă. Folosind această abordare, un studiu asupra experienței reglementative a SUA a găsit o largă diversitate a costurilor pentru viața salvată de diferite reglementări¹⁹. Multe reglementări emise au trecut testul cost – beneficii, însă multe nu. În particular, reglementările referitoare la problemele de securitate privind siguranța autostrăzilor au fost mult mai eficiente decât cele privind riscurile de sănătate cauzate de chimicalele cancerigene. Costul pentru viața salvată variază de la 100000 US\$ pentru sistemul de direcție al automobilelor la 119 miliarde US \$ pentru controlul formaldehidei la locul de muncă²⁰. Dacă costul anual de 162 milioane US\$ pentru reglementările privind formaldehida²¹ ar fi fost modificat pentru a se potrivi cu standardele de siguranță, la fel de eficiente din punct de vedere al costului ca cele folosite pentru sistemul de direcție, aproape încă 1620 de oameni ar fi putut fi salvați pe an cu aceleași costuri.

5.3.3. Estimarea costurilor

A treia subsecțiune prevede cum să estimăm costurile unei reglementări. Opinia metodologică de bază asupra estimării beneficiilor cum ar fi importanța transparenței, obiectivității și reproducerii rezultatelor se aplică de asemenea estimării costurilor. Conceptul fundamental al costurilor este oportunitatea costurilor, renunțarea la beneficii ca rezultat al acțiunilor reglementative. Costurile de oportunitate includ, dar nu sunt limitate la costurile de conformitate ale sectorului privat, costurile administrației guvernamentale, pierderile de surplus ale consumatorilor și producătorilor. Pierderea surplusului pentru consumatori se referă la diferența între curba cereri, i.e. ceea ce consumatorii ar fi dispuși să plătească pentru cantități diferite de bunuri sau WTP-ul planificat și prețul actual. Surplusul producătorilor se referă la diferența dintre curba ofertei i.e. ceea ce producătorii ar dori să primească pentru produsele lor și prețul pe care, de fapt, îl primesc. Așadar, costul de oportunitate al unui produs sau a neacordării licenței pentru o nouă afacere, este suma pierderilor consumatorilor și surplusul producătorilor.

În estimarea costurilor o problemă importantă, însă câteodată dificilă este modalitatea de a distinge între costurile reale și plățile transferabile. Plățile transferabile nu sunt costuri reale pentru societate pentru că se fac de la un grup din societate la un altul. Ele au un efect similar plăților asigurărilor sociale și sunt diferite de cheltuielile guvernamentale destinate construcțiilor publice sau salariilor angajaților guvernamentali care reprezintă costuri reale pentru societate și de asemenea produc beneficii reale pentru societate. Profitul de monopol, chirii ce depind de situație, plățile asigurărilor, vânzarea de valori guvernamentale, subsidiile și taxele sunt toate exemple de plăți transferabile ce ar trebui listate însă nu incluse în calculele ACB.

Prevederile precedente, incluzând edițiile anterioare, pentru realizarea ACB au fost folosite de SUA în ultimii 15 ani. În acest timp, peste 500 de reglementări cu un impact de peste 199 milioane US\$ fiecare, au constituit subiecte pentru ACB. În acest timp, trei președinți ai celor două partide majoritare au reînnoit angajamentele pentru folosirea ACB în vederea îmbunătățirii eficienței și a corectitudinii guvernamentale. Următoarea secțiune va descrie pe scurt cum s-a dezvoltat programul și cum organizarea sa curentă determină ceea ce trebuie să învățăm din experiența SUA

¹⁹ John F. Morrall III, “Regulating Risks: Review of the record” *Regulation* noiembrie/decembrie 1986. De asemenea vezi tabelul 3 în John F. Morrall III, *Controlling Regulatory Costs: the use of Regulatory Budgeting*, OECD 1992, care conține informații la zi asupra costurilor/viața salvată a 37 de reglementări.

²⁰ John F. Morrall III, “Regulating Risks : A Review of the Record”, *Reglementări*, noiembrie/decembrie 1986. Vezi tabelul 3 în John F Morrall III, *Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting*, OECD, 1992, care conțin informații la zi asupra costurilor/viața salvată a 37 de reglementări.

²¹ Morrall, 1992

6. Dezvoltarea revizuirii programelor de analiză a reglementărilor în SUA²²

Programul SUA de revizuire a reglementărilor se caracterizează prin ignorarea guvernământului central. OMB, cel mai mare departament al Oficiului Executiv al Președintelui, supraveghează bugetul SUA de 1.3 trilioane US\$ a costurilor reglementărilor. Astfel, OMB influențează considerabil guvernul SUA. Alte agenții guvernamentale care emit în mod legal reglementări sunt însărcinate să facă analiza RIA ajutătoare și Congresul SUA, care adoptă legislația pe care apoi președintele o semnează pentru a deveni lege, acordă o mare atenție recomandărilor OMB. Programul de revizuire a reglementărilor SUA funcționează destul de bine având în vedere cerințele relativ sofisticate ale RIA și supravegherea atentă a OMB.

În orice caz, programul RIA în SUA nu a fost întotdeauna atât de complex iar la început nu a avut o puternică structură centrală. În consecință, nu a fost întotdeauna atât de eficient precum este în prezent. La începutul anilor '60 programul consta, în principal, în prezentările departamentului de comerț ale punctului de vedere ale comunității oamenilor de afaceri privind reglementările. După cum am menționat anterior, dificultățile economice de stagflație provocate de criza petrolieră de la mijlocul anilor '70 a determinat instituirea unei noi agenții guvernamentale –Consiliul salariilor și al stabilității prețurilor (Council of Wage and Price Stability –CWPS) - ce avea drept sarcini revizuirea și comentarea publică a reglementărilor și analizarea impactului inflației asupra reglementărilor guvernamentale. Primul grup de revizuire era alcătuit din șase economiști majoritatea doctori, scoși din mediul academic pentru însărcinări temporare. În orice caz, nu a fost ignorat guvernul central atâta timp cât CWPS nu putea face altceva decât să își prezinte punctul de vedere în scris, în timpul perioadelor reglementare alocate comentariului public asupra programelor RIA pregătite de departamente. Deși, spre sfârșitul anilor '70, în timpul administrației Carter, RIA s-a dezvoltat în ACB iar personalul a crescut la 20, observațiile CWPS au fost ignorate de celelalte agenții.

Totuși, agențiile ce aveau drept sarcină pregătirea analizelor au acordat atenție CWPS – ului, mai ales când au fost indicate erori majore. Reglementările erau, probabil, mai eficiente din punct de vedere al costului decât ar fi fost altfel. De asemenea, aceasta a fost perioada în care Congresul și Președintele au început să reducă nivelul reglementărilor (birocrăției) în domenii cum ar fi liniile aeriene, căi ferate, transporturile cu camioanele și comunicații. Succesul mișcării de reducere a nivelului reglementărilor și înregistrarea discuțiilor publice realizate de CWPS împotriva ineficienței reglementărilor au generat perioada programelor de reformă, pentru reglementări mai agresive și mai eficiente, din anii '80 și '90.

În campania sa din 1980 Președintele Reagan a făcut din relaxarea sistemului de reglementări unul dintre cei patru piloni ai procesului de creștere a economiei. După ce a preluat conducerea în 1981 a introdus un program ce a depășit cu mult programele precedente în ceea ce privește centralizarea controlului și cerința sa de analize RIA complexe, bazate pe economie. În ciuda ostilității provocate de acest lucru în partidul din opoziție, când acesta a preluat conducerea 12 ani mai târziu a adoptat, cu câteva modificări același model în esență. Programul prevedea ca toate reglementările propuse de departamente să fie trimise la Oficiul de Management și Buget înainte de a fi supuse discuțiilor publice și înainte de a fi adoptate în forma lor finală. Mai mult, agențiile trebuiau să se asigure de faptul că beneficiile reglementării depășeau costurile presupuse de

²² Această secțiune sumarizează materialul lui John F. Morrall III, *O evaluare a programului RIA în USA*, PUMA/REG(96)10, OECD, 1996

aceasta. În general, pentru a arăta acest lucru în cazul reglementărilor majore, a căror costuri depășeau 100 de milioane US \$ ca efect asupra economiei, departamentele și agențiile trebuiau să pregătească programe RIA care urmau principiile ACB de bază descrise anterior. În sfârșit, OMB revizuește reglementările și programele RIA și prezintă recomandări agențiilor. În cazul în care recomandările OMB nu sunt acceptate de agențiile guvernamentale, Vicepreședintele trebuia să convoace un grup de experți pentru a decide ce urma să se facă. În practică, acest model a acordat OMB – ului o largă autoritate în influențarea rezultatelor finale.

În 1993, când Președintele Clinton i-a urmat Președintelui Bush, a modificat acest model de bază. Datorită multiplelor critici aduse politicării procesului și amânării reglementărilor de către vicepreședinte care conduce acest proces în mod normal, Președintele Clinton a făcut modificări ce vizau corectarea acestor probleme. În primul rând programul Clinton de revizuire a reglementărilor a concentrat eforturile OMB doar asupra celor mai importante reglementări. Inclus în OMB, Departamentul pentru informații și programe reglementative (The Office of Information and Regulatory Affairs -OIRA), ce avea drept sarcină revizuirea reglementărilor, era alcătuit din 40 de economiști, avocați, analiști politici. Aceștia revizuiu aproximativ 900 de reglementări pe an, dintre care 15% erau reguli majore ce suntacompaniate de o RIA. Pentru a determina impactul asupra bugetului și asupra cheltuielilor guvernamentale aceste reglementări propuse erau revizuite și de aproximativ 200 de experți bugetari din OMB. Concluziile acestora erau raportate la OIRA. În al doilea rând președintele a crescut transparența programului de revizuire cerând: a) contactele cu partidele din afară în legătură cu reglementările de revizuit să fie înregistrate și accesibile agențiilor, b) informațiile scrise primite din afară să fie păstrate în dosare și să fie accesibile publicului, c) să fie publicată lista reglementărilor de revizuit și chiar inclusă, în timp util pe internet. În al treilea rând, președintele a cerut OMB – ului ca, într-un termen de 30 de zile, să termine revizuirea reglementărilor iar, dacă în continuare există neînțelegeri între agenții și OMB, să le supună examinării sale sau a Vicepreședintelui în numele său. În sfârșit noua administrație a sporit vizibilitatea legată de costurile distribuționale și problemele intangibile cum ar fi oportunități egale, corectitudine și alte drepturi fundamentale. În prezent, acest program se bucură de suportul ambelor partide politice, iar controversele generate de programul Bush au dispărut. De fapt, dezbaterile de astăzi din SUA se referă la modalitățile în care acest program de revizuire a reglementărilor poate fi întărit și extins la mai multe legislații²³.

Evaluările programului din SUA realizate în ultimii ani i-au confirmat eficacitatea deși nu s-a realizat nici o analiză cost beneficiu la zi. Un studiu efectuat de Robert Hahn de la American Enterprise Institute din Washington a avut drept subiect revizuirea activității RIA din 1990 și a concluzionat că reglementările adoptate în această perioadă de timp au fost proiectate să producă beneficiul net prezent al economiei USA de 280 miliarde US \$ deși, dacă nu ar fi fost adoptate anumite reglementări ale căror costuri depășeau beneficiile s-au fi putut obține încă 40 miliarde US \$²⁴. Un alt studiu efectuat pentru OECD a calculat că, dacă programele RIA ar fi crescut beneficiile și ar fi redus costurile cu doar 1%, ar fi putut fi cheltuiți pentru RIA încă 156 milioane US \$, iar programul ar fi adus în continuare beneficii pentru societate²⁵. În sfârșit, raportul Arrow discutat anterior, a analizat folosirea ACB în programul de supraveghere a reglementărilor și a susținut puternic continuarea folosirii ACB.

²³ vezi Morrall, pg7 8, 1996.

²⁴ Vezi Robert W. Hahn, *Reforma reglementativă: ce ne spun cifrele guvernamentale?*, în Hahn, ed., 1996.

²⁵ Morrall, pg10, 1996.

7. Programele de revizuire a reglementărilor din alte țări OECD

Modelul SUA, ce presupunea la început programe simple de revizuire a reglementărilor cu cerințe modeste RIA, a evoluat spre supravegherea mai amănunțită și cerințe mai comprehensive, a început să fie repetat și în alte țări OECD. Conform unui studiu OECD în SUA programul RIA a început să fie aplicat în 1974, după care i-au urmat Canada și Finlanda la sfârșitul anilor '70 și Germania, Australia, Anglia, Olanda, Japonia, Suedia și Norvegia la mijlocul anilor '80²⁶. De atunci, toate aceste țări i-au adăugat noi cerințe și l-au perfecționat, iar Islanda, Portugalia și Noua Zeelandă au început aplicarea programului în anii '90. Mai mult, programul a fost adoptat de câteva state din SUA și Australia. Deoarece în 9 martie 1995 Consiliul de îmbunătățire a calității reglementării guvernamentale a OECD a susținut organizația și programele RIA, este evident că și alte țări OECD vor introduce programe de revizuire a reglementărilor și că programele existente menționate anterior vor continua să fie perfecționate.

Australia și Canada au dezvoltat programe relativ avansate, oferind instrucțiuni clare oficialilor guvernamentali ce nu au drept specializare economia, despre cum să realizeze analizele ACB cerute. Practic, Canada oferă oficialilor guvernamentali ai agențiilor ce realizează analizele, programe de perfecționare, programe de soft și două seturi separate de coordonare, unul pentru reglementările majore și unul pentru cele minore. Australia și câteva din statele ei au programe bune și instrucțiuni pentru sortarea legislației fundamentale de cea de rang secund, care ar putea restricționa competiția sau ar putea oferi avantaje numai anumitor participanți ai pieței²⁷.

Programele câtorva țări concentrează RIA și orientarea programelor asupra părții informațiilor privitoare la impactul reglementărilor necesare desăvârșirii procesului informaționalizării pentru ca deciziile să fie bine documentate. Cu siguranță acest tip de program este un bun început, iar informarea parțială, dar importantă, este de obicei mai bună decât non-informarea. De exemplu, Portugalia și Islanda au cerințe formale pentru analizarea impactului reglementărilor asupra bugetului guvernamental cu toate că există propuneri de extindere a analizelor pentru a include și impactul costurilor asupra sectorului privat. În Olanda programele sunt special proiectate pentru analizarea consecințelor colaborării legislațiilor, a regulilor generale administrative și de reducere a activității ministeriale. Nu există solicitări de analizare a efectelor asupra consumatorilor, muncitorilor sau marelui public. Instrucțiunile, de asemenea, statuează că "directivele UE nu sunt îndeplinite acolo unde nu există autonomie națională"²⁸. Alte câteva țări, incluzând Regatul Unit, Germania, Suedia și Norvegia, deși se concentrează asupra costurilor impactului asupra afacerilor, cer ca analizele să fie extinse în anumite situații, să se aplice întreg programul ACB indiferent de caracteristicile situațiilor dacă impactul acestora este foarte mare sau este larg răspândit.

8. Lista de control a OECD pentru procesul de luare a deciziilor privind reglementările.

După cum am menționat anterior, Consiliul OECD a recomandat ca programele privind reglementările să fie instituite ca modalități de stabilire a condițiilor pentru susținerea creșterii

²⁶ Vezi *Overview of Regulatory Impact analysis in OECD Countries*, notă din partea Secretariatului, PUMA/REG(96)7, OECD, mai 1996.

²⁷ De exemplu vezi Holmes și Argy, 1996.

²⁸ Hopkins, p 11, 1996

economice globale. În mod specific, Consiliul OECD a recomandat “ca statele membre să ia măsuri efective în vederea asigurării calității și transparenței reglementărilor guvernamentale prin măsuri cum ar fi...dezvoltarea – atât cât este practic și se conformează principiilor legale și tradițiilor de guvernare – sistemelor administrative și de management, prin care principiile unui proces calificat de luare a deciziilor ...se vor reflecta în principiile de reglementare.”²⁹ De asemenea, Consiliul OECD a elaborat 10 întrebări sub forma unei liste de verificare care deja este folosită de multe din țările OECD, iar pentru alții adaptarea ei ar trebui să îmbunătățească eficiența și eficacitatea reglementărilor guvernamentale. Cele 10 întrebări sunt:

1. Problema este corect definită?
2. Acțiunea guvernamentală este justificată?
3. Reglementarea este cea mai bună formă a acțiunii guvernamentale?
4. Există o bază legală pentru reglementare?
5. Care este nivelul potrivit a structurii guvernamentale pentru a întreprinde această acțiune?
6. Beneficiile reglementării justifică costurile?
7. Distribuția efectelor în societate este transparentă?
8. Reglementarea este clară, consistentă, comprehensibilă și accesibilă utilizatorilor?
9. Au avut toate părțile interesate oportunitatea prezentării punctului lor de vedere?
10. Cum se va obține respectarea reglementărilor?

Într-un anumit fel aceste întrebări depășesc ceea ce a fost subliniat anterior în discuția referitoare la programul SUA; în orice caz, într-un fel sau altul sunt cuprinse în revizuirea reglementărilor SUA și a programului RIA. După cum am menționat, întrebării 6 asupra ACB îi este acordată o importanță mai mare în sistemul SUA decât în programul altor țări OECD. Ca o schiță generală, principiul pe care aceste întrebări îl reprezintă este un început bun pe care să construiești un program RIA efectiv și programe de revizuire a reglementărilor atât pentru țările OECD care nu au astfel de programe cât și pentru alte țări care sunt interesate de calitatea reglementărilor. Împreună cu principiile Arrow și ghidul RIA din SUA discutate anterior cea mai mare parte din ceea ce este necesar pentru stabilirea unor sisteme performante de revizuire a reglementărilor a fost specificat. Ceea ce rămâne de făcut este adaptarea acestor instrucțiuni și principii generale la nevoile și instituțiile fiecărei țări în parte. Cu alte cuvinte, partea cea mai grea. În acest sens, ceea ce urmează este destinat să ajute acest efort.

9. Lecții învățate pentru instituirea programelor RIA în țările aflate în tranziție.

Programele RIA au potențialul îmbunătățirii performanțelor economice. Îmbunătățirea performanțelor economice este factorul care motivează țările OECD să-și instituie propriul program RIA. Faptul că majoritatea țărilor OECD și-au extins colectiv programele lor prin conceptul programului RIA susținut de OECD, indică credința țărilor OECD în eficiența programului RIA. De asemenea, puținele evaluări ale programelor RIA ce au fost efectuate dau credibilitate concluziei că aceste programe oferă beneficii nete economiei și cetățenilor statelor ce le desfășoară. Faptul că guvernele din cadrul unor economii mai mici, acum ar fi Tasmania,

²⁹ *Recomandări, OECD, 1995.*

Queensland și Victoria în Australia, Irlanda și Noua Zeelandă au adoptat programele RIA, indică faptul că aceste programe sunt benefice atât guvernelor mici cât și celor mari³⁰.

Să începi cu pași mici. Nici o țară nu a început un program RIA care să cuprindă toate cerințele necesare unei ACB strâns administrată de guvernul central. Mai degrabă, primii pași au constat în examinarea RIA a celor mai importante efecte fără să folosească întotdeauna tehnici cantitative sofisticate. Gândirea sistematică, cunoștințele și experiența economică recent dobândită pot furniza indicații utile în legătură cu efectele probabile ale multor reglementări propuse.

La început concentrează-te asupra reglementărilor majore. Cele mai multe state dispun de un sistem de triere ce corelează mărimea și nivelul analizei cu mărimea și importanța presupusă a impactului reglementării. Evident, analiza de dragul analizei este contra productivă.

Să ai un sistem deschis și transparent. Pe termen lung, în democrații sistemele închise eșuează. Ele nu generează suportul politic necesar păstrării unor astfel de programe viabile. În timpul administrației Bush, programul din SUA a fost atât de criticat în legătură cu influența din umbră a afacerilor încât aproape nu a fost continuat de administrația următoare. Un program trebuie perceput ca fiind corect, imparțial și cu multe șanse de a fi continuat atunci când un guvern se schimbă.

Țintește sus dar fi flexibil. Este important de știut ce înseamnă o analiză de înaltă calitate și de ce poate furniza beneficii maxime pentru economie. Doar un program RIA de tipul celui recomandat de grupul de experți Arrow și de Consiliul de îmbunătățire a calității reglementărilor al OECD e probabil să realizeze câștigurile depline pe care reglementarea le poate produce. Acest tip de structură ar trebui să fie un scop pe termen lung chiar dacă nu este realizabil – sau chiar dezirabil – să-l aplici în majoritatea situațiilor. La început pașii mici pot fi necesari însă trebuie să știi încotro te îndrepti.

Sa ai o rețea de agenți care să pregătească RIA. Aproape toate țările dețin o rețea de agenții care să pregătească RIA. În multe cazuri, este mai bine să ai oamenii cei mai familiarizați cu substanța propunerii care să efectueze analiză, să ai experți în analize, să consulți experții și să revizuiesti analiza. De obicei, agențiile au mai multe resurse pentru a realiza RIA și preferă să o facă ele însele. În orice caz, până în momentul în care rețeaua de agenții dezvoltă expertiza necesară realizării RIA, probabil vor avea nevoie din partea analiștilor specialiști în microeconomie din cadrul guvernului central sau din grupurile de revizuire a reglementărilor. De asemenea, programele de pregătire și consultanții din afară sunt considerați a fi de ajutor. Calitate și utilitatea reglementărilor este influențată și de publicare preliminară a RIA și de observațiile părților afectate.

Să ai analiști experți la Centrul Guvernamental al Revizuirii RIA. Aceleași rațiuni care sugerează că estimările bugetare efectuate de rețeaua de agenți ar trebui revizuită de un departament al bugetului de la guvernul central de asemenea sugerează că programele RIA pregătite pentru sprijinirea reglementărilor de către rețeaua de agenți ar trebui revizuită de un oficiu de revizuire a reglementărilor de la centrul guvernului deoarece tendința agențiilor este de a-și extinde programele prin cheltuieli guvernamentale sau mandate reglementative și cheltuieli private. În general, oficialii guvernamentali de la centru au o perspectivă mai largă și mai obiectivă și conștientizează faptul că resursele societății sunt limitate și compensațiile trebuie acordate diferențiat între cereri. Mai mult, un oficial de la centru raportează Președintelui sau Primului Ministru, așadar este probabil că are autoritatea și credibilitatea de a-și susține recomandările. În

³⁰ Vezi *Overview*, OECD 1996.

timp, persoanele care întreprind acțiunea de revizuire a RIA își vor dezvolta experiența și perspectiva care îi va face niște specialiști mai buni.

Fii răbdător. Construirea infrastructurii analitice necesită timp. Stabilirea cerințelor revizuirii reglementărilor moderne ar trebui privită ca un angajament pe termen lung. Chiar țările care și-au început programul RIA acum 20 de ani îi mai aduc încă îmbunătățiri și perfecționări. Se pare că țările OECD manifestă o continuă tendință spre extinderea folosirii ACB și spre întărirea controlului acțiunilor agențiilor de către guvernul central. Țările care nu au început încă RIA și programele reglementative au acum de recuperat. Piața financiară internațională și instituții ca OECD, Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială consideră din ce în ce mai mult reforma și managementul reglementărilor ca fiind un indicator important al stabilității financiare și al perspectivelor de dezvoltare pe termen lung a statelor.

10. Considerații viitoare

Chiar și cele mai avansate programe de revizuire a reglementărilor au continuat să evolueze și să se perfecționeze. Unele țări au făcut următorii pași spre integrarea proceselor de reglementare în procesul bugetar fiscal. Deoarece reglementările pot impune firmelor sau părților sectorului privat să facă cheltuieli în scopuri publice fără ca acestea să treacă printr-un proces de control bugetar, există o tendință naturală ca un țel principal să substituie reglementările pentru cheltuielile bugetare atunci când bugetele sunt reduse și se urmărește reducerea deficitului. Este o modalitate de a “ieși în afara bugetului” și de a oferi, totuși, cele necesare satisfacerii cererilor publice pentru o acțiune guvernamentală. Cum nu există prea mare diferență în domeniul efectelor economice între constrângerea unei întreprinderi de a aloca fonduri pentru obiective publice cum ar fi refratarea apei folosite sau, pentru un individ, achiziționarea unei asigurări de sănătate și faptul că statul taxează aceleași întreprinderi sau același individ pentru aceleași servicii, controlarea de o manieră similară a acestor două instrumente ale politicilor publice este justificată. Așa cum bugetul fiscal fixează anumite norme pentru cheltuielile guvernamentale, un buget al reglementărilor ar putea fixa norme anuale pentru cheltuielile destinate reglementărilor. În orice caz, pentru că este considerat mai dificil să estimezi cheltuielile sectorului privat destinate respectării reglementărilor decât să estimezi cheltuielile guvernamentale, implementarea bugetelor pentru reglementări este amânată până la dezvoltarea unor tehnici mai performante de estimare a costurilor de reglementare³¹.

Din considerente politice, unele guverne consideră că este dificil să aplici ACB la unele reglementări ce implică salvarea vieților. Este foarte greu de explicat diferența între salvarea unei “vieți statistice” i.e. reducând riscul incremental pentru un număr mare de persoane, și să salvezi viața unei persoane anume. Este considerat imoral să nu salvezi o viață datorită unor motive legate de costuri. Se poate argumenta că, în cazul precedent, este imoral să nu iei în considerare costurile salvării “vieților statistice” deoarece având resurse limitate pentru acest lucru a nu considera costurile înseamnă că vor putea fi salvate mai puține vieți. În SUA mai multe statute previn executorii reglementărilor de a lua în considerare costurile și beneficiile salvării anumitor vieți. A fost propus un mod de a ocoli această problemă politică, o tehnică numită analiza risc – risc sau sănătate–sănătate. Această analiză modifică rata de schimb calculată în dolari pentru vieți cu vieți pentru vieți. Această analiză poate fi realizată deoarece există un cost de oportunitate

³¹ Pentru o discuție în legătură cu argumentele pro și contra referitoare la bugetul reglementativ și folosirea sa în SUA vezi Morrall, 1992

în termeni de nereducere a riscului atunci când resursele sunt cheltuite în conformitate cu reglementările. Când veniturile *per capita* cresc, o parte din aceste venituri sunt destinate activității de reducere a riscurilor. Mai mult, veniturile ridicate determină oamenii să ia mai mult în considerare siguranța lor. Este bine cunoscut faptul că statele și persoanele care au venituri mai ridicate tind să trăiască mai mult, lucru ce susține afirmația anterioară. Estimările realizate în SUA în acest domeniu au revelat faptul că pierderea de 12 până la 15 milioane US \$ în venituri are drept rezultat o viață pierdută. Așadar, dacă o reglementare costa mai mult de 12 până la 15 milioane US \$ pentru viața salvată, în mod real salvează mai puține vieți decât lipsa reglementării. Este greu să argumentezi împotriva bazei morale a unei astfel de analize, atâta timp cât prima regulă este, la fel ca și pentru medici, “în primul rând, nu face rău”. În orice caz, atâta timp cât estimarea WTP – ului folosit în ACB pentru SUA este de aproximativ 5 milioane US \$ per viață mai puține reglementări vor trece testul ACB decât testul risc – risc. Înainte ca această abordare să fie larg acceptată, baza empirică a stimărilor numerice trebuie să fie perfecționată. În orice caz, deoarece ACB include toate costurile de oportunitate, reprezintă o metodă economică superioară și ar trebui folosită în orice situație în care este aplicată³².

În legătură cu problema constituirii instituțiilor publice pentru administrarea economiei de piață în cazul unei economii în tranziție s-a spus că “este mai ușor să construiești o casă pe un teren vacant decât să trebuiască mai întâi să dărâmi o casă veche”. Țările din Europa Centrală și de Est au posibilitatea adaptării instituțiilor și tehnicilor ce au fost dezvoltate de-a lungul anilor de către țările OECD, proces care deseori a generat interese speciale ce aveau o influență puternică în sistemul existent de reglementare. Deși țările Europei Centrale și de Est au propriul lor set de probleme reglementative neîntâlnite de majoritatea țărilor, cum ar fi lipsa instituțiilor și reglementărilor economice necesare și necesitatea de a le dezvolta rapid în scopul alinierii legislației și reglementărilor în vederea posibilei integrări în viața internă a UE, lecția învățată și experiența țărilor OECD ar trebui să furnizeze un model folositor pe baza căruia țările din Europa Centrală și de Est să-și construiască un sistem propriu.

³² Pentru o discuție a bazelor teoretice și empirice ale aceste abordări și folosirea ei în SUA vezi Randall Lutter și John F. Morrall al III, “analiza sănătate – sănătate: un nou mod de a evalua reglementările privitoare la sănătate și siguranță”, *Journal of Risks and Uncertainty* 8, 1993.

EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE ÎN FRANȚA *DE FRANCOIS STASSE*³³

1. Introducere

Povara istoriei

În Franța, abordările evaluării finale cunosc o mare varietate de forme. Prima cerință pentru orice analiză a evaluării politicii publice este de a defini cu mare grijă conceptele folosite.

După cum vom vedea, evaluarea politicii publice este al patrulea stadiu într-un proces care este înrădăcinat într-o mare măsură în trecut. Motivele pentru care Franța a început atât de târziu procesul de evaluare a politicilor, și pentru care procedura a fost aproape un eșec total, pot fi înțelese doar în lumina importanței istorice a statului centralizat.

Influența trecutului îndepărtat

Spre deosebire de Statele Unite sau Germania, în Franța statul a apărut, s-a format cu mult înainte de apariția națiunii. Legitimitatea intervenției statului a apărut cu câteva secole înainte ca societatea să conteste puterea de stat. Încă din secolul 17 autoritatea centrală a creat o *administrație financiară* și un *minister al lucrărilor publice* care dispunea de resurse și prerogative considerabile. Napoleon în secolul al 19-lea și Republica în secolul 20 au întărit această tendință.

Drept consecință, problema interesului public a fost politizată într-un grad foarte înalt. Interesul public nu este rezultatul unui consens, stabilit la bază între diferite elemente constituente ale societății civile, la fel precum în cazul Germaniei, de exemplu, ci mai degrabă, este expresia unei majorități politice pentru care guvernul reprezintă brațul executiv.

Această trăsătură marcantă a modului de gândire iacobin face dificilă evaluarea acțiunilor guvernamentale deoarece se ridică problema legitimității politice. Este greu de văzut cum ar putea experții pune sub semnul îndoielii alegerile politicului care, cel puțin în teorie, exprimă voința poporului.

Dificultatea politică este completată de o problemă sociologică. Datorită faptului că statul a ajuns rapid într-o poziție predominantă în cadrul economiei franceze, o proporție substanțială a elitei s-a identificat cu el și a căutat să lucreze pentru el. Aceasta a fost originea corpurilor de elită din serviciul statului al căror scop este să ofere leadership

³³ Autorul are doctoratul în economie la Universitatea din Paris și este Consilier de Stat. A fost consultant în domeniul politicii finanțelor publice pentru Commissariat au Plan, consultant economic și financiar al Președintelui francez și Director general al spitalelor publice din Paris. Opiniile exprimate în acest document sunt ale autorului și nu reflectă în nici un fel poziția formală a serviciului administrativ căruia îi aparține.

administrativ și tehnic de înaltă calitate. Deci proiectele guvernamentale sunt concepute și executate de tehnicieni pregătiți în cele mai bune instituții, ale căror reputație este atât de bună încât, pentru o bună perioadă de timp, nu a părut necesar ca cineva să le evalueze munca, cu alte cuvinte, părea de negândit să se sugereze că poate nu au ales cea mai bună soluție.

Anumite succese ale sectorului public, cum ar fi politica în domeniul nuclear și cea din domeniul căilor ferate, dădorează mult acestui complex de superioritate al managerilor tehnici și administrativi de nivel înalt ai statului. Pe de altă parte, aceeași afirmație este adevărată și pentru eșecuri, cum ar fi cazul politicii din domeniul tehnologiei informației.

Influența trecutului recent

Imediat după al II-lea Război Mondial la baza proceselor de modernizare a statelor s-a situat acest model centrist. Tendința existentă a fost consolidată de noul arsenal al statelor moderne precum și de alte trei elemente, în particular:

- 1) Noile întreprinderi de stat au fost create prin naționalizarea industriei, transporturilor, și a sectorului energetic;
- 2) Au fost create standarde naționale ca instrumente pentru măsurarea și prognozarea activității economice;
- 3) Dezvoltarea statului bunăstării sociale s-a datorat, în particular, creării unui aparat vast de securitate socială;

Economiile de tip Keynesian de dinaintea războiului, implementate doar după război, au consolidat ideea că, statul, ar putea influența efectiv dezvoltarea economică și socială.

Acești factori istorici explică de ce au fost implementate patru concepții diferite de evaluare reprezentând corespondentele a patru niveluri diferite de intervenție a statului:

- 1) evaluarea economică națională
- 2) evaluarea bugetară
- 3) evaluarea întreprinderilor de stat
- 4) evaluarea politicilor publice

2. Evaluarea economică națională

Evaluarea economică națională este realizată la nivel macroeconomic.

2.1. Echilibrul balanței comerciale

Această formă de evaluare a fost dezvoltată în anii '50 urmând după inventarea standardelor naționale. Sistemul standardelor naționale stabilește un nivel de echilibru între input-urile și output-urile principalelor categorii de agenți economici (gospodării, companii, instituții publice). Apoi, adună toate aceste componente în vederea obținerii ecuației economice fundamentale:

$$\text{PIB} + \text{I} = \text{C} + \text{E} + \text{Ex} + \text{inventar}$$

Unde:

PIB = produsul intern brut

I = importuri

C = consum

E = economii

Ex = exporturi

Inventar = oscilația inventarului

2.2. De la contabilitate la prognoză

Până în 1960 această evaluare macroeconomică a fost mai ales de natură contabilă. Începând cu anii '70 datorită perfecționării econometriei a fost posibilă dezvoltarea unor modele dinamice de prognozare.

Aceste modele matematice, ce constau în sute de ecuații prelucrate de calculator, produc prognoze pe termen scurt ale activității economice. Modelele sunt împărțite în două categorii: naționale și sectoriale.

Modelele naționale preiau date din standardele naționale și stabilesc interrelații între diferitele variabile. Unele dintre aceste variabile sunt exogene, adică sunt determinate într-un mod arbitrar de către experți și sunt încorporate modelului. În particular, este cazul datelor privitoare la contextul internațional și la starea bugetului guvernamental general. De asemenea, determinanții principali ai factorilor monetari și financiari (rata de interes și de schimb) sunt în general factori exogeni. Celelalte variabile sunt endogene, adică interacționează în conformitate cu conexiunile logice din interiorul modelului, și sunt concepute cu referire la observațiile empirice și principiile anterioare ale teoriei economice.

În fiecare an, primăvara și toamna, Guvernul francez efectuează două prognoze macroeconomice de acest tip. Inițial, aceste prognoze țin cont doar de variabilele fizice ale economiei, cum ar fi: cantitatea de forță de muncă disponibilă, rata salariilor și nivelul investițiilor. În momentul în care evoluțiile financiare sau globalizat era de neconceput să nu ții cont de interacțiunile între variabilele monetare și financiare și de variabilele economice reale.

Modelul sectorial funcționează în același fel dar este aplicat doar la un sector economic limitat. De exemplu, modelul agricol numit MAGALI încearcă să determine efectele asupra sectorului agricol ale uneia sau mai multor schimbări de mediu. Modelul privește întregul sector agricol ca un singur agent economic ce face alegeri privind producția în funcție de profitabilitatea programată.

Modelul include variabile exogene în particular limitele cantitative stabilite de Guvernul francez și UE privind cultivarea pământurilor, plafonul de producție și prețurile recomandate. Pe această bază, modelul aplică două seturi de ecuații endogene. Prima corelează prețurile cu variantele de producție agricolă și cu veniturile; a doua descrie interacțiunile dintre investiții și venit și include variabile ce se referă la condițiile financiare ale investiției.

2.3. De la prognoză la evaluare

Prognozele naționale macroeconomice includ toate variabilele economiei. Totuși, calitatea rezultatelor, observată de-a lungul a douăzeci de ani, a fost mai degrabă mediocră. De exemplu, prognoza privind creșterea PIB a manifestat o variație de mai mult de un punct între cifra prognozată în toamna anului $n-1$ și cifra reală înregistrată în anul n .

Ar trebui subliniat că aceste variabile se plasează la un nivel mediu, ce nu ia în considerare variațiile cele mai extreme. Când economia este în concordanță cu tendința existentă, variațiile sunt mici (aproximativ o jumătate de punct); pe de altă parte însă, în perioadele de maxim și minim ale evoluției economice prognozele se pot dovedi foarte departe de realitate. De exemplu, între 1973 – 1975 și 1990 – 1993 variația agregată a fost de 7 puncte. Aceasta înseamnă nu numai că economiștii au eșuat în a prognoza, în primul rând criza petrolului iar în al doilea rând reunificarea Germaniei (ceea ce ar fi incorect să le reproșăm din moment ce astfel de evenimente nu sunt de competența lor), ci și în adoptarea prognozelor lor după ce au avut loc aceste schimbări majore.

Această lecție de modestie face mai ușor de înțeles de ce evaluarea furnizează rezultate mai sigure decât prognoza. Evaluarea inițială este definită ca fiind: estimarea consecințelor macroeconomice ale schimbării unei singure variabile sau al unui număr mic de variabile. De exemplu, modelele macroeconomice pot fi folosite pentru măsurarea impactului unei schimbări a ratei cererii. Ecuația modelului va calcula efectele unei astfel de schimbări asupra costurilor datoriei publice și asupra distribuției impozitului pe proprietate între economii și consum. Rezultatul va fi calculul mai precis al acestui efect asupra cererii finale, care afectează la rândul ei nivelul activității și al ocupării forței de muncă .

Calitatea unor astfel de evaluări se datorează faptului că se realizează cu un interval de variație marginal. Cu alte cuvinte, efectele schimbării unei singure variabile sunt calculate fără modificarea altor variabile. Riscul de eroare este redus în mod corespunzător. Riscul principal rămas este asumția generală că agenții economici se comportă rațional. Confrunțați cu o schimbare, se presupune că agenții economici se comportă așa cum au făcut-o în trecut și urmăresc maximizarea profitului individual, după cum acesta este definit de teoria economică.

2.4. Factorii implicați

Factorii implicați în evaluarea macroeconomică sunt clar definiți. Cei mai mulți dintre ei fac parte din aparatul guvernului. Informațiile statistice sunt colectate de către *Institutul Național de S*

tatistică și Studii Economice – INSSE (National Institute of Statistics and Economic Studies), un organism public independent, atașat la Ministerul de Finanțe (Ministry for Economic Affairs and Finance). De asemenea INSSE este responsabil pentru întocmirea standardelor naționale pentru *ultimii ani*.

Proгноzele și evaluările macroeconomice sunt realizate de Departamentul pentru Prognoze, care este o unitate a Ministerului de Finanțe și este responsabil pentru standardele economice viitoare. Aceste două organisme administrative au mulți angajați și resurse substanțiale și lucrează aproape exclusiv pentru Guvern. Ei reprezintă majoritatea capacității de prognoză și evaluare macroeconomică a Franței. Totuși, munca depusă de alte organisme, ce au resurse mai modeste, este de asemenea de înaltă calitate, instituții cum ar fi departamentele de evaluare și prognoză aparținând:

- 1) Universității din Paris;
- 2) Principalelor uniuni ale patronilor;
- 3) Principalelor bănci;
- 4) Camerei de comerț și industrie, o organizație de tip umbrelă pentru afacerile mici și mijlocii din sectorul productiv și de distribuție;
- 5) Unui grup de edituri specializate publicații economice;

Aceste organe independente sunt folosite din două motive:

- 1) O gamă mai largă a comentariilor și analizelor;
- 2) Experiența arată că media rezultată din prognozarea și evaluarea realizată atât de sectorul public cât și de cel privat este mai apropiată de observarea realității decât rezultatele celor realizate doar de guvern. Lărgirea cercului organizațiilor implicate ajută la îmbunătățirea calității rezultatelor;

Această observație susține ideea creării unui “consiliu al înțelepților”, alcătuit din reprezentanți ai fiecărei organizații publice sau private din acest domeniu, ca în Germania, consiliul care s-ar întâlni regulat la cererea guvernului pentru a-l sfătui în legătură cu dezvoltarea economică. În orice caz, în Franța ideea nu a fost încă pusă în practică.

3. Evaluarea financiară

Evaluarea financiară furnizează costurile de măsurare directă a bugetului guvernamental. Este efectuată pe parcursul întregului an de către departamentul pentru buget, unul dintre organele principale ale Ministerului de Finanțe, și de către departamentele financiare ale fiecărui minister.

Suma tuturor acestor măsuri constituie bugetul guvernului. Așadar, mărirea bugetului depinde de alegerea măsurilor întreprinse de către guvern în fiecare an și de evoluția economiei ca întreg. Așadar există o legătură importantă între evaluarea macroeconomică și evaluarea financiară.

3.1. Cheltuielile

Prima etapă în pregătirea bugetului pentru anul următor (n+1) constă în calcularea modului în care prevederile anterioare se vor schimba în funcție de variabilele situației economice. Punctul de plecare în realizarea acestor calcule ce încep în primăvara anului n, trebuie să fie *ultimul buget* cunoscut pentru anul n-1. Astfel, primul calcul este *cel al cheltuielilor realizate în cadrul legislaturii curente* pentru anul n, i.e. cheltuielile anului n sunt egale cu stricta reînnoire a cheltuielilor pe anul n-1, excluzând noile măsuri.

Definiția legală a cheltuielilor în legislația curentă “reprezintă minimum prevăzut pe care guvernul îl consideră indispensabil asigurării furnizării serviciilor publice în condițiile aprobate de Parlament în anul precedent”.

Pentru a calcula aceste cheltuieli trebuie luate în considerare trei variabile principale:

- Creșterile prețurilor în anul n care afectează costul bunurilor și serviciilor consumate de către guvern;
- Modificările ratei dobânzii care afectează costul datoriei;
- Reevaluarea automată a salariilor angajaților statului (bugetari) care afectează costurile de operare ale guvernului. Aceasta nu este o mărire a salariilor decisă de guvern, fapt care ar fi o măsură nouă, ci o schimbare automată a mărimii salariului cauzată de sporirea anuală a vechimii angajaților și a nivelului lor de calificare. Cunoscut sub acronimul GVT (*Glissement vieillesse technique* – tehnical seniority shift sau schimbări tehnice de vechime) acest factor este departe de a fi neglijabil: în fiecare an reprezintă aproape 1% din statul de plată a guvernului, sau mai mult de 4 miliarde FF pentru o sumă totală a salariilor de peste patru sute miliarde FF.

După ce au fost calculate cheltuielile bugetare pe anul curent se începe executarea celei de **a doua etapă**, ce constă în luarea în considerare a noilor măsuri din anul n, i.e. deciziile deja luate de către guvern în primăvara anului n și cele ce se presupune că vor fi luate mai târziu în cursul aceluiași an n.

Potrivit efectelor lor financiare din anul n și din n+1, reglementările noi sunt divizate în două părți. Cele din anul n+1 sunt numite *proiecții* și sunt deosebit de importante în calcularea costurilor pentru salariile serviciului public. Vom folosi drept exemplu un angajat guvernamental recrutat pe data de 1 septembrie a anului n. Salariul său va fi doar de 4/12 din salariul anual pentru că a lucrat doar patru luni. Dacă bugetul pe anul n+1 va fi calculat doar ținând cont de revizuirile bugetare ale anului n, 8/11 din salariul angajatului nu vor fi incluse în calcule deoarece angajatul lucrează 12 luni în anul n+1. În mod clar, cu cât fluctuația personalului este mai mare în anul n, cu atât proiecția este mai mare.

A treia etapă a pregătirii bugetului pentru anul n+1 include calcularea efectului prognozelor macroeconomice. În această etapă se manifestă legătura între evaluarea economică și evaluarea financiară. Această legătură privește nu numai calculul cheltuielilor, care este influențat de

modificările prețurilor și de cele ale ratei dobânzilor, ci și de calcularea veniturilor, proces ce este influențat la rândul său de rata dobânzii și a prețurilor, precum și de prognozele creșterii reale ale activității economice deoarece veniturile realizate din taxele principale sunt legate de aceasta, în special taxa pe consum, TVA (VAT) și taxa pe venituri.

A patra etapă a realizării bugetului pentru anul n+1 presupune adăugarea la calculele precedente a sumei referitoare la *măsurile noi* planificate de guvern pentru anul n+1.

Aceste măsuri sunt negociate bilateral de către departamentul de buget și celelalte ministere. Costurile lor sunt adăugate bugetului anului n+1 ținând seama de completarea primelor trei etape precedente. Nu se ține seama de efectele macroeconomice posibile ale noilor măsuri și nici de modificările pe care le-ar putea cauza în comportamentul consumatorilor sau al persoanelor ce fac economii.

Aceste calcule variate sunt efectuate cu ajutorul unui nomenclator al cheltuielilor dirijate în 7 paragrafe (vezi anexa 1) și sunt tratate diferențiat în funcție de referirea lor la cheltuielile de operare (vezi anexa 2) sau la cheltuielile de echipament (vezi anexa 3).

3.2. *Veniturile*

Există diferențe considerabile între evaluarea veniturilor și evaluarea cheltuielilor. Din punctul de vedere al procedurii, principala diferență se datorează faptului că, spre deosebire de cheltuieli, veniturile nu sunt negociate de Ministerul Finanțelor și celelalte ministere. Ministerul Finanțelor decide singur asupra evaluării veniturilor.

Situația politică este inversată. În Franța, balanța puterii dintre Guvern și Parlament acordă guvernului un monopol cvasi-total asupra deciziilor privitoare la cheltuieli. Pe de altă parte, Parlamentul are o putere mai mare în votarea taxelor. Așadar, evaluarea veniturilor trebuie să țină cont, an de an, de poziția Parlamentului față de diferitele surse ale veniturilor realizate din taxe.

Din punct de vedere economic, cel mai important rol îl joacă variabilele macroeconomice. Prognozarea creșterilor reale și a inflației este foarte fragilă deoarece acești factori influențează în mare măsură majoritatea taxelor. Dar nu numai ele contează, fapt ce face evaluarea și mai dificilă. Să luăm două exemple:

- 1) Veniturile din TVA (44% din venitul total) depind în primul rând de rata creșterilor reale și de rata creșterii prețurilor. Fiind o taxă pe consum, depinde de asemenea de distribuția impozitelor între consum și economii. La rândul ei distribuția este influențată de modificările din rata dobânzii care determină profitul din economii, și factorul psihologic care determină indivizii să economisească mai mult sau mai puțin, în funcție de modul în care percep dificultățile viitoare și de prezența sau absența dorinței de sporire a puterii lor de cumpărare.
- 2) Veniturile din taxele pe petrol (10% din totalul veniturilor) depind de modul în care evoluează economia: în funcție de creșterea economică scade sau crește consumul produselor petroliere. Însă și alți factori intră în joc: modificările ratei de schimb al dolarului, pentru că importurile de petrol sunt plătite în dolari, sau diferența între diferitele resurse energetice (petrol, energie nucleară, cărbuni, etc). Deși ultimul factor este ușor de prognozat corect, fluctuațiile ratei de schimb al dolarului sunt greu de anticipat.

3.3. Procedura

Procedura bugetară implică, în principal, stabilirea cheltuielilor pentru că, după cum am spus, este singurul element supus negocierilor.

Caracteristica distinctivă a acestor negocieri este faptul că sunt bilaterale, fiind realizate între Ministerul Finanțelor și celelalte ministere. Negocierile privesc, în principal, creșterea și repartiția creditelor (vezi exemplul bugetului de cercetare din anexa 4) și noile măsuri. Orice neînțelegere care rămâne la încheierea procedurii este înaintată Primului Ministru pentru decizia finală.

Natura esențial bilaterală a procedurii este criticabilă. Este de neconceput ca procedura bugetară să *înceapă* mai degrabă decât să se termine cu o trecere comună în revistă a dorințelor principale ale *tuturor* ministerelor pentru anul care vine și că guvernul trebuie să-și stabilească prioritățile la acel moment. Aceasta, probabil ar ușura munca ministerelor pentru definitivarea bugetelor, în același timp oferind opiniei publice o imagine clară asupra priorităților guvernului.

Ideal, procedura bugetară se desfășoară în două etape. Prima parte a discuției se referă la analiza “tehnicii de ajustare bugetară”, ceea ce înseamnă o analiză exhaustivă a obligațiilor guvernamentale internaționale, statutare, de reglementare și contractuale care constituie singurele obligații reale ale guvernului.

În a doua etapă, această metodă face posibilă identificarea resurselor bugetului și, mai mult, diferențierea elementelor ce pot fi schimbate în timp scurt de cele ale căror schimbare necesită amendarea regulilor de care depind schimbările în domeniul cheltuielilor.

Datele pentru negocierile financiare provin din indicatorii materiali ai eficacității sau din răspunsul la nevoi cum ar fi mărimea clasei, numărul de polițiști necesari la 1000 locuitori, rata subsidiilor publice pentru locuințele sociale, numărul de asistente corespunzătoare numărului paturilor dintr-un spital, etc. Fiecare dintre acești indicatori are lipsurile și calitățile sale, dar ajută la oferirea informațiilor necesare pentru adoptarea deciziei; întotdeauna trebuie să ținem cont de faptul că scopul ultim al procedurii bugetare *este de a decide între mai multe alternative*. Alegerile proaste, sau refuzurile, nemulțumesc o parte a populației. De aceea este necesar să ne asigurăm că ele sunt efectuate după ce, o procedură ce cuprinde toate argumentele principale, a fost încheiată.

De asemenea, este important ca procedura bugetară să aibă în vedere anumite măsuri pentru evenimente neprevăzute. Viața politică și economică este plină de elemente neprevăzute și de neprevăzut. Pentru a acționa prudent, în timpul anului n , o parte din bugetul pentru anul $n+1$ (între 2% și 5%) trebuie să fie rezervat pentru situații neprevăzute.

Din același motiv este bine să nu immobilizăm bugetul cu excesiv de multe angajamente împovărătoare, pe mai mulți ani. După cum s-a mai spus, este adevărat că programarea pe termen mediu sau lung a obiectivelor majore ale politicilor naționale este o problemă a unui management de calitate. Exceptând circumstanțele excepționale, aceste programe ar trebui mai degrabă să coordoneze decât să impună imperative. Altfel, devine aproape imposibil să faci față schimbărilor pe termen scurt fără să produci creșteri de proporții dăunătoare în deficitul bugetar.

3.4. Rezultatele

Atenția acordată pregătirii bugetului guvernamental nu garantează faptul că prin realizarea sa, se confirmă prognozele. Având în vedere deficitul bugetar, performanțele pot varia în mare măsură de la an la an.

Deficit Bugetar (În mrd FF)	1990	1991	1992	1993
Prognoze	-90	-81	-90	-165
Situația actuală	-93	-132	-236	-330

Aceste cifre arată clar că evaluarea este relativ corectă atunci când ritmul dezvoltării economice este stabil (1990 – 1991) dar este deteriorată considerabil în timpul regreselor economice (recesiunea din 1993). O examinare amănunțită a veniturilor și cheltuielilor va releva faptul că, factorul principal ce determină variația între prognoze și rezultatele reale, este efectul situației economice asupra prognozelor *veniturilor*. Acest fapt ar trebui să-i determine pe guvernanți să acorde mai multă atenție acestui domeniu, deoarece deseori ei tind să se concentreze asupra cheltuielilor.

4. Evaluarea microeconomică a investiției publice

Investiția publică reprezintă un domeniu important al politicilor publice. Câteodată, guvernul este singurul investitor capabil să-și asume costurile unui anumit proiect de importanță capitală. De exemplu, în cazul în care nivelul investițiilor financiare este prea mare sau când profiturile pe termen scurt ale întreprinderilor private sunt prea mici.

Economiștii au dezvoltat modele pentru evaluarea unor astfel de investiții. Există modele microeconomice care privesc doar efectele directe ale investițiilor într-un sector specific. Acestea nu sunt capabile să evalueze, de exemplu, efectele investițiilor sectoriale asupra ocupării forței de muncă la nivel național, sau cheltuieli și economii într-un anumit sector. Investiția în infrastructura transporturilor este un exemplu ce ne permite să descriem principiul ce stă la baza modelelor de evaluare și ne arată de ce, în ultimă instanță, acestea nu sunt practice.

4.1. Exemplul transportului public

Acest exemplu nu a fost ales la întâmplare: sectorului transporturilor i-au fost alocate aproximativ 50% din investițiile guvernului în ultimii 20 de ani, așadar este extrem de important.

Au fost dezvoltate modele economice care disting între două clase de variabile:

- a) Variabilele *directe* incluzând, în principal, costurile infrastructurii și mijloacelor fixe, costurile de operare și costurile financiare ce rezultă din amortizarea mijloacelor fixe și a datoriei, o funcție ce relaționează procesul de stabilire a prețurilor, competiția din partea altor- mijloace de transport și rata de utilizare. Aceste elemente variate fac posibilă calcularea unui punct optim pentru investitori cât și a duratei de timp necesare pentru atingerea acestui punct.

Importanța acestei întârzieri în procesul de obținere a rentabilității trebuie subliniată deoarece joacă un rol esențial în costurile finale ale investițiilor. Proiectul este, de cele mai multe ori, prea vast pentru a fi finanțat în întregime din fondurile proprii, astfel încât împrumutul reprezintă adesea o proporție substanțială a finanțării. Costurile acestor împrumuturi sunt atașate costurilor finanțării inițiale până când, din venitul produs ca urmare a folosirii facilităților va fi rambursată întreaga sumă. Indiferent dacă venitul derivă dintr-un tarif public plătit de utilizatori (dacă există o taxă de utilizare) sau din taxe (dacă aceasta nu există) nu afectează natura calculelor: costul *real* al investițiilor este costul său de *scont*, ceea ce înseamnă costul inițial plus costul amortizării dobânzii.

- b) Variabilele *indirecte* ce includ, în particular, evaluarea impactului asupra mediului, evaluarea impactului financiar al timpului economisit de călători și reducerea aglomerației creată de faptul că înainte nu existau mijloace de transport în acel domeniu, un estimat al cererii suplimentare indusă de conveniența și confortul noilor mijloace de transport.

Aceste componente indirecte îi determină pe economiști să urmărească pentru fixarea prețurilor fictive un anumit număr de avantaje și dezavantaje ce nu au valoare directă pe piață.

Adunând elementele a) și b) amintite mai sus, rezultă o evaluare financiară generală care, teoretic, permite factorilor de decizie să facă o alegere pe baza unei imagini comprehensive a consecințelor investițiilor.

4.2. *Limitele modelelor evaluărilor complexe*

Experiența arată că factorii publici de decizie se folosesc rar de modelele ce incorporează variabile indirecte. Probabil dificultatea rezidă în procesul de transformare a diferitelor variabile în termeni monetari. Desigur, economiștii au motive întemeiate pentru a pune preț pe impactul asupra mediului, poluării sau supra aglomerării urbane, etc, dar pentru majoritatea cetățenilor, așadar, și pentru conducătorii lor politici, orice evaluare a acestor factori are un caracter eminent politic.

Această opinie a rezultat din două exemple recente. Primul dintre ele se referă atât la sectorul transporturilor cât și la sectorul agricol. De mult timp, specialiștii guvernului au urmărit dezvoltarea celui mai mare râu al Franței, Loara, atât pentru a putea fi navigabil pe o distanță cât mai mare cât și pentru a îmbunătăți performanțele fermelor riverane. Dezvoltarea Loarei ar implica construirea câtorva baraje și amenajarea anumitor sectoare virgine de-a lungul râului. Studiile au arătat că, din punct de vedere economic, o astfel de dezvoltare ar fi avantajoasă.

În cele din urmă, guvernul a amânat proiectul din motive politice. Multe grupuri ecologice de presiune au condus o energică campanie mass-media pentru a convinge opinia publică de

faptul că această dezvoltare ar prejudicia considerabil acea parte a țării prin care trece râul. Respectiva zonă a Franței este parte a patrimoniului cultural și geografic al țării, aceste argumente dovedindu-se mai puternice decât interesele economice ale proiectului.

Al doilea exemplu privește căile ferate. Căile ferate franceze sunt monopol de stat, *Societatea Națională a Căilor Ferate* (Societe Nationale des Chemins de Fer – SNCF). Datorită folosirii pe o scară largă a trenurilor de mare viteză, SNCF a intenționat să ofere acest nou serviciu pentru mai multe destinații având drept punct de plecare al itinerarului Parisul. Investiția este, cu toate acestea, foarte ridicată. Viteza lor mare nu permitea circulația acestor trenuri pe liniile de cale ferată obișnuite, necesitând construirea unor căi ferate speciale. SNCF a plănuțit construirea acestor noi căi ferate spre acele destinații al căror cont de investiții ar fi fost cel mai redus i.e. unde, datorită ratei ridicate de utilizare, investiția ar fi fost recuperată repede. Acest criteriu a determinat SNCF-ul să investească la început în liniile spre sud – est (Lyon și Marsilia), spre sud-vest (Bordeaux și Toulouse) și spre nord (Lille, Bruxelles și Amsterdam). Nu se punea problema construirii unor linii estice spre Strasbourg și Germania deoarece, conform tuturor estimărilor, investiția ar fi fost recuperată într-un interval lung de timp.

Pe deplin conștienți de faptul că evaluarea economică a proiectului nu le justifica alegerea, guvernul a decis totuși să construiască calea ferată de est. Balanța a fost înclinată de trei factori politici:

1. Rolul european al Strasbourgului. Sediul central al Parlamentului Europei se află la Strasbourg iar orașul este în competiție cu Bruxelles pentru a deveni capitala politică a Europei. Guvernul a considerat că este esențial pentru Strasbourg să fie deservit de o rețea modernă de căi ferate în vederea întăririi credibilității sale de capitală politică.
2. Relațiile dintre Franța și Germania. Liniile de TGV spre sud-vest și nord au apropiat Franța de vecinii săi Italia, Spania, Belgia, și Olanda. Era greu de imaginat că Franța nu va avea o legătură ferată rapidă cu Germania, principalul ei aliat politic și partener comercial.
3. Presiuni din partea regiunii estice. Alsacia și Lorena au suferit enorm de pe urma colapsului industriei textile și siderurgice din anii '80 și '90. Ei au argumentat că, fără o legătură rapidă cu Parisul și cu restul țării vor simți și mai puternic atracția economică a Germaniei. Pentru că argumentele lor să fie și mai convingătoare s-au oferit să contribuie considerabil la costurile construcției noii linii de cale ferată.

Aceste două exemple subliniază limitele unei abordări pur economice. Cu toate acestea, evaluarea economică a investițiilor publice rămâne importantă și chiar esențială, în special pentru măsurarea variabilelor directe descrise anterior. Într-adevăr, trebuie să existe motive foarte puternice pentru nerespectarea evaluărilor economice deoarece consecințele ar putea impune o grea povară asupra comunității, pentru o perioadă mai lungă de timp. Este important să realizăm că motivele politice există și sunt importante în anumite ocazii.

5. Evaluarea politicilor publice

Primul val de evaluări al politicilor publice a apărut în Franța în anii '70 decurgând din experiența americană a PPB (planificare, programare, bugetare), un sistem ce s-a născut

din inițiativa de optimizare a alegerilor militare SUA în momentul în care bugetul armatei era într-o creștere semnificativă, ca rezultat al războiului rece și al conflictului din Vietnam. PPB a fost adus în Franța ca raționalizare a acțiunilor bugetare sau RCB.

5.1. *Experiența franceză a PPB/RCB*

Raționalizarea opțiunilor bugetare (*Rationalization des choix budgétaires – RCB*) se referă, în general, la două metode bugetare introduse în Franța în anii '70, în pofida faptului că metodele nu au nimic în comun.

a) *Definirea sarcinilor și stabilirea priorităților temporare*

Prima formă a RCB a derivat direct din PPB și a constat într-un proces de definire și clasificare metodologică în trei etape.

Planificarea

Planificarea presupune luarea în considerare a opțiunilor strategice pe termen lung, menite să definească sarcinile guvernului în fiecare dintre domeniile sale principale de intervenție. Odată stabilite aceste sarcini, un număr mare de obiective sunt stabilite și sunt dezvoltati indicatorii, făcând posibilă evaluarea nivelului la care ei vor fi realizați.

Cel mai important aspect al acestei etape este identificarea clară a problemelor sociale astfel încât acțiunile guvernamentale să se bazeze pe necesități specifice și nu doar pe instinctul de conservare a structurii statului.

Obiectivele formulate în etapa de planificare pot include elemente cum ar fi creșterea numărului tinerilor înscriși la universitate sau reducerea numărului de persoane suferinde de boli de inimă. Aceste două exemple privesc probleme sociale importante ce pot fi rezolvate numai prin acțiuni pe termen lung. De asemenea, obiectivele implică un număr mare de variabile complexe care, așadar, sunt potrivite abordărilor PPB.

Programarea

Programarea constă în procesul prin care obiectivele formulate în etapa de planificare sunt realizate operațional, în etape, de-a lungul unei perioade de timp. Drept urmare, scopul programării este identificarea *mijloacelor* prin care obiectivele planificate să poată fi realizate și a *programului* în funcție de care bugetul ar trebui să fie angajat pentru atingerea obiectivelor într-un anumit *timp* dat.

Având în vedere cele două exemple anterioare, programarea ar trebui să includă:

- Pentru educarea tinerilor: un program de construcție a școlilor, un program de reformă educațională prin care să se asigure că metodele de predare sunt potrivite numărului mai mare de elevi și un program de burse destinat familiilor sărace în vederea finanțării educației copiilor lor.
- Pentru reducerea cazurilor afecțiunilor de inimă: un program de perfecționare a medicilor de specialitate în probleme cardiovasculare, un program împotriva fumatului, un program

de educație sanitară axat asupra dietei, un program de dotare a spitalelor pentru a asigura o îngrijire mai eficientă a pacienților.

- Principalul scop al programării este definirea clară a inițiativelor și programarea lor adecvată, astfel încât, să se evite pierderile. De exemplu, nu are nici un rost dotarea spitalelor cu echipament foarte sofisticat dacă personalul nu este suficient de instruit pentru a-l utiliza. Acest exemplu nu a fost ales la întâmplare: astfel de cazuri au apărut frecvent chiar dacă ar fi putut fi evitate prin aplicarea riguroasă a metodelor PPB.

Procesul de adoptare a bugetului

Este faza clasică în care diferențele de abordare sunt cele mai puține. Ea implică calcularea costului total al programului, proces care, în general, se extinde pe câțiva ani și estimarea sumei necesare pentru finanțarea lor în fiecare an.

Procesul de adoptare al bugetului nu este întotdeauna un demers ușor deoarece trebuie să se adapteze constrângerilor bugetelor anuale. În Franța, ca și în multe alte țări Parlamentul votează an de an bugetul guvernamental și nu este posibil să angajezi fonduri publice pentru mai mult de un an. Această regulă este de înțeles, chiar dacă prezintă dezavantajul limitării timpului acțiunilor guvernamentale, datorită necesității autorităților de a fi libere să se adapteze schimbărilor din situația lor economică națională și internațională.

Constrângerile bugetelor anuale înseamnă, așadar, că un program prevăzut să dureze trei ani poate fi suspendat după primul sau al doilea an, dacă bugetul guvernului trebuie să fie tăiat dintr-o dată. Pentru a evita situațiile absurde (cum ar fi oprirea unui proiect de construcție atunci când doar scheletul construcției este gata sau recrutarea funcționarilor publici pentru implementarea unui program care nu a fost finanțat) trebuie să se facă o încercare, ca parte a procesului bugetar, de a diviza programele în etape anuale omogene. Cu alte cuvinte, programele trebuie împărțite în secvențe separate care pot funcționa efectiv chiar dacă restul programului este amânat din motive economice. Această observație este importantă, astfel de situații apărând frecvent.

Ministerul Apărării furnizează un exemplu interesant al abordării PPB din perioada de mijloc a anilor '70³⁴. El a definit nouă programe majore, primele cinci corespunzând principalelor sarcini ale forțelor armate, iar celelalte patru fiind legate de suportul logistic:

1. Forțele nucleare strategice să acționeze ca mijloace de intimidare nucleară (sau ca un răspuns);
2. Forțele tactice (Armata I - a franceză), a căror sarcină este să reziste unui atac convențional din afară;
3. Forțele de securitate (apărarea teritorială operațională sau apărarea de suprafață) a cărei sarcină este de a rezista unei subversiuni interne sau unui desant aerian;
4. Forțele de acțiune din exterior;

³⁴ Citat de R. de la Geniere. *Le Budget*, Presses de la FNSP, Paris, 1976

5. Forțele cu scopuri generale, care includ mai multe unități cum ar fi bazele aeriene care nu pot fi alocate unuia dintre primele cinci programe pentru că în funcție de circumstanțe pot fi folosite în scopuri diferite;
6. Studierea, dezvoltarea și testarea armamentului (naval, aerian, nuclear și de sol);
7. Personalul de sprijin ce cuprinde recrutarea, instruirea și managementul personalului;
8. Suportul materialelor;
9. Administrația centrală și stafful general;

Aceste programe principale sunt divizate în 34 de subprograme și 450 elemente. De exemplu, programul forțelor practice (programul 2) include un subprogram 21 “forțele de uscat”, un subprogram 22 “forțele aeriene”, un subprogram 23 “forțele navale”, și un subprogram 24 “servicii comune și cercetare”. Elementele programului sunt, de fapt, unități operaționale: o brigadă de blindate, o escadrilă de vânătoare, o flotă de fregate, o bază aeriană, etc. Fiecare element al programului este alocat unui singur program principal. Structura potrivită scoate în evidență obiectivele forțelor (“sarcinile”) dar are puțină legătură cu nomenclatura convențională a bugetului și organizarea forțelor armate. Pentru ca structura să fie operațională din punct de vedere financiar și administrativ ar trebui să fie posibilă armonizarea celor două abordări; în orice caz, acest fapt nu s-a realizat niciodată de o manieră satisfăcătoare iar inițiativele au eșuat în producerea rezultatelor așteptate.

Cu toate acestea experiența PPB a fost suficient de încurajatoare. Deși această procedură nu mai este folosită, baza sa intelectuală a devenit parte a structurii guvernului. Desigur, multe măsuri sunt decise pentru motive politice și economice imediate, nefiind în conformitate cu spiritul PPB. În orice caz, acum este recunoscut faptul că, pe cât este posibil, prioritățile bugetului guvernamental ar trebui decise în funcție de recomandările PPB.

b) *Analiza multicriterială*

A doua metodă asociată RCB a fost analiza multicriterială. Această abordare se referă la tehnicile de alegere între proiecte și are puține în comun cu prima abordare. Tehnica constă în plasarea unor criterii diferite pentru selectarea programelor pe aceeași scală de măsurare. De exemplu, cel mai bun studiu RCB cunoscut implică instituirea unui program pentru îmbunătățirea siguranței circulației. Au fost stabilite trei criterii:

1. Salvarea unui număr x de mii de vieți;
2. Nereducerea vitezei traficului sub y km/h;
3. Nedepășirea unui cost bugetar z ;

Fiecare măsură a fost luată în funcție de aceste criterii. De exemplu, îmbunătățirea sistemului de semnalizare a intersecțiilor este foarte costisitoare (scor mic) dar salvează un număr mare de vieți (scor mare). Instalarea indicatoarelor nu este costisitoare dar nu salvează multe vieți. Limitele de viteză nu costă mult dar nu sunt convenabile pentru șoferi. Fiecărei măsuri i-a fost aplicat un scor în funcție de criteriile folosite.

Dacă o măsură este în topul tuturor criteriilor ar trebui să fie aleasă. Dacă o măsură este întotdeauna la sfârșit ea ar trebui respinsă. Problema se complică atunci când scorul este bun în funcție de un criteriu, mai puțin bun în funcție de alt criteriu și foarte slab în funcție de al treilea criteriu. Atunci când măsurile sunt comparate două câte două criteriile ce determină când o măsură este mai bună decât cealaltă pot fi izolate. O măsură este mai bună decât cealaltă dacă scorul ei este mai mare pentru toate criteriile (scorul echivalent între 0.5 și 1). De exemplu, dacă din 10 criterii este mai bună pentru 6 atunci scorul echivalent este de 0.6. Așadar poate fi realizat un tabel al echivalențelor pentru fiecare pereche de măsuri. Dacă o anumită măsură trebuie să aibă un scor echivalent bilateral înalt pentru a fi aleasă, este foarte posibil ca o astfel de măsură să nu fie găsită. În acest caz va trebui acceptat un scor echivalent mai scăzut făcând posibilă identificarea unui grup de măsuri care sunt (ușor) mai bune decât celelalte. Totuși, mai trebuie făcută o selecție în cadrul acestui grup, folosind metodele convenționale: abordarea pur rațională doar a oferit informațiile necesare adoptării deciziei. Metoda multicriterială nu oferă siguranța identificării unui grup de măsuri care să fie mai bun decât altul în funcție de un număr stabilit de criterii. Din acest motiv, sporirea numărului criteriilor poate extinde spațiul social acoperit de metodă, dar multitudinea criteriilor va influența negativ eficacitatea deciziei sau chiar procesul decizional.

Eleganța intelectuală a procesului a atras mulți factori de decizie în perioada în care metoda a fost dezvoltată în anii '70 dar, datorită necesității clasificării unui număr mare de criterii diferite, metoda a fost abandonată. Ceea ce nu înseamnă că nu a rămas nimic din acest experiment. Ceea ce a dispărut a fost scopul raționalizării deciziilor bazând toți factorii determinanți pe o singură scală de măsurare. Ceea ce a rămas este obiceiul informării factorilor de decizie în ceea ce privește toate aspectele și consecințele proiectului și nu doar despre (vezi exemplul anterior) impactul direct și costurile financiare.

Factorii de decizie sunt pe deplin responsabili de deciziile luate, dar responsabilitatea lor este mai ferm înrădăcinată în evaluarea politică a diferitelor criterii decât în tehnicile de măsurare iluzorii.

5.2. *Noua abordare a evaluărilor în anii '90.*

Rezultatele nemulțumitoare ale RCB au limitat activitatea în acest domeniu în timpul decadei subsecvente. Au fost realizate doar puține inițiative *sectoriale*, incluzând în special instituirea a două organisme de evaluare specifice:

1. Comitetul de evaluare națională pentru instituțiile publice ale învățământului superior;
2. Oficiul de evaluare al Parlamentului pentru opțiunile științifice și tehnologice. Acest organism are un buget anual de trei milioane FF și realizează exclusiv studii tehnice, de exemplu pentru securitatea instalațiilor nucleare sau pentru utilizarea combustibililor biologici. Calitatea muncii lor este înaltă, însă nu acționează decât într-un domeniu restrâns. Nu realizează evaluări economice în sensul larg al termenului.

La sfârșitul anilor '80 s-a putut observa o reluare a interesului față de acest subiect, stimulat de lipsa acțiunilor guvernamentale la un moment în care managementul procedurilor de evaluare se dezvoltă lent.

Un nou mod de gândire

Reactualizarea evaluării politicilor publice la sfârșitul anilor '80 a fost caracterizată de trei curente:

1. **Democratic.** Evaluarea a fost privită ca un mijloc de monitorizare a acțiunilor guvernamentale de către cetățeni, acest fapt fiind posibil datorită transparenței și obiectivității mijloacelor de realizare a lor.
2. **Strategie .** Evaluarea a fost considerată un instrument de simplificare a procesului de selecție într-un mediu social, economic și tehnologic a cărui complexitate crește în continuu, evaluarea sprijină stabilirea unei ierarhii a priorităților astfel încât fondurile să poată fi alocate în vederea realizării lor.
3. **De modernizare.** Evaluarea a fost considerată un instrument al managementului public. Imaginea tradițională a administrației publice este că furnizează servicii publice cum ar fi asigurarea securității, educația tinerilor, transportul călătorilor, asistență medicală pentru bolnavi, etc. Concepția modernistă a evaluării adaugă un element dinamic acestei imagini. Așadar, realizarea sarcinilor sau investițiile într-un anumit domeniu nu mai constituie scopul primordial, ci fixarea obiectivelor cuantificabile, definirea mijloacelor necesare realizării lor, mobilizarea echipelor și evaluarea calității muncii lor în funcție de rezultate. Această imagine poate părea obișnuită unui angajat al sectorului privat, dar este complet nouă pentru majoritatea funcționarilor publici.

Noi instituții

Ca urmare a unui raport cerut de Primul Ministru din 1988, un set de organisme și instrumente au fost înființate prin decretele din 22 ianuarie și 7 iunie 1990, reprezentând prima încercare de a instituționaliza evaluarea programelor în Franța.

Comitetul de evaluare interministerial

Comitetul include cele mai importante ministere și este precizat de Primul Ministru. Secretariatul este asigurat de către Comisariatul de Planificare, o unitate de planificare guvernamentală ce răspunde în fața Primului Ministru.

Comitetul interministerial are o funcție politică dublă: selectează proiectelor ce urmează să fie finanțate și decide ce acțiuni urmează după raportul de evaluare.

Consiliul de evaluare științific

Consiliul, alcătuit din 11 experți guvernamentali și din mediul academic, numiți în funcțiile lor pe baza abilităților profesionale de către Președintele Franței, avea două sarcini. Prima, de dezvoltare a metodelor de evaluare științifică și supunerea lor analizei tuturor specialiștilor în domeniu astfel încât munca lor să fie supusă unor criterii recunoscute și omogene. Metodele Consiliului includeau următoarele:

- Autoritatea care cere o evaluare trebuie să stabilească caracteristici specifice care trebuie respectate de către contractori.

- Organismul ce conduce studiul în numele autorității care l-a solicitat trebuie să fie independent. Aceasta înseamnă, de exemplu, că organismul respectiv nu poate fi prezidat de un oficial din cadrul guvernului.
- Sarcinile îndeplinite trebuie să fie *transparente* însemnând în special că rapoartele de evaluare trebuie să fie publicate.
- Avantajul de a se asigura faptul că organismul ce conduce studiul trebuie să fie *pluralist*. În timp ce va include, în mod natural, reprezentanții administrațiilor implicate trebuie să includă de asemenea experți din exterior, oficiali aleși ce reprezintă grupurile de cetățeni implicate, cercetători și persoane din domeniu academic.

A doua sarcină presupune că Consiliul să verifice calitățile metodologiei fiecărui proiect de evaluare înainte ca acesta să fie realizată și calitatea muncii depusă după efectuarea evaluării. Ar trebui să fie subliniat faptul că proiectul de evaluare ar trebui să fie abrogat de Consiliu înainte ca procesul de realizare să fi început. Realizarea proiectului nu se va iniția dacă proiectul nu a fost aprobat. Consiliul are un buget anual de aproximativ două milioane FF.

Fondul Național pentru Evaluarea Dezvoltării

Acest fond este sursa principală de finanțare pentru proiectele de evaluare. În 1994, ultimul an în care politica de evaluare a funcționat activ, sumele adunate au atins cifra de 3,9 milioane FF, aproximativ jumătate din totalul fondurilor alocate proiectului. Restul a provenit din bugetele ministerelor implicate în diverse proiecte.

Consiliul economic și social un organism consultativ are de asemenea, dreptul discreționar de a folosi 20% din Fondul Național pentru proiecte, după bunul său plac deși, la fel ca și toate celelalte proiecte, alegerile sale trebuie să fie aprobate de Consiliul de Evaluare Științifică.

Proiecte realizate după 1990

Revizuirea evaluărilor din 1990 au câștigat, inițial, un interes real în rândul ministerelor, cu toate aceste curând entuziasmul a dispărut. Din 1990 au fost propuse peste 100 de proiecte de evaluare și jumătate dintre ele au fost respinse de către Comisia de Planificare înainte de a fi supuse scrutinului Consiliului pentru evaluarea științifică pentru că subiectele nu au fost considerate ca prezentând un real interes. Comitetul interministerial a considerat că 24 dintre cele 50 de proiecte rămase merită să fie studiate în continuare, dar Consiliul pentru evaluare științifică a aprobat doar 16 din care două au fost abandonate de către ministerele care inițial le propuseseră. În timpul celor 5 ani ai noii politici de evaluare doar 14 proiecte au fost duse la bun sfârșit.

- Reabilitarea programelor pentru locuințelor sociale;
- Modalitatea în care serviciile publice tratează păturile mai puțin favorizate ale populației;
- Adolescenți în dificultate;
- Inițiativele sociale și culturale ale guvernului în favoarea angajaților săi;
- Structuri destinate găsirii unor locuri de muncă;

- Legea din 1994 referitoare la angajarea pe 5 ani;
- Educația vocațională;
- Ritmul vieții copiilor;
- Tehnologia de informare guvernamentală;
- Controlul energiei;
- Tratatul zonelor rurale umede;
- Politica zonelor muntoase;
- Calamități naturale;
- Securitatea drumurilor;

Primele opt subiecte sunt de natură predominant economică sau socială, două sunt industriale (9 și 10), două se referă la dezvoltarea și planificare regională (11 și 12) și două se referă la siguranță (13 și 14).

Fiecare dintre aceste studii costă între 1 și 5 milioane de FF, cu o medie de două milioane de FF. Deși costul este ridicat în sine, economiile pot fi mult mai mari dacă studiul conduce spre o reorganizare pertinentă a domeniului.

Anexa 5 prezintă rezumatul proiectului 1 privind reabilitarea programelor pentru locuințe sociale.

Concluzii Calitative

Se pot elabora mai multe concluzii, majoritatea dintre ele fiind negative:

1. Majoritatea proiectelor de evaluare alcătuite de ministere și aprobate de către autorități nu se referă la probleme esențiale ale politicii guvernamentale;
2. Rapoartele de evaluare nu au avut un impact prea mare asupra administrațiilor implicate sau în presă, în pofida faptului că au fost publicate așa cum prevedea obiectivul transparenței.
3. Interesul suscitât de reînvierea evaluării din 1990 a dispărut. Până în 1994 a devenit clar că entuziasmul inițial pentru această politică s-a spulberat.

Există multe rațiuni politice și practice ce pot explica acest semi-eșec, rațiuni care pot servi drept lecții pentru viitor.

5.3. Sursele politice ale dificultăților

Evaluarea ridică, în mod inevitabil, problema poziției relative a experților și politicianilor care, dacă procesul de evaluare funcționează, trebuie să înțeleagă că scopul său nu este de a adopta o decizie, ci de a oferi informațiile necesare luării unei decizii. Alternativele în domeniul politicilor

apărării în Franța oferă un exemplu reprezentativ. În ultimii ani Ministerul Apărării a fost solicitat să ia parte la procesul de evaluare. Răspunsul său a constat în sugerarea de teme marginale pentru studiu. Drept rezultat, președintele francez a adoptat, recent, decizii importante în legătură cu restructurarea anumitor industrii de armament și anumitor unități ale forțelor armate convenționale fără să implementeze procedurile de evaluare anterioare prevăzute în legislația din 1990. Bineînțeles, deciziile guvernului au fost atent revizuite de către specialiștii Ministerului Apărării însă nu din punctul de vedere al procedurilor științifice, independent și pluralist elaborate în 1990.

Pot fi menționate multe exemple similare pentru a se demonstra că atunci când se află în discuție probleme politice majore, politicienii sunt reticenți în a împărți procesul în recomandării, științifice independente, pe de o parte și procesul politic de adoptarea a deciziei pe de altă parte.

Fără nici o urmă de îndoială nu există altă soluție la această problemă decât implicarea personală și în forță a Primului Ministru în alegerea subiectelor pentru evaluare de fiecare dată când acestea privesc domenii vitale ale responsabilității guvernamentale.

Cerința transparenței, care apare în mod natural într-o democrație este o constrângere formidabilă în ochii ministerelor vizate. În mod clar, o administrație poate accepta ușor scrutinul sau chestionarea publică de către experți independenți în legătură cu anumite aspecte marginale ale activității sale. Dacă însă subiectul aparține unei zone esențiale a misiunii sale, orice critică publică poate fi folosită în interese proprii de către opoziție. Susținătorii evaluării vor aproba acest proces argumentând că discuție publică a problemelor majore ale unei societăți este o măsură a progresului democratic. Însă un asemenea progres necesită prezența unor calități rare și de admirat din partea funcționarilor publici superiori. Din acest motiv merită să ne punem întrebarea dacă, în anumite cazuri nu am face bine să încurajăm evaluarea în cazul în care ea este confidențială. Cu siguranță, în această situație am fi puși în fața riscului conform căruia ministerul care cere raportul poate să-l blocheze și să nu întreprindă nici o acțiune. Însă riscul unei evaluări publice care eșuează în trivialități este mai mare.

Rolul Ministerului de Finanțe reprezintă unul dintre aspectele cheie ale problemei. Pe de o parte este corect ca evaluarea să arate orice fonduri publice alocate pentru rezultatele cele mai eficiente și folositoare. De aceea este natural să recunoaștem importanța rolului jucat de Ministerul de Finanțe în cadrul procedurii de evaluare. Pe de altă parte prezența câinelui de pază al bugetului are un efect pervers. Alte ministere, din teamă față de Ministerul de Finanțe, vor profita de procedura de evaluare pentru a disputa propriile niveluri de finanțare, vor avea tendința de a nu oferi toate informațiile necesare unui studiu de calitate. Acest lucru explică de ce aproape toate proiectele de evaluare de după 1990 s-au referit la subiecte marginale.

5.4. Sursele tehnice ale dificultăților

Procesul de evaluare poate suferi datorită conflictului dintre cerințele științifice și imperativele eficienței politice pe care trebuie să le considere factorii de decizie. Acest conflict a devenit evident în perioada cuprinsă între 1990 și 1996. Renașterea evaluării din 1990 a oferit experților din domeniu o autoritate mai mare pe care ei au folosit-o aplicând constrângeri procedurale extrem de stricte proiectelor inițiale (alcătuirea grupurilor de experți, selecția persoanelor și locurilor ce trebuiau studiate, metodelor de analiză statistică, etc). Scopul acestor constrângeri era de a asigura faptul că studiile și concluziile lor atingeau un nivel științific aflat în afara oricărui reproș. Însă ele au adăugat de asemenea o cantitate considerabilă la volumul de muncă ce trebuia îndeplinită.

Au existat două consecințe materiale majore. Majoritatea rapoartelor erau documente voluminoase de mai mult de 300 de pagini din care factorilor de decizie politică le era greu să extragă orice concluzii operaționale. Majoritatea proiectelor aveau nevoie în medie de doi ani până a fi completate. În timp ce acest lucru nu este nerezonabil pentru un expert, în mod clar reprezintă o perioadă de timp prea lungă pentru un politician ai cărui electori așteaptă decizii rapide.

Având în vedere că Franța este, relativ, o nou venită în domeniul evaluării există puțină experiență pe care să se bazeze relațiile dintre specialiștii în domeniu și guvern. O problemă a fost reprezentată de o anumită lipsă de înțelegere între guvern și experți. Nu se pune suficient de mult accentul pe concluziile operaționale în rapoartele privitoare la primele proiecte. Sunt prea analitice și nu au o suficientă abordare strategică. Această diferență dintre expectanțe și rezultat contribuie la sentimentul de dezamăgire.

5.5. Concluzie: anumite aspecte pozitive

În pofida dificultăților de netăgăduit care au încetinit considerabil dezvoltarea procesului de evaluare, rezultatele generale nu sunt cu totul negative. Politicienii sunt mult mai conștienți de nevoia de evaluare a politicilor publice. Legislațiile noi adesea includ prevederi pentru evaluarea măsurilor adoptate după câțiva ani.

Autoritatea instituțiilor specifice de evaluare create în 1990 a scăzut de-a lungul anilor dar procesul de evaluare în sine a avansat în ochii guvernului și serviciilor publice. Două ministere (al educației și al muncii) au introdus unități organizaționale care se ocupă cu evaluarea, iar pe 21 noiembrie 1995 Primul Ministru a trimis o circulară tuturor ministerelor care prevedea obligativitatea unui studiu de impact realizat înainte de a începe orice nouă inițiativă legislativă sau reglementativă. Circulara stabilește informațiile pe care fiecare studiu de impact trebuie să le ofere, într-o manieră sistematică:

- Avantajele așteptate ale măsurii și posibilele consecințe negative;
- Impactul său asupra politici de angajare;
- Impactul asupra intereselor generale ale țării și asupra mediului în particular;
- Efectele sale financiare asupra bugetului curent și asupra bugetului pentru următorii patru ani;
- Efectele sale incidentale asupra formalităților administrative din domeniul afacerilor, utilizatori și sisteme administrative, altele decât cele care promovează măsura în cauză;
- Impactul său legal, incluzând mai ales o listă completă a altor legislații care vor fi afectate sau amendate drept rezultat al noilor măsuri.

Renașterea procesului de evaluare a început să deschidă structurile guvernamentale și cele ale serviciilor publice spre lumea exterioară. Ministerele au început să clarifice natura responsabilităților și obiectivelor lor și să le supună unui proces de revizuire din partea experților

din exterior. Mișcarea spre un guvern mai deschis a fost cu siguranță unul dintre aspectele pozitive ale întregului experiment, ajutând la reducerea distanței dintre guvern și restul societății.

În mod similar, Parlamentul a început să se intereseze de procesul de evaluare. Bineînțeles, activitățile sale în acest domeniu nu au aceeași magnitudine ca și cele ale Congresului SUA, al cărui departament general de contabilitate este foarte puternic. Modelul american are de înfruntat o îndelungată tradiție franceză, în care preponderența ramurii executive asupra celei legislative aduce cu sine limitarea puterii de control a parlamentului. Aici, de asemenea, lucrurile se schimbă: două legi au fost adoptate în 14 iunie 1996 care acordă parlamentului noi puteri - deși modeste – de a evalua activitățile guvernului, puteri care indică faptul că ideea de evoluție progresează.

În lumina acestor concluzii se poate spune că Franța a ajuns în punctul de mijloc. Evaluarea a renăscut în 1990 dar nu a avut atât de mult succes pe cât s-a sperat, atât din motive tehnice cât și politice. Dacă această abordare ar trebui să fie extinsă și îmbunătățită trebuie, cu necesitate să copieze modelul american prin crearea unui departament puternic de evaluare cu resurse substanțiale care va fi responsabil pentru centralizarea inițiativelor. Acest departament este parte a aparatului legislativ american, dar orice organism similar va trebui, probabil, să fie parte din aparatul executiv și administrativ în Franța.

**ANEXA 1. NOMENCLATORUL STRUCTURII BUGETULUI
GUVERNAMENTAL**

A. BUGETELE CIVILE	B. BUGETELE MILITARE
<p><i>Categoria I: Datoria publică</i> <i>Categoria II: Autoritățile publice</i> <i>Categoria III: Resurse departamentale</i></p> <p>Partea 1 – Personal, salarii Partea 2 – Pensii și alocații Partea 3 – Contribuțiile angajaților Partea 4 – Cheltuieli capitale și pentru operații Partea 5 – Întreținere Partea 6 - Subsidii de operații Partea 7 – Cheltuieli diverse</p> <p><i>Categoria IV – Acțiuni guvernamentale</i></p> <p>Partea 1 – Acțiuni politice și administrative Partea 2 – Inițiative internaționale Partea 3 – Inițiative educaționale Partea 4 – Inițiative economice Partea 5 – Programe de interes național Partea 6 – Inițiative sociale Partea 7 – Bunăstare socială</p> <p><i>Categoria V: Investiții guvernamentale</i></p> <p>Partea 1 – Agricultură Partea 2 – Energie și activități miniere Partea 3 – Transport și telecomunicații Partea 4 – Programe industriale și comerciale Partea 5 – Condiții de locuire și planificare urbană Partea 6 – Facilități cultural și sociale cu caracter public Partea 7 – Facilități administrative și alte facilități publice Partea 8 – Investiții în afara Franței metropolitane</p> <p><i>Categoria VI Subsițiile investițiilor guvernamentale</i></p> <p>Partea 1 – Agricultură Partea 2 – Energie și activități miniere</p>	<p><i>Categoria III: Resurse departamentale</i></p> <p>Partea 1 – Personal, salarii Partea 2 – Întreținerea personalului Partea 3 – Contribuții ale personalului și ale patronilor Partea 4 – Cheltuieli pentru forțele armate, capital departamental și operații Partea 5 – Întreținere Partea 6 – Subsidii de operații Partea 7 - Cheltuieli diverse</p> <p><i>Categoria V: Cheltuieli pentru echipamente</i></p> <p>Partea 1 – Cercetare, dezvoltare și prototipuri Partea 2 – Investiții tehnice și industriale Partea 3 – Producție Partea 4 – Infrastructură Partea 5 – Infrastructura NATO</p>

<p>Partea 3 – Transport și telecomunicații Partea 4 – Programe industriale și comerciale Partea 5 – Condiții de locuire și planificare urbană Partea 6 – Facilități culturale și sociale cu caracter public Partea 7 – Facilități administrative și alte facilități publice Partea 8 – Investiții în afara Franței metropolitane</p> <p><i>Categoria VII: Compensații pentru pagube de război</i></p>	
--	--

ANEXA 2. CALCULAREA CHELTUIELILOR DE OPERAȚII

Acest calcul are două părți: cheltuielile de personal și cele operaționale care nu vizează personalul.

Cheltuieli de personal

1. *Baza de buget* a anului precedent este realizată;
2. Baza respectivă *este adusă la zi*, luându-se în considerare schimbările în domeniul indexului salariilor serviciilor civile și efectul pe întregul an al măsurilor adoptate în timpul anului;
3. Efectele *modificării gradațiilor profesionale* sunt calculate, costul (pozitiv sau negativ) al schimbărilor structurale în modelele posturilor spre poziții care necesită o calificare mai înaltă sau mai mică;
4. Costul *noilor posturi* economiile obținute din reducerea posturilor existente sunt calculate, aplicându-se un cost mediu per clasă și per gradație (i.e. în conformitate cu tipul și nivelul postului vizat);
5. Costul *noilor măsuri* este calculat:
 - aducerea la nivel maxim a anumitor dotări;
 - costurile în exces, generate de acordarea de statut permanent personalului temporar;
 - costurile de pregătire;
 - ajustările aduse pensiilor;
6. Se realizează verificări pentru a se asigura faptul că costul total *nu depășește* nivelul predeterminat al apropiierilor.

Cheltuieli operaționale ce nu se referă la personal

1. Reorientarea totală sau parțială a creditelor anului precedent;
2. Economii ce pot fi realizate;
3. Aducerea la nivel maxim a anumitor dotări;
4. Noi măsuri;
5. Verificări care să se asigure la faptul că totalul nu depășește plafonul maxim;

ANEXA 3. CALCULAREA CHELTUIELILOR DE CAPITAL

Cheltuielile de capital, care prin natura lor acoperă mai mulți ani, sunt întotdeauna calculate în două părți: autorizații de programe (AP) și creditele de plată (CP). Autorizarea programelor stabilește limita superioară de credit care poate fi acordată unei anumite investiții. CP sunt realizate pentru a acoperi cheltuielile *anuale* necesare îndeplinirii proiectului capital.

Procedura este următoarea.

Autorizații de programe (AP)

1. Trecerea în revistă a apropiierilor pentru anul n și a prognozelor pentru angajamente înainte de 31 Decembrie;
2. Stabilirea nivelului pentru anul n+1 care consistă în balanța AP acordate în anii precedenți, mai ales AP pentru anul n și noi AP pentru anul n+1;
3. Verificări care să asigure faptul că suma reprezentând balanța AP trecute și viitoare, nu depășește plafonul maxim;

Creditele de plată (CP)

1. Trecerea în revistă a CP conținute pentru anul n;
2. Prognoză pentru CP care vor fi consumate înainte de 31 Decembrie (cheltuielile capitale adesea sunt în urma programului, ceea ce înseamnă că CP planificate nu sunt, de fapt, consumate);
3. Calcularea CP deja votate, rezultând în tranșe de AP acordate în anii anteriori;
4. Discutarea caz cu caz a noilor măsuri cerute, verificarea raportului AP/CP (numit "raportul de acoperire"). De exemplu, în funcție de investiții - dacă acestea vor fi făcute peste 18 luni sau peste 3 ani – rata de acoperire va varia între 70 și 30 %. O regulă pragmatică este de a planifica pentru 40% în CP în primul an, 50% în n+1 și 10% pentru ce urmează.
5. Determinarea apropiierilor CP totale (CP deja votat + noi măsuri) pentru fiecare element al bugetului.

ANEXA 4. STABILIREA CADRULUI PENTRU BUGETUL UNUI MINISTER

Bugetul pentru cercetare

Ipoteză: A crește cheltuielile totale destinate cercetării pentru o perioadă de 5 ani până la nivelul x exprimat ca un procentaj din PIB.

Procedura bugetară:

1. Calculul creșterii cheltuielilor ce urmează a fi efectuate de toate părțile implicate în cercetare. Exemplu: +30 miliarde de FF în 5 ani;
2. Alocarea fondurilor sporite diferiților participanți. Exemplu:
 - +15 pentru companiile industriale (de negociat)
 - +5 în scutiri de taxe (rămâne a fi definit)
 - +10 în cheltuieli bugetare adiționale
3. Determinarea efectului bugetului anual pe tipuri de încărcături. Exemplu:
 - +1 pentru costurile de personal
 - +0,5 pentru cheltuielile departamentale de operare
 - +0,5 pentru cheltuielile capitale
4. Considerarea, pe baza a diferite scenarii, a diferite alocări posibile ale cheltuielilor între minister și organismele de cercetare. Alocările trebuie să corespundă, să se conformeze blocului predeterminat de apropiieri în patru mari domenii ale bugetului:
 - Posturi;
 - Cheltuieli de operare;
 - Creditele de plată legate de investitori;
 - Cheltuieli capitale pentru programele de autorizare.
5. Verificarea schimbărilor globale în domeniul apropiierilor după alocare.

ANEXA 5. EVALUAREA POLITICILOR DE REABILITARE A LOCUINTELOR SOCIALE

Politica de reabilitare a locuințelor sociale a fost una dintre cele 14 programe de evaluare selectate de Comitetul interministerial ce a fost fondat în 1990 (vezi partea a IV- a a notelor). Raportul de evaluare a fost publicat de *La Documentation Francaise* în 1993.

Acest raport de evaluare reprezintă un bun exemplu al tipului de subiect tratat, al metodei folosite și al interesului și limitelor concluziilor rezultate dintr-un astfel de studiu.

În continuare vom prezenta cuprinsul și analiza principalelor secțiuni ale raportului:

1. Sarcinile atribuite comitetului de organizare al studiului.
2. Metodele folosite.
3. Efectele și rezultatele economice ale proiectelor de reabilitare.
4. O expunere sumară a cheltuielilor publice în acest domeniu.

1. Sarcinile comitetului de organizare

În concordanță cu cerințele Consiliului de evaluare științifică și cu nevoile unei evaluări pluraliste, responsabilitatea de conducere a studiului a fost atribuită Comitetului de Organizare a cărui componență ar trebui să reflecte diversitate de opinie.

După ce s-a familiarizat cu aparatul interministerial însărcinat cu evaluarea politicilor publice Comitetul, în primul rând, va analiza modificările regulamentelor și rezultatele studiilor existente, folosind drept sursă de analiză documentele furnizate de Directoratul de locuințe și construcții. În al doilea rând, Comitetul va defini obiectivele și natura cercetărilor și a inițiativelor ce pot fi întreprinse în contextul sarcinilor lor. Au fost identificate 5 teme principale.

a) Atenția acordată pretențiilor locatarilor la redactarea programelor. Ce atenție este acordată locatarilor când programele de reconstrucție sunt concepute, planificate și executate? În ce măsură pașii făcuți și munca realizată corespund priorităților și cerințelor reale ale diferitelor generații și tipuri de oameni ce locuiesc în respectivele clădiri? Este necesar a fi identificate disparitățile între așteptările locatarilor și problemele autorităților contractante.

b) Impactul social al politici de reabilitare, în special în termenii luării în posesiune și ai segregării. Ca o consecință a efectelor financiare (chirii mai mari, capacitate mai mare sau mai mică de a-și permite o locuință mulțumită ajutorului oferit, în funcție de tipul casei deținute), reconstrucția a cauzat mutări ale populației ce variază în funcție de avantajele locuințelor de care beneficiau locatarii, astfel subliniindu-se segregarea în funcție de locuințe, contrar obiectivelor promovate de politica de reabilitare de a menține locatari stabili. Obiectivul evaluării este de a vedea dacă reabilitarea cauzează un grad mai înalt de strămutare din locuințe nu în funcție de avantajele pe care acestea le oferă ci în funcție de modelul “tradițional” al mobilității în cartierele vizate. Aceste efect de segregare a fost accentuat de aplicarea din 1998 a noii scale de condiții de locuințe. Când există o suprasolicitare a caselor de închiriat vizează ajutorul de stat cele mai urgente nevoi? Situația chiriilor este cauzată de efectele politicilor? Sunt ajutoarele oferite

simulări, proiectate pentru a sublinia impactul reabilitării asupra unor poveri reziduale ce apasă asupra locatarilor, suficient de viabile? De asemenea, evaluarea ar trebui să studieze legăturile între politica de restaurare și politica urbană pentru a măsura mai exact impactul interacțiunilor lor.

*c) **Alocarea costurilor și a avantajelor financiare între diferitele părți.*** Reabilitarea presupune un număr diferit de participanți, între guvern și locatari, autoritățile locale având rolul de arbitru. În acest caz, scopul este de a sublinia importanța sistemului de transferare a costurilor între diferiții participanți căci, de acest fapt depinde echilibrul operațiunilor. Autoritățile contractante reușesc să țină sub control costurile de investiții și chirii, în special acolo unde este implicată o economie de energie? Prețul chiriei reflectă realitatea economică a operațiunii? Care este relația între chiria finală și chiria de echilibru? În ce măsură creșterile chiriilor rezultă din reabilitarea efectiv compensată din reducerile planificate?

*d) **Legăturile între politica de reabilitare și întreținere.*** Munca serioasă de întreținere și reparație poate să nu fie finanțată din bugetul de reabilitare deoarece creșterile de chirie, ce sunt rezultat al finanțării de reabilitare trebuie să acopere exclusiv îmbunătățirile. În practică, lucrurile nu sunt chiar atât de clare iar ipoteza destul de răspândită conform căreia reabilitarea este folosită ca un ajutor în cadrul activității de întreținere trebuie confirmată sau invalidată.

*e) **Impactul arhitectural și urban al reabilitării.*** În afara transformărilor structurale și arhitecturale ce impact are reabilitarea asupra transformării cartierelor și asupra imaginii acestora? Există o legătură pozitivă? Cartierele s-au îmbunătățit datorită reabilitării?

2. Metoda

Scopul este de a colecta cât mai multă informație de la diferiții participanți în cadrul proiectelor de reabilitare pentru a asigura condițiile necesare unei analize de o acuratețe cât mai mare. Studiul se bazează pe 8 proiecte pentru fiecare zonă ceea ce reprezintă un total de 80 de proiecte puse în practică între 1982 și 1991.

Pentru a găsi răspunsurile la cinci dintre întrebările adresate panelului de evaluare, problemele trebuie să fie studiate într-un cadru mai larg, cadru ce ia în considerare bazele diferitelor proiecte, în diferite moduri: natura și bunurile deținute de către autoritatea care a solicitat proiectul, incluzând situația sa financiară înainte de proiectul de reabilitare; politica locală în ceea ce privește locuințele și piața locală din acest domeniu; interacțiunile dintre diferitele părți participante; procedurile necesare pentru realizarea proiectului; obiectivele urmărite și modul în care au fost atinse.

*a) **Sursele***

Dificultatea unei anchete retrospective ce compară mai multe proiecte despre un anumit număr de teme rezidă în asigurarea faptului că informația colectată este atât completă cât și validă, de încredere în timp ce se realizează o analiză relativ superficială a fiecărei operații. Ideea este de a avea o evaluare finală și nu un audit.

Sursa primară este reprezentată de autoritatea contractantă care oferă informații bazate pe încredere, ceea ce înseamnă că evaluatorii nu întreprind alte activități de control sau verificare decât prin compararea diferitelor opinii.

Abordarea este una pluralistă: pentru a permite analiza comparativă a datelor, aceeași întrebare este adresată unui anumit număr de participanți.

Rezultatul acestei abordări poate fi triplu:

- Reduce incertitudinea care, în mod inevitabil, însoțește orice informație;
- Completează informația oferită dintr-un punct de vedere partinic de către una dintre părți;
- Oferă posibilitatea realizării unei comparații între punctele de vedere a două părți ce joacă un rol diferit în cadrul procedurii de reabilitare.

Deoarece autoritatea contractantă deține un asemenea rol central, am încercat să ne multiplicăm atât sursele din interiorul autorității, prin anchetarea unui anumit număr dintre reprezentanții săi (director, specialiști tehnici, manageri financiari, funcționari în domeniul social) cât și din afara sa, prin anchetarea directoratului local pentru facilitățile publice, oficiali aleși, asociații de chiriași, asistenți sociali, contractori, etc.

b) De la concluzii la realizarea evaluării finale

La acest nivel apare noțiunea alegerii. Metoda implică colectarea informației și prelucrarea sa astfel încât să fie inteligibilă. Acum, datelor trebuie să li se atribuie un sens, rezultatele cele mai relevante trebuie subliniate, explicațiile trebuie să fie căutate. Aflarea concluziilor implică, în cea mai mare parte, compararea datelor, găsirea conexiunilor adecvate, determinarea tipologiilor care pot avea o natură discriminatorie în relație cu un fenomen particular. Pentru a face acest lucru, adesea este necesar să încrucișăm referințele despre temele majore ale evaluării, să grupăm datele din diferite surse și să le interpretăm în lumina imaginii globale care se desprinde din această mare de informație parțială.

Rezultatele descrise în capitolele următoare derivă din această abordare analitică și trebuie să fie completate sau interpretate în lumina contribuțiilor aduse de grupurile pe care participanții locali le-au alcătuit în contextul cadrului abordării participative.

Deoarece eșantionul de proiect, care constituie obiectul evaluării, este atât de mic și relativ ales la întâmplare, cifrele trebuie considerate cu grijă și în deplină cunoștință de cauză a caracterului oricăror concluzii statistice ce se pot desprinde în astfel de condiții.

Din acest motiv, evaluarea caută mai ales să sublinieze procese și abordări, influențe și efecte semnificative legate de politica de reabilitare și de implementarea sa.

Însă, deși 80 de proiecte constituie un eșantion limitat, întrebările generale despre procedurile de reabilitare au fost adresate unor organizații care se ocupă de aproximativ 700 000 locuințe ceea ce reprezintă peste o cincime din totalul stocului de locuințe sociale.

3. Efectele economice și rezultatele proiectelor de reabilitare

a) *Este ajutorul guvernului eficient din punct de vedere economic?*

Autoritățile contractante rareori gândesc în termeni de efecte și rezultate economice ale unui proiect deoarece, în general, ele mențin investițiile și operațiunile total separate. Locuințele sociale nu pot fi considerate, în mod clar, drept bunuri imobiliare ca oricare altele și trebuie să satisfacă o serie de constrângeri specifice. Astfel, nu există nici o intenție de a încerca să se evalueze “profitabilitatea” unei investiții, mai ales datorită faptului că, în acest tip de operații nu există un investitor propriu-zis. Finanțarea inițială este asigurată de către guvern, autorități locale (care nu primesc nici un avantaj financiar direct în schimbul investițiilor lor), organizații care colectează contribuțiile obligatorii ale angajaților la fondul de locuințe (care obțin rezervări adiționale în schimbul ajutorului lor) și autoritățile contractante, care mai degrabă furnizează acestor fonduri sume proprii minime și primesc în schimb suficient pentru a se afla în echilibru financiar în ceea ce privește aceste operațiuni decât remunerează investiția.

Însă trebuie, de asemenea, adresată problema eficacității economice a fondurilor alocate reabilitării locuințelor sociale și a contribuției sale la “sănătatea” economică, bună sau rea, a organismelor sociale interesate. Scopul următor este identificarea condițiilor în care ajutorul guvernului este cel mai eficient, ceea ce înseamnă, de asemenea, a avea resursele necesare comparării rezultatelor diferitelor operațiuni.

b) Un model analitic

Un model analitic a fost creat pentru a reconstitui aprecierea economică a 35 de proiecte pentru care informația necesară era accesibilă.

Principiul modelului este de a omogeniza toți parametrii (e.g. rata inflației, rata discount-ului, oscilația între cheltuieli și venituri) care nu depind de situațiile locale sau de caracteristicile particulare ale autorităților contractante și, în alte cazuri, de a prezerva valorile definite local (mai ales chiria finală). Asumpțiile sunt aceleași ca și cele folosite pentru a calcula chiria echilibrată din punct de vedere “economic”. Rata pentru măsuri suplimentare destinate reparațiilor majore este aplicată cantității reale de muncă “pură” de îmbunătățire, fiind scăzut echivalentul muncii de întreținere. Această rata este stabilită la 1% pentru toate operațiile. Evoluția cheltuielilor și veniturilor sunt analizate pe o perioadă de peste 20 de ani, mergându-se peste termenul majorității împrumuturilor. Pentru fiecare operație aceste informații sunt prezentate sub forma unei curbe care corespunde balanței agregate a evoluției financiare. Doi indicatori compuși arată trăsăturile principale ale acestor rezultate: perioada de obținere a rezultatelor, i.e. punctul în care balanța agregată devine consistent pozitivă, și valoarea netă curentă (pentru locuire) fondurilor implicate, un indicator al efectului financiar de îmbunătățire al operațiunii. Parametrii care nu pot fi luați în considerare includ nivelul real al cheltuielilor de întreținere care pot fi relaționate/influențate de delapidare și vandalism cauzate de un proces de reabilitare prost controlat, în medii sociale dificile, și valoarea reziduală a proprietății, prea strâns legată de fluctuațiile valorii proprietăților, fluctuații care sunt dificil de revăzut și a căror includere este, în orice caz, străină modului de gândire al celor care oferă finanțare socială.

Rezultatele simulărilor pot fi analizate în funcție de situația specifică a fiecărei autorități contractante, care pot fi descrise prin folosirea a trei parametrii: costul muncii, calitatea finanțării

(aici factorul major fiind posibilitatea obținerii unei finanțări preferențiale în plus față de fondurile de îmbunătățire pentru locuințele sociale închiriate) și scopul pentru care chiriile sunt sporite (o valoare teoretică calculată ca diferența dintre plafonul maxim pentru chirii și chiria precedentă). Rezultatul economic al proiectelor de reabilitare depinde, într-o măsură considerabilă, de acești parametrii cât și de nivelul actual al chiriilor stabilit de autoritățile contractante. Este posibil să se stabilească o tipologie a operațiunilor, în funcție de aceste criterii, și să se analizeze impactul lor asupra rezultatelor.

Rezultatul final al operațiunilor poate fi relevat de doi indicatori, în funcție de abordarea preferată: pentru o abordare ce ia în considerare “chiria echilibrată”, raportul dintre chiria actuală și cea echilibrată (pe care îl considerăm a fi egal cu chiria “economică” calculată în capitolul precedent); pentru o evaluare economică globală, valoarea netă curentă considerată ca un procentaj al sumei investite (pentru o valoare reziduală egală cu zero).

Mai există încă un indicator care poate fi interesant, din moment ce corelează, cu o acuratețe destul de mare, cu rezultatul economic global și oferă linie de demarcație simplă pentru rezultate. Este raportul dintre creșterea chiriei și suma investită, mai puțin subsidiile. Dacă acest raport este sub 8% atunci operațiunea este, în general, “proastă”.

TABELUL 1. STRUCTURAREA CHELTUIELILOR: MEDIA PENTRU 41 DE OPERAȚIUNI

1= o tranșă de 5 KF.91. inc.VAT/locuință (rotunjit)		
Toate vârstele		
	Include toate tranșele de costuri	
	Cheltuieli per unitate	% din totalul cheltuielilor

Pentru toată munca

Fațada		14%
Acoperișul		2%
Izolația		32%
Încălzirea		8%
Facilități comune		10%
Echipament tehnic		6%
Confort		23%
Design		3%
Imprejurimi		2%
Total	90 KF / UNITATE	100%

Întreținere

Fațada		8% %
Acoperișul		2%
Izolația		
Încălzirea		
Facilități comune		2%
Echipament tehnic		2%
Confort		7%
Design		
Imprejurimi		
Total	19 KF / UNITATE	21%

Pură activitate de îmbunătățire

Fațada		5%
Acoperișul		
Izolația		15%
Încălzirea		7%
Facilități comune		7%
Echipament tehnic		3%
Confort		7%
Design		3%
Imprejurimi		1%
Total	43 KF / UNITATE	48%

Comentarii:

- Jumătate din toate cheltuielile se referă la structura exterioară a clădirii, din care două treimi sunt cheltuite pentru izolație.
- Doar 10% din total a fost cheltuit pentru facilități comune, în pofida faptului că impactul vizual și psihologic al unor astfel de renovări este extrem de important.
- Doar 2% din total a fost cheltuit pentru împrejurimi, în pofida faptului că acestea ajută la definire mediului general al locuinței.
- Aproximativ un sfert din total a fost cheltuit pentru interiorul locuinței.

ANEXA 6. EXPERIMENTÂND CU AJUTORUL UNEI ABORDĂRI CONTRACTUALE

O mai bună delegare a responsabilității a reprezentat unul dintre obiectivele primordiale identificate de Primul Ministru în circulara din 26 iulie 1995 asupra reformei guvernământului și a serviciilor publice. Ca parte a acestei inițiative, el a cerut să fie încercată o abordare contractuală.

Până în acest moment relațiile între administrația centrală și rețeaua de departamente constau în monitorizarea strictă și detaliată a resurselor și a acțiunilor și necesitând metode de management administrativ care nu mai sunt aplicabile astăzi.

Nici o companie importantă nu mai operează în acest fel și serviciul civil și-a conștientizat propriul handicap. Scopul abordării contractuale este de a reforma metodele de management administrativ în trei feluri.

1. Acordând managerilor o mai mare responsabilitate pentru bugetul lor.

Scopul acestei reforme este de a acorda departamentelor operaționale o mai mare libertate, atât în pregătirea bugetului lor anual cât și în managementul resurselor pe parcursul anilor.

În primăvara fiecărui an, șefii departamentelor vor negocia numărul angajaților și a bugetului operațional pentru următorul an cu administrația centrală proprie. Negocierile vor fi conduse în același timp în care sunt întocmite reglementările financiare, imediat după ce s-a stabilit, în aprilie, contextul de realizare a bugetului. Este sarcina administrației centrale de a asigura compatibilitatea prevederilor cu cele ale politicilor guvernamentale așa cum sunt ele reflectate în cadrul bugetului.

Fiecărui departament i se va acorda cadru global de referință care reprezintă suma unei garanții generale operaționale și a fondurilor destinate personalului. Resursele pot fi realocate, fie prin suspendarea unor slujbe dintr-o anumită categorie în schimbul unor slujbe mai bine potrivite sarcinilor departamentului, fie prin propunerea de economii nete la nivelul personalului și solicitarea de creșteri când momentul pare potrivit. Singura opțiune interzisă este cea a propunerii care vizează crearea de posturi peste prevederile de personal determinate la centru. Acest lucru este, în mod cert, foarte important.

Deoarece în Franța funcționarilor publici li se garantează angajarea, guvernul trebuie să privească foarte serios recrutarea personalului deoarece vorbim despre angajarea pe viață. Abordarea contractuală asigură faptul că prevederile de operare, care pot fi schimbate de la an la an, nu sunt schimbate pentru posturi permanente.

O dată ce guvernul a decis asupra reglementărilor financiare, departamentele vor primi notificări asupra bugetelor lor finale, atât în termenii garanțiilor operaționale cât și a prevederilor legate de personal.

Resursele departamentului trebuie să fie administrate în timpul anului în concordanță cu principiile specificității atâta timp cât cheltuielile de operare și cheltuielile cu personalul sunt imputate unor itemi diferiți. Plafonul de angajări pentru departament trebuie să fie respectat. În orice caz, programele de finanțare operaționale trebuie să fie conduse în interiorul unei dotări

globale care poate include slujbe temporare, prevăzând posibilitatea auditorilor locali de a verifica respectarea interdicției angajaților temporari de a nu ocupa posturi permanente.

2. Îmbunătățirea calității serviciilor.

Contractele de prestări servicii vor include obiective clare pentru serviciile furnizate către consumatori. Calitatea serviciilor va fi evaluată mai ales prin mijloace cum ar fi ancheta pentru măsurarea gradului de satisfacție al consumatorilor.

3. Încurajarea unei mai mari implicări a personalului.

Șefii departamentelor vor consulta unitățile conducătoare care, la rândul lor, vor consulta angajații în ceea ce privește modalitatea de alocare a resurselor atât în cazul în care bugetul general este în curs de întocmire cât și atunci când resursele sunt de fapt alocate pe baza bugetului final.

Angajaților pot să le fie oferite stimulente financiare pe baza economiilor.

CUNOSCÂND ȘI CONTROLÂND SUFICIENT: PROBLEME ÎN ESTIMAREA ȘI EVALUAREA CENTRALĂ A INIȚIATIVELOR DE POLITICI ȘI A ALEGERII INSTRUMENTELOR

DE FRANCOIS LACASSE³⁵

1. Aspecte generale

Această lucrare revizuieste problemele cheie în ceea ce privește elaborarea și utilizarea analizelor politicilor pentru a supraveghea instituțiile centrale ale guvernului în administrarea legislației și a reglementărilor și, într-o măsură mai mică, a inițiativelor politicilor bugetare. Atenția este concentrată asupra caracteristicilor sistemelor din țările OECD care au reușit și a celor care au eșuat, în perspectiva ilustrării aspectelor cu care micul sector public – cum ar fi cel din țările baltice – s-a confruntat în lansarea și asigurarea dezvoltării sistemelor. În mod convențional, când este folosit termenul de evaluare, înțelegem evaluarea *ex post* a politicilor sau a programelor. Când ne referim la evaluarea *ex ante* a impactului legilor și reglementărilor ne referim la noțiunea de Analiză a Impactelor Reglementărilor sau RIA.

Problemele dezbătute în această lucrare au fost clasificate în patru categorii: metode, organizare, utilizare, zone de pericol.

Secțiunea referitoare la metode tratează starea prezentă a lucrurilor în analizele economice și cele ale politicilor. Atenția este concentrată asupra evoluției, costurilor, utilității potențiale, eficacității și limitelor ei. Această secțiune este destul de scurtă având în vedere conținutul altor lucrări pregătite pentru acest seminar; în particular lucrarea lui John F. Morrall III în mare măsură tratează diferite aspecte ale RIA, un set de metode care sunt parte a corpului principal de cunoștințe în analiza politicilor și care sunt similare celor folosite în evaluarea *ex post*.

Secțiunea *Organizare și Cerere și Utilitate* revizuieste experiența considerabilă a țărilor OECD din ultimii 30 de ani în încercarea sistematică de aplicare a acestor metode pentru îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor, pentru a spori calitatea și eficiența obiectivelor politice legislative, reglementative și a cheltuielilor directe. Experiența câtorva țări cu fundamente instituționale și tradiții politico-administrative foarte diferite conțin, cu toate acestea, o serie de constante a succeselor și eșecurilor ce permit o identificare rezonabil de clară a problemelor cheie ce trebuie rezolvate atunci când se instituie sau se îmbunătățește fie impactul sistematic al analizelor, fie RIA, fie evaluarea *ex post*.

Aspectul principal tratat de această secțiune se referă la provocările ce se ivesc în asigurarea faptului că metodele și tehnicile existente sunt eficient folosite, sunt realizate efectiv analize relevante și, chiar mai important, sunt integrate în procesul de adoptare a deciziilor în vederea îmbunătățirii rezultatelor politicilor publice. Din punct de vedere istoric, majoritatea obstacolelor importante în producerea și, chiar mai mult, în utilizarea efectivă a analizelor impactului au fost destul de prost prevăzute la început. În timp, în țară după țară, calitatea metodelor, rigoarea și performanțele lor în alte domenii (de exemplu în politicile macroeconomice, dotarea armatei, în

³⁵ Dl. Lacasse este economist, profesor la universitatea din Quebec (Hall) și un fost oficial în cadrul OECD și al guvernului canadian

activitatea centrelor academice și de cercetare) a condus la o serie de iluzii serioase în ceea ce privește capacitatea lor odată ce au fost aplicate unui univers politico-administrativ. În toate cazurile ei au subestimat sau au neglijat atât specificitatea lumii politice cât și a structurilor publice de tip birocratic care o sprijină.

Aceste secțiuni privitoare la organizații și la utilitate se bazează pe rezultatele obținute din experiența unor țări diferite și din analiza acestei experiențe și, în particular, a acelor motive din care modalități particulare de asigurare a integrării analizelor politice au fost considerate eficiente sau cu lipsuri. S-a scurs suficient timp de la prima încercare curajoasă a decadelor precedente, suficiente cercetări și inteligență au fost investite în explicarea a cum și de ce speranțele de ieri au devenit astăzi reforme necesare pentru a genera rezultate care pot fi interpretate ca lecții importante și ca trăsături caracteristice aplicabile tuturor contextelor naționale.

A patra și ultima secțiune, *zona de pericol*, se desprinde din una dintre problemele cheie identificate în secțiunea referitoare la organizație: filtrarea i.e. selecția inițiativelor politicilor care ar trebui supuse analizei totale a impactului, analiză ce poate fi câteodată costisitoare și îndelungată. În special când se instituie un sistem, acest aspect este unul dintre cele mai supărătoare. De exemplu, fără selectivitate și cu un număr mare de cerințe formale, apar întârzieri și "ritualizări" care discreditează sistemul sau rezultă într-o evitare sau neglijare pe scară mare a analizelor impactului.

Zonele de pericol sunt acele tipuri sau clase de decizii politice de care au fost atașate deseori consecințe neașteptate sau neplăcute, conducând la costuri politice sau economice semnificative. Lista dezbătută în această secțiune subliniază acele domenii unde putem presupune, aproape de la început, că o analiză detaliată este potrivită; cazurile în care potențialele câștiguri în termeni de reducere a riscurilor și a costurilor (economice, bugetare, sociale și politice) vor depăși aproape sigur cheltuielile reprezentate de analiză dar care, după cum știm în prezent, merită întârzierile implicate.

2. Metode

2.1. O bază solidă a tehnicilor

În general, există puține probleme în ceea ce privește calitatea și relevanța estimării impactului metodelor. Majoritatea celor care sunt disponibile astăzi se bucură de un larg consens în ceea ce privește adecvarea, fiabilitatea, limitele, a când și unde pot fi ele folosite.

Această stare bună a lucrurilor există într-o arie largă a politicilor. Tehnici bine testate sunt disponibile pentru toate proiectele potențiale de investiții, de la infrastructură la resurse naturale sau servicii de tip comercial, pentru calcularea costurilor și beneficiilor în vederea determinării categoriei de rate a discount-ului acceptabilă pentru estimarea valorii timpului, prețuri fictive sau pentru bunuri și servicii cu prețuri care nu pot fi măsurate empiric (parcurile naționale), pentru schimburi externe, etc. De-a lungul ultimei decade, perfecționările aduse analizelor cost-beneficii au făcut ca elementele derivate din ea să fie un set standardizat de instrumente cu capacități și slăbiciuni bine cunoscute. Chiar mai mult, calculele cu costuri reduse au redus substanțial costurile analizelor amănunțite și a simulărilor făcând posibilă urmărirea cu mare precizie a efectelor rezultatelor oricărei ipoteze date.

De exemplu, măsurarea beneficiilor din serviciile nonprofit cum ar fi parcurile naționale, sau absența riscului șomajului nu pot fi ignorate astăzi argumentând că astfel de dimensiuni sunt nemăsurabile sau că nu pot fi calculate. Ele pot fi măsurate. Mai mult, procesul estimării economice a permis realizarea unui mare progres în alegerea explicită a alternativelor, a valorilor asumate unor obiective politice sigure (surplus de petrol asigurat, servicii publice continue, etc). Același lucru poate fi spus despre capacitatea de a identifica precis cine ia, de la cine și ce în ceea ce privește reglementările, taxele și alocațiile bugetare.

De-a lungul ultimelor decade, s-au îmbunătățit metodele de abordare a analizelor cantitative legislative sau reglementative, mai mult decât cele utilizate în procesele de investiții. Modelarea sectorială (agricultură, transport, etc) a urmat macromodelări în domeniul modelelor calculabile de echilibru general. Acum 10 ani acestea au fost tehnici noi însă, de atunci, ele au devenit instrumente “expirate” pe care sectorul administrativ le poate dezvolta sau achiziționa. Modele dinamice de simulare pentru politicile sociale, deși mai puțin avansate și mai puțin standardizate, pot fi totuși considerate instrumente standard; problemele metodologice (fiabilitatea, stabilitatea, creșterea costurilor în bani și timp) nu mai constituie probleme.

Această imagine roz este mult simplificată dar se bazează pe fapte. Din nefericire, descrie doar o parte a realității. În continuare există probleme importante în ceea ce privește utilizarea și organizarea, prezentate în secțiunea următoare, dar chiar și cele mai acceptate și sofisticate tehnici prezintă neajunsuri fie în metodele pe care le folosesc, fie în ceea ce privește aplicabilitatea sau interpretarea lor. Următoarea subsecțiune dezbate această problemă.

2.1. Limite și probleme

Există trei tipuri de restricții tehnice a metodelor consensuale și la îndemâna oricui:

1) Inaccesibilitatea sau costurile datelor sau informațiilor tehnice. Cel mai bun exemplu cunoscut în ceea ce privește acest caz este dezbaterea furtunoasă, ce încă nu s-a încheiat, privitoare la încălzirea globală, la creșterea suprafețelor deșertice, la toxicitatea poluării aerului urban, etc. În toate aceste cazuri, datele științifice și modelele pe baza cărora analizele economice pot realiza estimări ale impactului pentru a face față interacțiunilor complexe în interiorul setului larg al fenomenelor interrelaționale, fie nu sunt disponibile fie nu sunt foarte convingătoare. Toate lucrurile fiind similare, aceleași dificultăți sunt întâmpinate și în cazul impactului securității sociale asupra preferințelor familiale cât și în cazul reintegrării sociale a deținuților în închisori, etc.

Pe un plan mult mai modest, calitatea slabă a datelor colectate poate pune în pericol analize foarte sofisticate în domenii atât de diverse cum ar fi politicile industriale și cercetare și dezvoltare, planificarea recoltelor, modele de consum atunci când se ține cont de efectele asupra averii, estimarea șomajului atunci când mișcările înspre și dinspre forța de muncă sunt slab cunoscute, etc.

2) De asemenea, limitele modelelor și tehnicilor standard au devenit evident domeniul impactului plăților de transfer (impactul asupra comportamentului forței de muncă, impactul asupra formării și stabilității familiale, etc). Dificultăți speciale și costuri importante legate de intervalul de timp alocat politicilor au rezultat din implementarea anumitor măsuri în domenii ce oscilează de la beneficii pentru sănătate la asigurări de șomaj, proiecte de ameliorare a sărăciei și de intervenție în cazuri de invaliditate. Capacitățile necesare pentru o bună estimare pe termen lung în aceste domenii necesită modele fiabile atât în domeniul cererii, pentru transferurile în

partea potențialilor beneficiari (i.e. comportamentul forței de muncă, veniturile neraportate, capcana sărăciei) cât și pentru ajustările guvernamentale ale eligibilității criteriilor de susținere și evoluție în timp. Deși modelele sunt încă considerate nesatisfăcătoare de partea cererii, ele se arată totuși promițătoare; în cel de-al doilea caz, ele nu există în prezent. Alte domenii în care schemele rezultă din tendințele pe termen lung și modificările de comportament s-au dovedit, de asemenea, dificil de abordat; de exemplu, previziunile legate de evoluția tehnologică sunt cunoscute ca fiind problematice, după cum sunt și calculele referitoare la efectele reglementărilor asupra puterilor de angajare și concediere a firmelor.

3) Estimarea riscurilor legate de o scară largă de operațiuni asupra unor instituții publice și private pare să depășească capacitatea analitică a tehnicilor prezente deși există încă îndoieli în ceea ce privește dezastrul evident înregistrat în ultima decadă în multe țări OECD, dacă ele erau într-adevăr impredictibile sau dacă sistemul de politici nu a vrut să facă față riscurilor ce puteau fi dezvăluite, fie datorită lipsei unei capacități adecvate de analiză, fie din lipsa unei organizări corespunzătoare.

Nesurprinzător, două sau trei aspecte abia menționate vor reapărea în secțiunea *zonele de pericol*. Nu există multe pete oarbe în metode însă, acelea care există pot fi importante în ceea ce privește cheltuielile și impactul economic.

2.3. Interpretarea și consensul distributiv

Estimarea distributivă expune limitele anumitor evaluări a impactului metodologic și poate fi atribuită parțial deficiențelor metodelor și parțial dificultăților de interpretare.

Modele solide pot estima clar cine va plăti și cine va beneficia de pe urma oricărui set de legi și reglementări date, cum ar fi selectarea și creșterea TVA peste 1 în taxele pe venituri. În orice caz, acest fapt este mai puțin adevărat pentru taxele asupra investițiilor, unde estimările sunt mai fragile și mai costisitoare. În orice caz, problema reală o constituie semnificația cifrelor, cât de bine ele vor identifica problemele de echitate în forme folosite politicii și dacă pot fi sau nu folosite procesului decizional, mai ales când complexitatea tehnicilor sau ideilor fac ca rezultatele și modalitățile în care au fost obținute să fie dificil de explicat.

De exemplu, evaluarea distributivă a taxelor, cheltuielilor și reglementărilor ar trebui să fie realizată pe baza distribuției actuale a veniturilor sau pe baza distribuției lor pe termen lung? Specialiștii în domeniu au optat pentru ultima variantă cu mult timp în urmă, însă mass-media, opinia publică și politicienii nu.

În ceea ce privește utilizarea datelor distributive, a continuat să fie afectată de problema de bază, și anume faptul că astfel de estimări generează o opoziție organizată la orice schimbare, claritatea cifrelor poate duce ușor la o paralizie politică. Unele probleme regionale sau tarifare au devenit de nerezolvat când sunt disponibile caracteristicile precise ale câștigătorilor și a învinșilor.

2.4. Vulnerabilitate și manipulare

Metodele pentru evaluarea impactului economic al reglementărilor sau al cheltuielilor publice, oricât de bine ar fi stabilite și standardizate, sunt vulnerabile la manipulare. În mod esențial, aceasta reiese din prognoza ajustărilor realizate de o a treia parte (de la modificări în utilizarea

serviciilor determinate de schimbări ale prețurilor la investiții adiționale ale firmelor ce primesc subsidii), din valorificarea beneficiilor și a costurilor atunci când observarea directă a prețurilor pieței este redusă (valoarea timpului, elementelor de acord și a problemelor).

Cineva care este convins că o inițiativă de politică ar trebui să fie adoptată (un ministru, de exemplu) poate relativ ușor - chiar fără să recurgă la distorsiuni grosiere - să influențeze estimările, într-un sens sau într-altul. Rareori metodele pot fi definite sau impuse de o manieră suficient de precisă pentru a elimina această posibilitate.

În consecință, soluția la problema vulnerabilității și a manipulării nu poate fi găsită în metode ci în controlul organizării analizelor impactului.

2.5. Concluzii privitoare la metode

Sumarizând, problema metodelor prezentată pe scurt în lucrarea de față doar nuanțează trăsătura caracteristică a metodelor: există metode încercate și fiabile, disponibile pe piață, exceptând câteva domenii care sunt importante din puncte de vedere economic. Utilizarea lor depinde mai mult de alegerile politice decât de disponibilitate. Anticiparea manipulărilor este, în esență, o problemă de organizare și de constituire a sistemului.

3. Organizare și structuri

Această secțiune dezbate furnizarea estimărilor și evaluărilor. Acest aspect se referă la modul în care sistemul poate *produce, reguleră și la timp, analize care sunt tehnic corecte și relevante pentru procesul de luare al deciziilor legislative și reglementative.*

Deținerea de metode performante nu conduce automat la analize economice riguroase. Aici noi vom explica cum să conduci și să asiguri RIA și evaluările.

Perspectiva favorizată în această secțiune este cea a sectorului public și a economiilor mici, cu puțină sau chiar fără tradiție a analizelor impactului economic. Indicațiile în ceea ce privește modalitatea de conducere și de asigurare a realizării analizelor impactului este mult mai puțin clară decât metodele analitice însele. Modalitatea în care un sector public poate fi cel mai bine organizat pentru a-și realiza funcțiile este mai puțin o problemă de tehnică și mai mult una de judecată. Indicatorii oferiți mai jos despre problemele și practicile ce pot să funcționeze mai bine se bazează în principal pe experiența în domeniul evaluărilor și estimărilor din anumite țări OECD în cursul ultimei generații. Lucrarea semnată de Morrall prezintă evoluția practicilor și a contextelor lor în SUA, țara în care s-au făcut cele mai multe progrese în sistematizarea analizelor *ex ante* a impactului reglementărilor. Din acest motiv, această lucrare privește alte țări OECD deoarece experiența și lecțiile învățate în diferite contexte naționale converg.

3.1. Expertiza și resursele disponibile

În economiile mici, unde există o tradiție redusă a estimărilor și unde resursele reale sunt puține în interiorul sistemului, un anumit număr de alegeri trebuie să fie făcute. În primul rând trebuie să se știe dacă este mai bine să se realizeze modele și să crezi expertiză internă sau să cumperi expertiză externă.

Aspectul cumpărării sau realizării este o problemă de grad. Construirea unui nivel minim de expertiză internă sau cel puțin crearea unei anumite mase critice nu poate fi ignorată niciodată. Un corp al funcționarilor publici trebuie să fie disponibili pentru a conduce contractele, pentru a asigura respectarea de către angajații externi temporari a termenilor contractelor. În orice caz, nu există nici o reală alternativă în cazul inițiativelor legislative sau a reglementărilor importante; personalul intern trebuie să fie folosit pentru a identifica problemele și pentru a defini mandatele pentru investigațiile și calculele prevăzute în contract. Exceptând cazurile speciale (calculele statistice, aspectele tehnice ale modelărilor, etc) nu se poate aștepta de la un furnizor extern să transpună problemele guvernamentale în propuneri de acțiune. Majoritatea acestor subiecte se desprind din situații critice sau din promisiuni făcute în contextul foarte general al alegerilor electorale. Așadar, primul pas în definirea opțiunilor relevante trebuie să aparțină celor ce sunt foarte apropiați de centrul politic decizional, cei ce știu care opțiuni pot fi examinate sistematic și cum pot fi prezentate rezultatele.

Constituirea acestui centru de personal specializat nu necesită sute de funcționari publici care să fie pregătiți printr-un proces îndelungat și costisitor. În primul rând, dacă se hotărăște folosirea expertizei externe, numărul specialiștilor interni este redus. În al doilea rând, dacă, după cum am menționat în prima secțiune, metodele sunt foarte standardizate pe plan internațional, aceasta se datorează, în mare parte, faptului că bazele metodologice referitoare la analizele politicilor se desprind din discipline interrelaționate (economie, analiza sistemelor, etc) unde există deja un mare număr de oameni care îndeplinesc condițiile cerute. În cele din urmă, instituții internaționale și câteva centre de cercetare au dezvoltat un cadru foarte larg de materiale și cursuri foarte accesibile; în general, centrele de specializare sunt încântate să își modeleze serviciile după nevoile specifice ale clienților. Chiar și pentru pregătirea experților interni este relativ ușor să recurgi la piața internațională.

În ceea ce privește problema cumpărării sau realizării prin eforturi proprii a metodelor necesare, trei fenomene merită să fie menționate în contextul practicii și dezvoltării principalelor țări membre OECD:

- Chiar și în economiile dezvoltate, apelarea la experții străini este în creștere și substanțială. Chiar și în cazul unui sector public larg, estimarea impactului, din punct de vedere managerial, nu este o activitate obișnuită, în mod tipic generând economii serioase prin apelul la specialiștii externi.
- Tendința spre externalizarea surselor de aprovizionare s-a intensificat în ultimii ani³⁶ în țări ca: Austria, Canada, Regatul Unit după o perioadă în care au fost investite resurse importante în construirea capacităților interne.
- Unii indicatori au marcat internaționalizarea crescândă a pieței de expertiză, în mod particular în domenii cum ar fi auditul și evaluările firmelor supuse de privatizării, elaborarea și utilizarea modelelor de simulare informatizată, etc.

Așadar, toate laolaltă, aspectul resurselor disponibile, chiar și pentru economiile de dimensiuni modeste, nu este cea mai stringentă problemă. Cu siguranță, situația este acum mult mai clară decât a fost cu 20, sau chiar 10 ani în urmă (piață mai amplă, tehnologie mai ieftină, etc).

Acestea fiind spuse, externalizarea nu este un panaceu universal mai ales datorită faptului că nu ajută la prevenirea manipulării estimărilor. Într-adevăr, ea este supusă manipulării la fel de mult,

³⁶ Managing Market-Type Mechanisms, PUMA/OECD, 1995.

dacă nu și mai mult (Lacasse, 1995) cât este și producția internă. Un motiv în plus pentru a cere alcătuirea capacității interne menționate mai sus, ținând cont de prevederile contractului și de management ca și de calitatea internă și relevanța controlului. Unele experiențe, în mod particular exemplul SUA, au sugerat că o parte a acestor funcții “interne” ar putea fi realizată prin repartizarea contractelor externe mai multor prestatori, parte dintre ei jucând rolul de sub-contractori în domeniul controlului calității și pertinentei studiilor produse. Totuși, este încă prea devreme pentru a trage concluzii în această privință, dar posibilitatea merită să fie explorată.

O problemă asemănătoare, însă mai puțin importantă, este dacă să investim în modele vaste, larg utilizabile, care ar putea furniza instrumente de bază pentru multe decizii. Lucrarea lui Stass ilustrează cum, în Franța, unele modele sectoriale, de exemplu în domeniul agricol, sunt necesare pentru evaluarea schimbărilor continue în politici și în medii cum ar fi politica agricolă comună membrilor UE. Acestea sunt echivalentele sectoriale ale indispensabilelor modele macro, care sunt cerute peste tot în vederea evaluării și stabilirii stării fiscale, pentru negocierile cu organizațiile internaționale și pentru transmiterea informațiilor corecte piețelor financiare.

Decizia de a investi în instrumente de o astfel de natură, considerată o prioritate, este în mare măsură o problemă ce ține de domeniul politicului și de adaptarea acestor instrumente problemelor ce se profilează la orizont. În cazuri cum ar fi politicile agricole în contextul integrării europene, aceste instrumente sunt, probabil, indispensabile. Același lucru poate fi spus și în ceea ce privește modelele dinamice de simulare privitoare la schimbările predictibile importante, de exemplu în domeniul asigurărilor naționale de sănătate.

Ar trebui subliniat că există o piață internațională semnificativă și competitivă pentru instituirea, implementarea și aplicarea unui astfel de tip de model. Într-adevăr, recursul la această piață este, probabil o soluție mai fiabilă și mai economică decât analiza *ad hoc* a politicilor, dată fiind prezența marilor firme stabile ce domină această piață și pot furniza cele necesare. Țările mici, cum ar fi Irlanda și Noua Zeelandă, s-au folosit deseori de această opțiune.

Din nou, recursul la piață pentru dezvoltarea acestor modele des utilizate, ce sunt folosite pentru asigurarea coerenței unor proiecte importante cum ar fi cele legate de integrarea europeană, constituie o soluție însă nu un panaceu universal. Cu cât este mai sofisticat sistemul, cu atât este mai costisitor să schimbăm furnizorul și cu atât mai multe resurse interne trebuie mobilizate pentru realizarea contractului.

3.2. Localizarea responsabilităților de producție și control

Acest aspect este crucial. În orice caz, experiența țărilor OECD nu conduce la interpretări ușoare ce permit definirea unei “structuri optime”. Structurile folosite au istorii diferite și continuă să difere. În multe cazuri, eșecurile au fost notorii, în parte datorită neajunsurilor organizaționale și de design. Designul care în unele țări a avut succes, în alte țări a eșuat. Acestea fiind spuse, din succesele și eșecurile înregistrate pot fi trase câteva învățăminte.

Subsecțiunea tratează succesiv problemele ce trebuie adresate în vederea localizării responsabilităților pentru producție și control, trăsăturile comune majorității sistemelor ce funcționează bine în ceea ce privește atribuirea responsabilităților și a inerentelor arbitraje din cadrul procesului de concepție a oricărui sistem. Într-adevăr, aceste compromisuri sunt inevitabile și ar trebui prevăzute de la început.

3.2.1. O problemă fundamentală și un imperativ semnificativ: management și control.

După cum a fost menționat în secțiunea metodelor, chiar și tehnicile cele mai solide și mai standardizate sunt destul de vulnerabile la manipulări și prejudecăți ce sunt deseori de o natură foarte subtilă. Unii practicieni (Moidson) chiar au sugerat ca operațiune standard, că diferiți cercetători implicați în procesul de decizie să prezinte propriile concluzii pentru a evita pledoariile deghizate în “studii obiective”. În multe sisteme ample (planificarea transportului urban, armată) acestea sunt, efectiv, observațiile. Alți specialiști (Kingdon, Reich, Lacasse, Rhoads) au demonstrat cum formularea problemelor cu care se luptă autoritățile politice poate influența analiza soluțiilor ce pot fi oferite factorilor de decizie. Problema asigurării faptului că analizele oferă tot ceea ce poate oferi o metodă riguroasă nu este, așadar, nici trivială și nici susceptibilă a fi rezolvată prin nici o “soluție” organizațională definitivă.

Problema cheie în ceea ce privește controlul este minimalizarea prejudecăților și manipulărilor. Nimeni nu mai contestă că ministerele, nu pentru că sunt prost conduse sau necinstite, ci pentru că își asumă responsabilitățile sectoriale, acționează adesea ca grupuri de presiune față de guvern, unindu-se cu lobby-urile obișnuite din exterior. Un ministru al agriculturii care nu poate să spună că apără fermierii este, de obicei, ex-ministru al agriculturii; același lucru este valabil și pentru reprezentanții regionali (Hausmann and Reisen). Descentralizarea totală a responsabilităților ce păreau necesare pentru impactul sau estimarea studiilor a eșuat întotdeauna. O autoritate centrală responsabilă pentru controlarea studiilor de impact pare, așadar, necesară și toate sistemele de evaluare și estimare din țările OECD sunt structurate în acest fel.

Depășind aspectul strict al controlului, localizarea responsabilității centrale pentru RIA și evaluări implică o problemă la fel de importantă și anume cea a leadership-ului. Programul politic evoluează odată cu cerințele analizelor, în mod clar cineva trebuind să fie responsabil pentru modalitatea în care RIA și evaluările sunt realizate, responsabil nu numai pentru desfășurarea actelor administrative ci și pentru sprijinul continuu și îmbunătățirile ce trebuie efectuate. Când sistemul este lansat, acest rol al leadership-ului include producerea documentației necesare în ceea ce privește metodele și programul, organizarea cursurilor de pregătire precum și implicarea în numirea persoanelor cheie în ministere, etc.

Această problemă a autorității centrale merge mai departe: mânăuirea problemelor politice spinoase ce implică co-responsabilitatea autorităților centrale și a celor bugetare (evoluția pe termen lung a transferurilor, interferența involuntară a unei politici în domeniul alteia, etc.) implică stabilirea unor responsabilități clare de inițiativă în domeniul analizei și formulării politicilor, dincolo de atribuțiile normale ale centrului și ale bugetului³⁷. Concret, această nevoie de autoritate și responsabilitate centrală se aplică metodelor la fel de bine ca și problemelor politice sensibile: cineva trebuie să fie responsabil pentru a se asigura că analizele sunt făcute și diseminate. Drept consecință, responsabilitatea pentru alegerea studiilor care trebuie realizate este bine să fie clar definită, instituționalizată și centralizată. Acesta este lucrul subliniat de Dl. Morrall în cazul Statelor Unite.

3.2.2. *Actorii interni și rolurile lor: practici comune*

Pentru a elimina pericolul reprezentat de analizele prejudiciate sau de proastă calitate multe sisteme au acordat responsabilități semnificative de producție și control organizațiilor centrale, legate de buget, la centru sau la nivelul celor ce execută auditul. Acesta a fost cazul Canadei, Danemarcei, Australiei, etc. unde, pentru o perioadă, evaluările finale și inițiale au fost realizate de o manieră centralizată.

³⁷

Budgeting and Policy-Making, SIGMA Paper Nr. 8, OECD, 1996

Această opțiune centralizată și-a demonstrat rapid lipsurile. Astăzi doar Australia încă mai încearcă să lege evaluările de ciclul bugetului central și acordă Departamentului de buget responsabilitatea executivă pe lângă cea de control. Altundeva, centralizarea analizei la dispoziția Departamentului de buget nu au făcut altceva decât să adauge un episod negocierilor bugetare care a degenerat ușor într-o partidă de “v-ați ascunselea” între centru și ministere (în ceea ce privește datele, de exemplu). Cel mai important efect negativ al analizelor RIA centralizate este faptul că expertiza sectorială dobândită de ministerele competente nu este folosită, chiar dacă este vitală în cadrul procesului de identificare a problemelor sau de prevedere a soluțiilor pentru aceste probleme sau pentru definirea studiilor necesare.

“Soluția” – și mai degrabă practica organizațională standard de astăzi – este tratarea diferită a producției și a controlului funcțiilor. Inițiatorul politicii, în general ministerele, este responsabil pentru efectuarea analizelor în conformitate cu standardele definite de centru, care de asemenea exercită și funcția de control. De exemplu, în cazul realizării RIA în Canada, funcția centrului era de a asigura faptul că studiile cerute erau realizate în conformitate cu standardele impuse și că erau publicate într-o manieră aprobată.

Se pot observa numeroase variante ale acestui scenariu de bază. Una dintre cele mai interesante este întâlnită, în Regatul Unit unde, înainte ca o inițiativă politică să poată fi prezentată Consiliului de Miniștri trebuie să îndeplinească o serie de cerințe stricte: calcularea completă pe termen lung și scurt a impactului bugetar și economic; examinarea alternativelor metodelor de intervenție disponibile (reglementări, legislație, privatizări, dotări bugetare, etc) ce fac posibilă îndeplinirea aceluiași nevoi și obținerea aceluiași rezultate, analizele reciproce ale impactului în raport cu alte instituții, reglementări și legislații, etc. Cu toate acestea, chiar și în acest caz exemplar, a fost necesar să avem o “unitate de eficiență” specială, atașată Primului Ministru, în vederea promovării reformelor, acțiunilor publice importante și a evaluărilor managementului.

Lucrarea lui Stasse a arătat cum a creat Franța o instituție centrală specială pentru a exercita un control pertinent și de calitate, în cadrul ultimei lor încercări de a introduce evaluarea *ex post* la nivelul întregului sistem. Instituția este responsabilă pentru verificarea calității și relevanței. Rezultatele au fost dezamăgitoare din cauza unor motive similare celor din alte țări ce au optat inițial pentru centralizarea totală: insuficiente legături între evaluări și procesele legislative și bugetare. O situație asemănătoare a apărut și în Canada în anii '80. Într-un cuvânt, orice responsabilitate centralizată trebuie să fie suficient de solidă pentru a asigura relevanța și integrarea politică a RIA sau a evaluărilor. Calitatea și relevanța controlului nu constituie condiții suficiente.

Localizarea, amplasarea producției la nivelul ministerelor și controlul împreună cu leadership-ul la centru pare o soluție bună însă, în nici un caz, ușor de pus în practică. De exemplu, în țări atât de diferite, ca Franța și Canada, s-au întâmpinat dificultăți foarte serioase în controlarea de departe (i.e. de la centru) a cursului plănuit al evaluărilor în funcție de orientările alese, a generării unor cercetări și a identificării și corectării erorilor de design, etc.

Aceste probleme explică de ce, atunci când analizele impactului sunt structurate funcție de o manieră standard, “intrușii” cum ar fi organizațiile de audit, “consiliile”, “comisiile de anchetă”, “forțele cu sarcini speciale”, etc., au jucat, și în multe cazuri continuă să joace, un rol atât de important în domeniu.

3.2.3. *Outsider-i indispensabili ?*

Statutul outsiderilor este definit aici în concordanță cu instituțiilor executive standard, care stabilesc procesele legislative, bugetare și reglementative. În toate țările OECD, cu excepția SUA, puterea legislativă nu este activ implicată nici în definirea opțiunilor politice, nici în producerea sau utilizarea analizelor.

Chiar dacă nu aparțin acestor instituții ale puterii executive (și, în anumite cazuri, tocmai de aceea), organe cum ar fi Oficiul Național de Audit în Regatul Unit, Oficiul Contabil General (GAO) în SUA, grupul ESO și Oficiul de Audit în Suedia, etc., joacă un rol foarte important în asigurarea realizării adecvate a estimărilor și evaluărilor. Recenta tendință a instituțiilor parlamentare de audit este de a nu se mulțumi să vegheze prin audierile lor la respectarea regulilor stabilite, ci de a se implica, sub o formă sau alta în procesul de optimizare a resurselor, ceea ce este o formă de evaluare. Deseori, outsiderii au preluat conducerea promovării analizelor, dezvoltării metodelor sau instituirii standardelor pe care ministerele trebuie să le respecte. Aceasta este, în mare măsură, cazul GAO în SUA.

ESO din Suedia este deosebit de interesant deoarece, într-o țară relativ mică, combină o structură instituțională originală și un mijloc de control foarte deschis și eficient (Schubert 1996). El reușește să îmbine independența și transparența asociată recurgerii la outsider și relevanța ce provine din faptul că este parte a sistemului. ESO este instituită ca o Comisie permanentă de anchetă atașată Ministerului de Finanțe; Bordul Director este alcătuit în mare parte din funcționari publici și câțiva universitari și reprezentanți ai sindicatelor. Toți sunt numiți cu titlu personal și nu reprezintă pe nimeni decât pe ei înșiși. Mandatul lor este scurt. Un secretariat restrâns alcătuit din trei persoane realizează munca administrativă.

Funcția ESO constă în selectarea și formularea problemelor privitoare la politici care sunt apoi studiate de cercetători din exterior, a căror rezultate sunt publicate în condiții de maximă difuzare. ESO nu exercită nici un alt control asupra output-urilor decât cel al calității cercetărilor; el acceptă sau respinge raportul pentru publicare strict în baza calității tehnice, autorii asumându-și întreaga responsabilitate pentru rapoarte. ESO este răspunzător doar în fața Ministrului de Finanțe și, în ultimul rând, în fața Primului Ministru, pe aceleași baze: calitatea și relevanța analizelor. Controlul efectiv al calității rezultă din larga difuzare a studiilor, din reacțiile ministerelor și a grupurilor de interes, din transparența completă a procesului precum și din eforturile deliberate depuse în vederea asigurării unei difuzări cât mai larg posibilă.

Această organizație a jucat un rol cheie în accelerarea procesului legislativ, în îmbunătățirea dezbaterilor și legislației în domenii atât de diverse ca subsidiile agricole, transferurile sociale, sănătate sau calitatea administrației locale. Ar trebui să se menționeze că intervin relativ devreme în procesul legislativ sau reglementativ, fapt care mai degrabă ajută la fortificarea procesului. Când se dezbate inițiative guvernamentale importante, studiile sistematice sunt mai folositoare când sunt realizate înainte ca problemele și soluțiile lor să fie “înghețate” și reduse la formulări specifice, fenomen ce are inevitabil loc atunci când sunt elaborate proiecte legislative sau reglementative. Sistemul de evaluare britanic, menționat anterior, funcționează în acest mod.

Ce putem desprinde din acest fapt oarecum stânjenitor este că outsiderii ocupă un rol cheie în asigurarea faptului că analizele cerute de procesul legislativ, bugetar și reglementativ sunt eficiente, fie ele *ex ante*, *ex post* sau ambele?

Interpretarea mea este că outsiderii ocupă un astfel de loc pentru că îndeplinesc două nevoi de bază: competiția și independența și perspectiva.

Competiția/independența se referă la prezumția bine fondată că, o singură sursă a analizei și de informare, un monopol –mai ales unul politic- nu este credibil pentru mult timp și este, în special, vulnerabil la manipulare. Perspectiva referitoare la faptul că instituții de bază precum Departamentul de buget sau Biroul Primului Ministru lucrează, în general, cu limite de timp și imperative politico-constituționale atât de stricte încât suferă de miopie și nu mai au timp să integreze, și cu atât mai puțin să conducă sau să efectueze, evaluări sau estimări. Aceasta ne conduce la inevitabila problemă a negocierilor care trebuie operate atunci când instituiem sau conducem un sistem pentru evaluarea impactului.

3.2.4. *Negocierile*

Găsirea unui echilibru între calitatea studiilor și necesitatea de a le realiza este întotdeauna dificilă și depășește RIA, evaluările și administrația publică (Moidson). Ca rezultat, toate sistemele au instituit proceduri importante de rezolvare a problemei selectării propunerilor reglementative și a inițiativelor politicilor ce ar trebui să constituie subiectul diferitelor nivele ale analizelor impactului. Anumite praguri (financiare) sunt suficiente pentru a face față problemelor ce se nasc atunci când se cunoaște în mică măsură dimensiunea aproximativă a posibilelor impacturi.

Aceasta se întâmplă în mod particular, atunci când reglementările sau legislațiile nu au, sau au un impact bugetar scăzut dar pot avea consecințe economice importante. De exemplu, creșterea substanțială a formalităților, a costurilor administrative și a incertitudinilor referitoare la obținerea aprobărilor pentru începerea unei afaceri mici, stricta interdicere a anumitor scăpări, schimbările substanțiale ale standardelor pentru bunurile și serviciile importate, toate acestea sunt inițiative ce nu au un impact bugetar direct dar pot afecta angajările, producția și prețurile într-o economie. Ultimul exemplu se referă la dezastrele din domeniul economiilor americane și a împrumuturilor pentru calamități, eșecuri care au apărut în mijlocul celor mai complete RIA, parțial datorită schimbărilor reglementărilor în discuție cărora nu li s-a acordat atenție pentru furnizarea indicatorilor doriți, fie chiar și sumar, al impactului lor financiar și bugetar viitor.

Nevoia de a stabili, în domeniul analizei politicilor, criterii de selectivitate ce permit negocierea balanței între calitate și oportunitate implică o alegere în termeni de risc. Problema este de a găsi echilibrul potrivit între a face prea mult sau a face prea puțin. În cazuri precum cele amintite anterior, unde este dificil de selectat inițiativele ce necesită o analiză a impactului datorită insuficiențelor informații în legătură cu importanța economică a efectelor, tendința este de a avea o autoritate centrală pentru a impune o rețea de filtrare a inițiativelor politice, în alte cuvinte, de a impune analiza impactului (sau o evaluare *ex ante*) asupra tuturor inițiativelor sau programelor. Acest lucru se reduce la dorința de reducere a riscului de a avea o lege sau o reglementare adoptată fără informarea factorilor de decizie în ceea ce privește consecințele ei probabile. Desigur, această soluție prezintă riscurile ei.

De cealaltă parte se află sistemele care nu reușesc să fie selective în ceea ce privește cerințele pentru estimări și evaluări, fapt ce conduce la riscuri serioase, nu numai în legătură cu supraîncărcarea sistemului decizional cu cerințe nefezabile (Wildavsky), ci și în ceea ce privește inducerea unor întârzieri sau paralizări pe care nici un sistem legislativ sau reglementativ nu le poate suporta pe o perioadă prea lungă de timp. Cu alte cuvinte, riscul, în încercarea de a asigura că nici o măsură importantă nu va scăpa rețelei, este de a afecta întreaga legitimitate a estimărilor și a evaluărilor. Curajoasa încercare a sistemului canadian de evaluare, de a potrivi toate programele și politicile într-un sistem strâns și în întregime planificat, a sfârșit, într-o mare măsură, în evaluări duse la bun sfârșit, însă neutre din punctul de vedere al relevanței.

3.3. *Negocieri, designul organizațional și cel al obiectivelor*

Negocierile trebuie să fie considerate ca niște constrângeri fundamentale, același lucru fiind valabil și în cazul pericolului permanent al manipulărilor sau cel al evitărilor. Deși, după cum am menționat, nici un model organizațional nu poate pretinde că deține SOLUȚIA, ținând cont de simultaneitatea obiectivelor, negocierilor, a nevoii de leadership și a riscurilor, ajungem la specificarea unor trăsături dezirabile ale structurii organizaționale care dețin cea mai bună șansă în lansarea și lărgirea funcției de estimare și evaluare a impactului. Aceste trăsături sunt de adăugat celor care sunt asociate cu diminuarea sau rezolvarea problemei resurselor, ridicată anterior.

Aceste caracteristici organizaționale trebuie să se conformeze următorilor parametri:

1. Oferirea unui leadership central solid, care să manifeste autoritate și spirit de anticipație.
2. O instituție protejată de permanentele urgențe ale centrului și de imperativele bugetare de respectare a programului, în același timp rămânând suficient de aproape de aceste instanțe, dar beneficiind de o independență suficientă. Acest paradox aparent rezultă din necesitatea de a fi aproape de instituțiile guvernamentale coordonatoare fără să conducă la riscul semnificativ de a fi absorbite de activitățile lor zilnice sau fără să fie încurcate în negocieri cu ministerele. De asemenea, această structură prezintă avantajul unor analize timpurii pentru întregul sistem, înainte ca poziția guvernului și a ministerelor să fie definită oficial sau să pară ca fiind definită, după cum a fost cazul, de exemplu, când o lege a fost publicată sau realizată.
3. O unitate restrânsă alcătuită din funcționari civili detașați de la ministerele lor sau reînnoiți.
4. Investiția inițială de resurse alocată unității să permită lansarea unor studii exemplificatoare, încurajarea specializării, etc. Aceste resurse ar trebui să constituie subiectul unor clauze clare inițiale: unitatea ar trebui să devină un loc al controlului și al leadership-ului cu responsabilități principale referitoare la producerea studiilor ce sunt delegate în exterior.

4. Cereri și utilizări

Alegerile privind metodele și organizarea analizelor impactului pot fi efectuate cu succes doar dacă există o cerere pentru rezultatele sale. Supraviețuirea sistemului depinde de utilizarea lui și perceperea lui ca fiind folositor sistemului politic. Ceea ce este prezentat aici într-un mod linear, este în realitate mai aproape de rezolvarea unui sistem de ecuații simultane: nu numai crearea sistemului de analize a impactelor, dar și amplasarea sa, cum va fi controlat și cum va evolua depinde, în primul rând și în cea mai mare măsură, de proveniența cererii și de nevoia pe care trebuie să o satisfacă.

Această secțiune prezintă aspectul utilității în două etape: prima tratează ceea ce pare să fie condiția cheie pentru ca sistemul să apară, să se dezvolte și să evolueze, să supraviețuiască și să influențeze deciziile; a doua etapă dezbate analizele specifice în care acceptanța și utilitatea rezultatelor a fost dificilă și lentă, și unde problema legitimității și a prezentării s-a dovedit a fi delicată.

4.1. Condiția cheie privitoare la solicitări: o instituționalizare solidă

Nici un sistem de evaluare sau estimare nu a fost instituit fără un suport politic central substanțial. Această condiție nu este în nici un fel particulară sectorului public: într-adevăr este o banală axiomă că orice schimbare substanțială în orice organizație necesită suport de la vârful instituției respective, din partea acelor ce dețin în cea mai mare măsură puterea.

Cu excepția unui singur caz (Marea Britanie în anii '80) nici o țară OECD nu a avut vreun președinte sau vreun prim ministru care să prezinte un astfel de interes în conducerea și utilizarea sistemului încât să îi aloce un timp substanțial, în mod continuu, pentru o lungă perioadă de timp. Așadar este corect să spunem că bazându-ne numai pe "voința prințului" pentru inițierea unei analize a impactului și păstrarea ei în stare de funcționare este o strategie ce prezintă riscuri ridicate, succesul ei depinzând de circumstanțe excepționale.

Așadar, problema constă în asigurarea unui suport mult mai larg și stabil pentru analiza impactului. O modalitate de a realiza aceasta - observată practic pretutindeni - este de a instituționaliza analiza impactului, strâns integrată în "regulile jocului" într-un astfel de mod să impună mari costuri politice și birocratice tuturor actorilor politici și birocrăției care fie vor abroga fie vor ocoli regulile sale.

Cel mai clar exemplu în această privință a fost cazul evaluării impactului marilor proiecte asupra mediului. Țările OECD au impus tuturor promotorilor acestor tipuri de practici nu numai cerințe stringente în termenii analizei ci, de asemenea, le-au acordat o mai mare importanță prin forțarea consultărilor deschise publicului și tuturor părților interesate. În anumite cazuri, guvernele au mers până la a oferi ajutor financiar anumitor grupuri care puteau fi afectate de proiect dar erau prea sărace sau lipsite de organizare pentru a reprezenta un obstacol serios în calea promotorilor săi.

Însă instituționalizarea cerințelor analizei de impact, promovată ca o strategie, are limite serioase. În caz extrem (în termenii costurilor și al întârzierilor) al studiilor de impact pentru proiecte majore de inginerie, evaluările mediului sunt fezabile numai atunci când există un număr mic de astfel de proiecte în agendă. Chiar și atunci există semne că pendulul oscilează înapoi în unele țări unde, de exemplu, dispozitive ingenioase sunt experimentate pentru reducerea costurilor, întârzierilor și imobilității ce a rezultat din sistem. Extinderea modelului mediului la o fracțiune mai largă a acțiunilor guvernamentale va induce paralizie și nu va fi tolerată mult timp: numărul excepțiilor va crește sau chiar întreg procesul va fi golit de sens.

Dacă instituționalizarea este necesară atât pentru asigurarea controlului cât și a cererii, ea se confruntă cu un pericol specific: ritualizarea. Administrațiile publice din lumea întreagă au demonstrat o extraordinară capacitate de a "digeră", fără schimbări substanțiale, reformele cele mai severe și mai variate, exprimate în cel mai dur limbaj legislativ. Pericolul este atât de iminent încât este necesară discutarea naturii și a originii lui.

4.2. De la analiză și dezbateri la ritualuri

Deoarece estimările și evaluările furnizează informații și perspective ce nu erau disponibile în momentul în care erau lansate inițiativele legislative sau reglementative modifică semnificativ starea existentă a lucrurilor, intereselor și a obiceiurilor. Acest rol care constă în chestionarea echilibrului existent sau prevăzut, în lărgirea și intensificarea dezbaterii, nu este prea popular. De

asemenea, cauzează întârzieri și, deoarece susținătorii sau apărătorii politicilor, în orice domeniu, sunt deja convinși că ei, și numai ei, cunosc tot ceea ce este de cunoscut, opoziția la analizele impactului este inevitabilă și larg răspândită atât în interiorul birocrăției cât și în cel al lobby-urilor.

Această opoziție rareori se manifestă explicit: nimeni nu vrea să pară ca fiind împotriva unei mai bune cunoașteri sau a perfecționării a legislației, reglementărilor sau a bugetului. Mai mult decât atât, analizele impactului, când sunt inițiate sunt întotdeauna susținute de instanțe puternice, cum ar fi Ministerul de Finanțe și centrul guvernului. Din punct de vedere politic, situația este realmente aceeași (cunoștințe = virtuți), exceptând cazul în care cineva poate invoca vechiul argument care spune “De ajuns cu studiile și cu întârzierile, știm destul și este timpul pentru acțiune”.

Opoziția la analiza impactului nu se manifestă prin declarații de război, ci prin încercări de a-l împiedica. Această strategie, folosită de cele mai multe ori, utilizată de aproape toți actorii într-un moment sau altul, constă în a face mișcările corecte, a mima realizarea unei analize, sau supunerea formală la toate cerințele promulgate, în același timp asigurându-se că nimic nou nu se poate ivi în cursul procesului, asigurându-se că intenția originală sau proiectul politic va ieși din examinare exact așa cum a intrat, exceptând probabil cererea unor resurse suplimentare.

Această ritualizare a proceselor a afectat aproape fiecare sistem ce a fost instituit. Merită să menționăm pentru a explica fenomenul, că nu trebuie neapărat să invocăm necinstea, nesupunerea funcționarilor publici sau a politicienilor, care pot fi de bună credință, motivele lor putând fi grăbirea “soluției” unei probleme prin argumentarea în favoarea legislației și a reglementărilor propuse sau apărată. Aceasta doar crește pericolul ritualizării.

Aceste pericole nu sunt teoretice. Țara mea, Canada, oferă un bun exemplu. Nivelul înalt al competenței și expertizei a existat sau s-a dezvoltat rapid, atât în evaluarea programelor cât și în estimarea reglementativă; aceste funcții au suportul celor mai înalte autorități și au fost deplin integrate în procesul decizional și în sistemul de management. Totuși, cu sute de evaluări *ex post* efectuate în fiecare an, Departamentul de Buget le consideră total inutilizabile pentru scopurile sale, noile guverne trebuind să lanseze noi evaluări în profunzime când au căutat informațiile pe care să-și fundamenteze intenționatele schimbări și întreaga funcție de revizuire este supusă la o fundamentală reorganizare și redefinire. Cât despre analiza impactului reglementărilor *ex ante*, faptul că majoritatea studiilor nici măcar nu încearcă să evalueze beneficiile, spune povestea unor speranțe neîndeplinite.

Implicațiile acestor realități, în termenii instituirii și conducerii sistemului pentru analiza impactului, sunt clare și dificile. În primul rând, a avea un sistem ritualizat este mai rău decât să nu ai nici un sistem, deoarece se risipesc resurse, furnizează mesaje greșite, dă iluzia unor alegeri bune și raționale. În al doilea rând, nici o soluție definitivă nu poate fi introdusă în sistem împotriva unei astfel de evoluții, nici o regulă nu o poate elimina în întregime.

Singurele remedii parțiale și măsuri preventive par să fie:

1. maximizarea transparenței și difuzarea studiilor în vederea maximizării șanselor ca ritualul să devină ceva rușinos, pe plan birocratic, profesional și politic;
2. independență și putere substanțială la centru pentru a trata public cu recalcitranții “subtili”;

3. reexaminări periodice ale funcționării sistemului de analize a impactelor, controlului de calitate pe care îl exercită ȘI a suportului ce îl primește (sau nu) de la instituțiile guvernului de la centrul Ministerului de Finanțe;
4. prezența permanentă a selectivității, ca o dovadă de legătură cu adevăratele decizii și ca o condiție a adaptabilității continue (după cum s-a observat în paragraful despre organizare)

4.3. Protecția aliaților și a consumatorilor

O a doua condiție a unei strategii de instituire și facilitare a unui sistem de analiză a impactului este căutarea, creșterea și dezvoltarea bazei sale de suport atât în interiorul cât și în exteriorul sistemului politico-birocratic. Aceasta înseamnă a găsi motivații diferiților actori pentru a fi preocupați de relevanța analizelor impactului.

Acestea fiind spuse, este necesară examinarea în cadrul unei administrații publice a relației între analizele impactului, buget și controlul financiar.

4.3.1. Departamentul Bugetului.

Curios, în câteva țări, așa numitul aliat firesc al analizelor impactelor - Departamentul Bugetului - a asigurat un suport foarte redus, chiar și atunci când estimarea impactului bugetar a ocupat un loc primordial. Aceasta înseamnă că sistemul de analize a impactului, ce trebuie să îndeplinească perspectiva guvernului central, trebuie să-și construiască cu grijă relațiile cu sistemul bugetar, fără să presupună că acestea "sunt prezente în mod firesc".

Există câteva motive pentru lipsa de suport a Departamentului de Buget pentru RIA și evaluări care trebuie respectate când se încearcă obținerea acestui sprijin esențial. Patru probleme relaționate par să fie dominante:

- Departamentele de Buget sunt organizații cu personal puțin, deseori supraîncărcate, și care trebuie să respecte termenele limită. În consecință, nu sunt dispuse să accepte o muncă adițională programului lor, oricât de bine intenționată ar fi.
- Impactele economice NU sunt echivalente cu impactele bugetare; într-adevăr, utilizarea reglementărilor a fost stimulată de constrângerile bugetare, deoarece, deseori reglementările schimbau destinatarul suportării costurilor inițiativelor guvernamentale. De fapt, Oficiul Bugetului niciodată nu este de acord cu asumarea riscului ca o estimare să transforme o reglementare propusă în cheltuieli bugetare.
- Dificultățile întâlnite în coordonarea programării evaluărilor astfel încât rezultatele să poată fi folosite în cadrul aceluiași ciclu bugetar s-au dovedit atât de severe încât, cu o singură excepție, efortul de integrare directă a lor în cadrul acestui ciclu a fost abandonat de țările OECD.
- Din necesitate, regulile jocului în negocierile bugetare cu ministerele sunt bine cizelate, înalt funcționale, respectând obiectivele cheie de îndeplinire a scopurilor centrale de realizare la timp a unui buget acceptabil. Integrarea unor noi elemente, precum RIA sau evaluările, în acest sistem de negocieri bine pus la punct complică problemele, implică noi jucători și cauzează întâzieri suplimentare. Nu este de mirare că directorii bugetari deseori se opun.

Problema nu este de nedepășit. Existența lor atestă necesitatea integrării Departamentului de Buget ca parte care să solicite analize de impact și a garantării faptului că imperativele privitoare la standardele bugetului sunt în întregime luate în considerare în constituirea sistemului.

4.3.2. *Audit*

O altă sursă importantă de suport, un alt set de solicitări pentru analizele de impact, provine de la cei responsabili de controlul și auditul funcțiilor în beneficiul executivului sau, mai important, Parlamentul. Această solicitare, evocată înainte în partea referitoare la “organizații”, unește “interiorul” de “exteriorul” administrației publice și ridică fundamentală problemă a legitimității și acceptabilității publice și politice.

Dezvoltarea audit-ului și a funcției de control și orientarea lor tot mai pronunțată spre optimizarea resurselor, ca și preocuparea lor de a determina guvernele să pună în practică sisteme care asigură această optimizare *ex ante* reprezintă un fenomen relativ recent. Această tendință este de neconfundat și a fost semnalată anterior.

Importanța acestei solicitări rezultă din doi factori. În primul rând, aceste instituții, ce în principal răspund în fața Parlamentului, se bucură de o credibilitate deseori superioară celei politice; în al doilea rând, este în interesul lor să susțină reformele favorabile instituirii și utilizării evaluărilor și estimărilor. Puterea și prestigiul lor instituțional pot spori odată cu lărgirea domeniului lor de competență.

Problema valorificării acestei surse de solicitări gravitează în jurul metodelor, strategiilor de realizare a obiectivelor și independenței.

Preocuparea pentru independență este ușor de înțeles pentru că puterea, credibilitatea și distincția acestor instituții depind de ea. În consecință, ei nu pot fi văzuți ca parteneri direcți, cum este cazul Departamentului de Buget. Modul de colaborare trebuie să fie indirect, “diplomatic” și în general concentrat asupra metodelor, dezvoltării expertizei, și, de o manieră delicată, asupra discuțiilor criteriilor pentru estimarea inițiativelor, politicilor existente și managementului.

Aspectele legate de problemele principale sunt mai spinoase. Aceste organisme de audit în mod tradițional sunt destinate depistării de greșeli în administrațiile publice și aceasta este sursa unei părți substanțiale a interesului pe care îl generează în presă, public și în opoziția politică. Salariul fictiv, factura achitată de două ori, dezastrul în cazul proiectelor industriale cu siguranță vor ajunge în centrul atenției mai degrabă decât opinia despre adecvarea și utilizarea sistemelor de evaluare și estimare. Această situație, reală și prezentă, instituie efectiv un sistem pervers de recompensare a funcționarilor publici: penalizează asumarea riscurilor și încurajează sistemul supunerilor formale și respectul regulilor. Mai rău, din punctul de vedere al utilizării analizelor impactului, distrage atenția de la problemele cheie de folosire a expertizei pentru formarea și implementarea politicilor și de introducere a unor noi modalități de atingere a obiectivelor guvernamentale.

Această problemă este încă nerezolvată. Ceea ce se poate face pentru depășirea ei este, probabil, dezvoltarea colaborării între fronturile necontrovertate menționate anterior (metodele, know-how, selectivitatea, etc.), încercarea favorizării desfășurării investigațiilor pentru inițiativele politice importante în ședințe comune (e.g. înainte și după adoptare), încercarea de a concentra preocuparea revizitorilor asupra calității executării funcțiilor ministerelor în realizarea estimărilor și evaluărilor, etc.

În general, această problemă poate să genereze o strategie de colaborare cu organele de audit ce ar trebui să se concentreze asupra încurajării și asistării tendințelor departe de revizuirea “după carte”, asigurând faptul că agenda acestor instituții este în totalitate luată în considerare în instituirea unui sistem de analiză a impactului. Această sursă de solicitare a devenit prea importantă pentru a fi neglijată.

4.4. Centrul problemei: aspecte ale legitimității și utilității politice

Evaluările și estimările au nevoie de sprijin politic. Acesta este aspectul cheie ce determină nu numai instituirea și dezvoltarea estimărilor și evaluărilor, ci și definirea domeniilor de aplicare și a limitelor lor. În schimb, acest aspect ridică problema legitimității și utilității politice: există multe condiții necesare a fi îndeplinite pentru a fi un politician, sfințenia nefiind unul dintre ele. Dacă sistemul nu este perceput ca unul folositor, nu va funcționa.

Aspectele legate de legitimitatea metodelor și conceptelor utilizate de analizele impactului au fost acoperite cel mai clar în domenii cum ar fi atribuirea unei valori vieții, sănătatea și problemele distribuției. Ar trebui subliniat că aceste aspecte sunt distincte și adiționale aceluia cu care se ocupă secțiunea metodelor și rezultă din însăși deficiențele și limitele metodelor.

Din punct de vedere moral, valoarea oricărei vieți e infinită și nici o viață nu este mai prețioasă decât alta. Atașarea unei valori monetare vieții a fost și continuă să fie ceva ce repugnă discursului politic. În realitate, guvernele sunt obligate să facă alegeri în ceea ce privește această problemă, în alocarea resurselor pentru sănătate (dializă vs. prevenție, boli de inimă vs. securitatea nașterilor și sănătatea copiilor), adoptarea sau respingerea reglementărilor privitoare la normele de siguranță din domeniul industriei și al transporturilor, etc. Aceste măsuri reprezintă acordarea unei valori monetare vieții umane și decizia conform căreia unele vieți sunt mai valoroase decât altele.

Deoarece impactul RIA depinde de influența lor asupra dezbaterilor în ceea ce privesc politicile, de capacitatea lor de a releva toate faptele relevante într-un mod explicit și sistematic, ele au de suferit de pe urma interdicției de a pune în discuție problema vieții umane. După cum a explicat Morall, în ultimii ani a avut loc o substanțială evoluție în acest domeniu. Mai mult, el arată cum poate fi rezolvat aspectul repugnant al acestei probleme prin discutarea sa explicită. Strategia implică instituirea unor astfel de probleme în termeni comparativi; de exemplu, compararea numărului de vieți umane pe care diferitele reglementări au ajutat să fie salvate.

A doua dificultate referitoare la problema legitimității a apărut în materie de securitate. Simplificând, problema este că fiecare analiză de impact se confruntă cu o iluzie, cu credința că există o opțiune 100% sigură, cu risc zero, care poate fi cumpărată sau legalizată. Desigur, această atitudine exclude, *en avant*, orice discuție rațională, orice negociere între diferite soluții pe care analiza de impact le poate studia și compara. Conduce la urmărirea unei iluzii inutile și costisitoare. În orice caz, multe mai trebuie să se realizeze înainte ca această problemă să fie rezolvată.

A treia problemă importantă privitoare la legitimitatea ce se manifestă în interiorul administrației publice este sursa unor rezistențe substanțiale a ministerelor la analizele impactului. Unele se reduc la faptul că analizele impactului sunt o muncă suplimentară, nefamiliară, ce rupe rutina, etc. i.e. constituie o schimbare a echilibrului existent. Această rezistență banală, găsită în orice organizație ce introduce schimbări, nu ar trebui confundată cu o altă problemă a analizelor

impactului din interiorul birocrăției: opoziția datorată faptului că îngreunează activitatea de management și determină o mai dificilă realizare a politicilor.

Într-un mediu politico-birocratic, în primul rând și în cea mai mare măsură ministerele trebuie să asigure faptul că programele pentru care sunt responsabile sunt realizate fără piedici și că membrii cărora li se aplică sunt relativ mulțumiți. Transparența mai mare introdusă de analiza impactului, implicarea unor părți externe cercului tradițional al ministerelor face într-adevăr managementul funcțiilor sale principale mai complex și mai costisitor. Aceasta este în mare măsură inevitabil deoarece unul dintre output-urile cheie ale analizelor impactului este introducerea anumitor prevederi ce depășesc interesele sectoriale în procesul decizional. Acceptarea acestui lucru și a negocierilor adiționale ajută la instituirea și conducerea unui astfel de sistem: cel puțin, îi împiedică susținătorii să atribuie rezistența bazată pe schimburile reale între obiectivele la care trebuie să facă față managerii lipsei de virtute sau competență.

Factorii de decizie consideră analizele impactului utile dacă facilitează alegeri între pretențiile grupurilor aflate în competiție pentru ca deciziile să fie legitime în fața electoratului. Această caracteristică fundamentală are mai multe implicații. Fără transparență și dezbateri publice, șansele de succes și de supraviețuire sunt foarte reduse. Într-adevăr, prin asigurarea unui limbaj comun pentru a estima pretențiile față de stat, prin permiterea părților interesate să participe la dezbaterile privind politicile publice, analiza impactului constituie, în principal, un mijloc de extindere a sferei de dezbateri privind politicile publice. Cu siguranță nu este un accident că cel mai deschis sistem din țările OECD, cel din SUA a fost atât în fruntea evaluărilor, cât și a estimărilor.

4.5. Implicații ale conducerii sistemelor de estimare a impactului

Diversele probleme ridicate anterior privind solicitarea și utilitatea estimărilor impactului au dezbătut doar suprafața lucrurilor. De exemplu, doar în aspectele legate de transformări sau în cazul celor pe care le putem numi “traduceri” ale rezultatelor și metodelor astfel încât să poată fi folosite de sistemul politic și de cetățeni, o duzină de cazuri s-ar fi putut alătura acolo unde au fost necesare eforturi importante, și nu pentru evaluările însele, ci pentru difuzarea lor.

Același lucru este valabil și în cazul stimulării cererii și căutării aliaților. Relațiile cu presa (deja subliniate în cazul ESO), cu lobbii-urile, cu grupurile publice de interes ar fi putut fi dezbătute. Ele sunt de asemenea importante. De exemplu, Banca Mondială testează în prezent un model ce face posibilă, în anumite cazuri, evaluarea calității bugetului pe baza rapoartelor presei.

Mesajul general adresat RIA și pentru managerii sistemelor de evaluare este suficient de clar: cât de importante sunt sarcinile asigurării unui leadership tehnic și organizațional, controlul și managementul, obținerea și păstrarea aliaților este mai importantă. La fel este însușirea realității și a aparenței independenței și a obiectivității studiilor.

5. Zonele de pericol

Aceste domenii s-au distins în trecutul recent în numeroase țări OECD, generând “surprize” majore în termeni financiari, i.e. angajamente de cheltuieli neprevăzute și impacte economice nedorite ce ar fi putut fi evitate, estimări serioase au fost efectuate înainte ca inițiativele

reglementative, legislative sau bugetare să fie confirmate. Aceste fapte mai degrabă îngrijorătoare sunt amintite nu pentru a ilustra importanța estimărilor ci mai degrabă pentru a facilita identificarea domeniilor inițiativelor politicilor unde necesitatea unor analize riguroase este cea mai stringentă, chiar atunci când nu sunt în mod necesar evidente la început, în special pentru sectorul public începând cu domeniul estimărilor și al evaluărilor. După cum a fost discutată și în partea de “organizare”, una dintre cerințele, condițiile cheie pentru un sistem RIA eficient este capacitatea de sortare a inițiativelor, de indentificare, chiar având la dispoziție puține informații, a acelor care justifică cheltuielile și timpul necesar unei analize în profunzime. Paragrafele următoare oferă o listă a zonelor de politici publice care, datorită lecțiilor istoriei, sunt considerate a fi periculoase.

5.1. Garanțiile și sistemul financiar

Pornind de la dezastrul din Franța ale Credit Lyonnais și cele din USA ale Savings and Loans și ajungând la alte catastrofe similare și costisitoare în diferite țări, de la Norvegia până la Japonia, se pare că garanțiile implicite și explicite ale instituțiilor financiare au provocat cele mai urâte și costisitoare surprize pentru guverne pe parcursul ultimelor decenii. Mai mult decât atât, pagubele produse economiei au fost substanțiale.

Nici o structură guvernamentală nu a ales, de o manieră deliberată, să își asume asemenea riscuri, riscuri care deveneau cunoscute doar după ce stricăciunile au fost produse. De asemenea, în aproape toate cazurile au existat control și sisteme satisfăcătoare de avertizare și redresare. Retrospectiv, o anumită caracteristică a acestor eșecuri este izbitoare: ele nu au loc în același timp. Cu toate acestea, avertismentele inerente din cadrul altor eșecuri bine mediatizate din alte părți nu au fost luate în considerare, fiecare sistem crezând că “nu se poate întâmpla aici”.

Doi factori sistemici explică, de asemenea, modul în care această zonă perfidă de pericol a persistat. Mai întâi, chiar și cele mai bune sisteme bugetare sunt relativ nepregătite pentru includerea și monitorizarea garanțiilor explicite; în al doilea rând, surprizele au venit din partea instituțiilor care, în pofida faptului că se bucură de suportul aparatului guvernamental, sunt controlate într-o măsură foarte mică –sau chiar deloc –de către guvern. Independența nu este o greșală în sine: micro-managementul unei bănci de către administrația publică este o rețetă sigură pentru paralizie. Însă balanța între autonomia activității de management și control – mai ales având în vedere sprijinul total oferit de către stat – se pare că s-a înclinat în mod clar înspre autonomie. Aceleași probleme au fost preponderente și în ceea ce privește o mare varietate a întreprinderilor proprietate de stat (State Owned Enterprise – SOE) la începutul anilor '80. Un raport mai satisfăcător a fost găsit de atunci și eforturile prezente vor conduce, fără îndoială, la aceleași rezultate în sectorul financiar.

Proporțiile și brutalitatea șocurilor suportate în acest domeniu înseamnă că oricărui sistem pentru evaluarea inițială și/sau finală trebuie, aproape în mod automat, să i se ofere toate șansele de a cunoaște rațiunile pentru proporțiile și sursele riscurilor implicate/presupuse de aceste instituții și de aceste garanții.

Domeniul financiar a fost ales aici pentru că oferă un exemplu de primă mână pentru analiza de impact datorită evenimentelor spectaculare observate aici în ultimul deceniu. Însă factorii ce acționează aici, cu excepția vitezei cu care se derulează evenimentele, există și în alte domenii, unde mecanismele normale de control (mai ales cele bugetare sunt slabe. Acest lucru înseamnă că marile SOE, toate garanțiile ex-bugetare (pensii, organizații favorizate, etc.) au, de asemenea, o

șansă excelentă de a deveni subiectul analizelor de impact în cadrul oricărei trăsături cu caracter de filtru a unui sistem general de evaluare finală sau inițială.

5.2. Crearea inadvertentă a chiriilor și drepturilor de proprietate ca obiecte ale schimbului

Contrar implicării în piețele financiare, problemele ce pot fi observate în acest domeniu sunt, aproape întotdeauna, create de reglementările care doresc să rezolve o problemă, se manifestă într-un interval de timp mediu sau lung și generează costuri bugetare și economice importante în plus față de cele politice și sociale, care și ele sunt substanțiale.

Tipice pentru această clasă de fenomene sunt măsuri “mici”, cum ar fi asistența oferită șoferilor de taxi, producătorilor de lapte, pescarilor de cod, distribuitorilor de tutun, farmaciștilor, etc., prin crearea instantanee a chiriilor limitate ca număr. De exemplu, numărul de licențe pentru taxiuri este blocat, după cum este și cel al licențelor de pescuit, al permiselor pentru producerea laptelui, etc. Populația vizată vede cu adevărat că se îmbogățește. După câțiva ani, permisele au fost revândute de câteva ori, noii lor proprietari au plătit întreaga valoare ale prețului lor de închiriere stabilit pentru foștii lor proprietari și sunt la fel de dezavantajați ca și cei de dinaintea intervenției guvernamentale. Orice schimbare, cum ar fi creșterea numărului de permise etc., este echivalentul ruinei pentru ei. De obicei, apare un blocaj.

Exemplele de mai sus sunt clasice dar domeniul despre care vorbim este mult mai larg și include adesea garanțiile oferite în cadrul angajării pe viață, drepturile de monopol în cadrul a numeroase branșe, etc. Problema este cea a instrumentului ales: subsidiile directe pot fi modificate iar producătorilor li se poate acorda timp pentru a se ajusta, sumele implicate trebuie să fie bugetate de o manieră explicită și trebuie controlate. Prin contrast, în cazul în care închirierile de permise sunt subiectul reglementărilor, nu există control iar capacitatea ulterioară de ajustare este sever restrânsă.

În aceste cazuri, analiza de impact este, evident, mult mai ușor de îndeplinit decât în cazul piețelor financiare și al garanțiilor; scopurile sale sunt mai modeste: să formuleze și să sugereze factorilor de decizie instrumente care sunt mai ușor de folosit și mai puțin costisitoare în cazul unei ajustări viitoare

5.3. Sisteme de transfer ale căror costuri sunt în derivă

Ultima zonă de pericol, i.e. un domeniu al politicilor unde analiza de impact ar trebui să fie aplicată cu excepția cazului în care există fapte care să indice altceva, se referă la sistemele de transfer ale plăților (substitute ale venitului acordate în condiții de sărăcie, boală/invaliditate, deces). Pericolul constă mai mult în efectele pe termen mediu și lung decât în cele pe termen scurt (efecte asupra economiei și asupra bugetelor publice) asupra programelor cu tradiție în țările OECD, ale căror impact se presupunea că este bine cunoscut, programe în legătură cu care “cele mai bune metode de aplicare” (e.g. un nivel înalt al selectivității și diferențiere a nivelurilor de compensație și criterii de acces pentru a atinge scopuri eficiente, etc.) au fost sugerate și repetate timp de câteva decenii. Mai mult decât atât, managementul acestor programe a fost considerat simplu: controlarea fraudelor și abuzului într-un regim în care beneficiarii își exercitau drepturile.

În ultimii ani, cercetarea experienței a numeroase țări OECD a arătat că aceste păreri și certitudini ale zilei de ieri nu sunt verificate de fapte (PUMA 1995,1996):

1. Majoritatea țărilor au experimentat derive substanțiale. În domeniul cheltuielilor care nu pot fi atribuite dificultăților economice deoarece numărul recipienților nu descrește, așa cum era de așteptat în cazul în care condițiile se îmbunătățesc și numărul celor care primesc ajutoare pentru boală sau invaliditate crește împreună cu îmbunătățirea indicatorilor de sănătate.
2. O substanțială porozitate se manifestă între programe: când condițiile de obținere a asigurării de șomaj devin mai dificile, ajutoarele de boală sau pentru invaliditate manifestă o creștere accelerată în pofida presupusei independențe și specificități ale diferitelor programe.
3. Derive neexplicate suficient în domeniul cheltuielilor și creșteri în ceea ce privește numărul recipienților programelor “fără greșeală” din trecut în care accesul depindea de îndeplinirea anumitor criterii “științifice cum ar fi cele folosite în condiții de boală sau invaliditate.
4. Nivelul alocațiilor și al criteriilor de eligibilitate are un efect considerabil asupra piețelor de muncă într-un mod tot mai clar în majoritatea țărilor, ca și asupra migrației în anumite țări. În ambele cazuri, rezultatul este o rată mai înaltă și mai greu de urmărit a șomajului.

Aceste fenomene nu pot fi explicate în termeni de abuz sau fraudă ci rezultă din ajustări raționale și neprevăzute ale oportunităților oferite de guvern de către recipienți și dintr-o activitate de management prost proiectată și cu predicții de slabă calitate a acestor transferuri. Al doilea factor are o importanță deosebită pentru că se referă la schimbări substanțiale ale intervențiilor guvernamentale ce au loc fără a fi dorite sau dezbătute, cu atât mai puțin supuse unei analize sistematice. Folosirea unei analize de impact centralizate este foarte folositor în acest domeniu deoarece, în majoritatea cazurilor, aceste programe sunt proiectate și administrate de diferite instituții și ministere care acordă puțină atenție impactului unuia asupra altuia. Bineînțeles, rezultatul unei analize riguroase în acest domeniu nu este doar economic sau bugetar. Ajustarea unor asemenea programe sociale este, oriunde, o traumă politică și socială majoră: cu atât mai mult cu cât corectarea acestor derive afectează calitatea vieții unor oameni care nu se află în poziții care le permit să se ajusteze, să se adapteze și care se bazează pe asemenea ajutoare ca pe un venit permanent.

6. Concluzii

La sfârșitul acestui excurs prin problemele principale implicate în generarea și folosirea evaluărilor finale și inițiale, se impun câteva concluzii foarte clare.

Alcătuirea unui sistem pentru analizele de impact, folosirea lui și menținerea utilității și relevanței sale necesită voință, imaginație și, chiar mai mult, perseverență. Nu există nici o rețetă pentru succese peste noapte deoarece constrângerile cheie nu rezidă într-o tehnologie care poate fi cumpărată ci în managementul expertizelor economice și de alte tipuri pentru a îmbunătăți procesul de luare a deciziilor și politicile care reprezintă rezultatul său. Din moment ce relația dintre cunoaștere și putere a constituit o preocupare majoră a celor mai bune minți ale umanității de la Platon încoace, dacă totul s-ar fi redus la aplicarea unor tehnici s-ar fi știut și s-ar fi pus în aplicare de multă vreme.

Pentru a supraviețui și a rămâne folositor, un sistem trebuie să se integreze bine mediului său: această afirmație este banală. Însă anumite cerințe generale pentru succes par să izvorască din experiențele, succesele, lipsurile și chiar eșecurile diferitelor instituții și țări.

Cerințele “tehnice” necesare pentru obținerea expertizei, sporirea ei, integrarea reprezentanților săi în structurile politice și birocratice, chiar cerințele organizaționale necesare alcătuirii și folosirii unui sistem de selectare a inițiativelor politice care trebuie supuse unor analize foarte riguroase – toate acestea sunt sarcini dificile. Toate au meritul de a fi rezonabil de clare.

După cum am argumentat mai sus, partea cea mai dificilă este de a te asigura că expertiza, tehnicile, sistemele, etc. cu adevărat îmbunătățesc deciziile și devin o parte din “regulile jocului”. Aceasta s-a întâmplat în domenii conexe: citind discuțiile despre politicile macro-economice din anii '30 sau, în multe țări, din perioada anilor '50, ne ajută mult în măsurarea modului în care s-au obținut multe prin aplicarea cunoștințelor noi în cazul unor decizii importante.

În această parte de concluzii, vreau să accentuez doi factori care par a fi importanți în cadrul acestei perspective și care adesea sunt pierduți din vedere în discuțiile dominate de tehnici și sisteme de management.

Primul se referă la ceea ce am numit anterior transparența sistemului sau deschiderea. Prin mobilizarea cunoștințelor pentru îmbunătățirea politicilor, această caracteristică a sistemului poate ajuta nu numai la îmbunătățirea dezbaterii democratice dar poate reprezenta o cerință reală pentru alcătuirea și folosirea unui sistem al analizelor de impact. Această convingere provine nu doar din observația conform căreia expertiza strict internă este foarte vulnerabilă în fața manipularilor și pericolelor conexe legate de pierderea credibilității dar și din exemplul, foarte simplu, al modului în care științele exacte au evoluat. Dacă metodele “științifice” ale științelor sociale pot să aducă o contribuție în domeniul politicilor ele trebuie să se supună aceleași competiții și aceluiași scrutin dur pe care îl suportă științele exacte. O analiză a politicilor publice este cu adevărat bună numai dacă cei care nu sunt de acord cu ea pot să își manifeste părerile, dacă colegii de știință ai autorului, cei din afara sistemului, știu despre ea și pot să o disece în voie. Altfel nu este decât un bun sfat politic care are pretenții “științifice, pretenții care nu pot fi evaluate și a căror credibilitate nu supraviețuiește prea mult.

Cel de-al doilea factor îl împrumut din lucrarea lui Schubert despre ESO în Suedia (grupul de experți în domeniul finanțelor publice care a avut un succes considerabil în ultimii 15 ani în ceea ce privește implementarea schimbărilor în domeniul politicilor și introducerea rezultatelor unor expertize de primă mână în dezbateri). Când a fost rugat să explice succesul ESO, excepțional la nivel internațional, Schubert a accentuat calitatea și relevanța rapoartelor, buna lor mediatizare, capacitatea instituțională de a rămâne atât independent și creativ cât și conectat și în concordanță cu climatul politic. Dacă nu era modestia autorilor, ar fi adăugat, ca factor cheie, și înalta integritate intelectuală, curajul și devotamentul față de binele public, calități specifice celor care au condus ESO de-a lungul anilor.

7. Referințe

BLAIS, André and DION, Stéphane (eds), (1991); *The Budget-Maximising Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

BORCHERDING, T.E. (1983); “Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements”, in Prichard J. R. S. (ed.), *Crown Corporations in Canada*, Butterworth, Toronto, p. 99-178.

Budgeting and Policy-Making (1996), SIGMA Paper No. 8, OECD, Paris.

Conseil Scientifique de L'évaluation (1994); *L'évaluation en Développement*, La Documentation Française, Paris.

CRESAL, Pierre (1993); *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*. L'Harmattan, coll Logiques Politiques, Paris.

GRAY Andrew, JENKINS Bill, SEGSWORTH Bob (ed.) (1993); *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*, Transaction Publishers, New Brunswick.

HAUSMANN Ricardo and STEIN Ernesto, (1996); *Securing Stability and Growth in Latin America* (Hausmann and Reisen eds), OECD Development Centre, Paris.

HAVEMAN, Robert T. (1987); “Policy Analysis and Evaluation Research after Twenty Years”, *Policy Studies Journal* 16, pp. 191-218.

KINGDON, J.W. (1986); *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company, Boston.

LACASSE, François (1995); *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris.

LACASSE, François (1996); “Budgeting and Policy Making: Questions, Tensions and Solutions”, in *Budgeting and Policy-Making*, SIGMA Paper No. 8, OECD, Paris, p. 23-53.

MAJONE, Giandomenico (1989); *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, CT.

Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices (1995), SIGMA Paper No. 4, OECD, Paris.

MOISDON, J.C. (GRETU), (1980); *Une étude économique a montré ...*, Cujas, Paris.

PUMA (1993); *Managing with Market-Type Mechanisms*, OECD, Paris.

PUMA (1995-6); *Forecasting and controlling the costs of transfers* (2 vol.) Public Management Series, OECD, Paris.

REICH, R.B. (ed.) (1988); *The Power of Public Ideas*, Ballinger, Cambridge.

RHOADS, S. E. (1985); *The Economist's View of the World* (Government, Markets and Public Policy), Cambridge University Press, Cambridge.

RIST, R. C. (ed.) (1990); *Policy and Programme Evaluation: Perspectives on Design and Utilisation*, International Institute of Administrative Sciences, Brussels.

SCHUBERT, Goran (1996); "Initiating Policy Changes in Sweden: the role of ESO" in *Budgeting and Policy-Making*, SIGMA Paper No. 8, OECD, Paris, pp. 231-254.

SZANTON, Peter L. (1991); "The Remarkable "Quango": Knowledge, Politics, and Welfare Reform", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 10, No 4, Autumn, pp. 590-603.

WEISS, Carol H. and Michael J. BUCUVALAS (1980); "Truth Tests and Utility Tests: Decision-makers' Frames of Reference for Social Science Research", *American Sociological Review*, Vol. 45, April 1980, pp. 302-313.

WEISS, Carol H. (1992) (ed.); *Organisations for Policy Analysis — Helping Government Think*, Sage Publications, London.

LISTA PARTICIPANȚILOR

SEMINAR PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI LEGISLAȚIEI

Riga, — 2-3 Octombrie 1996

ESTONIA

Juri Heinla
•eful Departamentului legislativ
Cancelariatul de Stat

Kirsti Joamets
Consilier Legal, Departamentul juridic
Ministerul de Finan•e

Vahur Kask
Specialist •ef
Departamentul de Dezvoltare Administrativ•
Ministerul de Finan•e

Kai Liiva
Consilier Asistent
Departamentul juridic
Cancelariatul de Stat

Heiki Loot
•eful Departamentului Legilor Publice
Ministerul Justi•iei

Rainis Nagel
Consultant •ef
Departamentul de drept civil •i comercial
Ministerul Justi•iei

Mait Partel
Consultant •ef
Divizia pentru coordonare •i metodologie
Ministerul Justi•iei

Aivar Rahno
Asistent Executiv al Secretariatului de Stat
Cancelariatul de Stat

Imre Siil
Directorul Cancelariatului de Stat
Cancelariatul de Stat

Raigo Solg

•eful departamentului de metodologie a elabor•rii legilor
Ministerul Justi•iei

LATVIA

Edvins Andersons
Consilier al Cabinetului Ministerial
Cancelariatul de stat

Janis Balins
Subsecretar de stat
Ministerul de Interne

Rids Bruners
Consilier
Secretariatul Ministerului pentru Integrare European•

Viktors Elksnis
Director al Oficiului Juridic
Ministerul Agriculturii

Janis Endzins
Asistent al Secretarului de Stat
Ministerul Justi•iei

Arvalds Friebergs
Director al Oficiului Juridic
Cancelariaul de Stat

Viktorija Grinfelde
Director adjunct al departamentului de analiz• •i prognoz• economic•
Ministerul finan•elor

Raimonds Jansons
Director al Oficiului Juridic
Ministerul de Externe

Inese Krastina
Directorul Departamentului Drepturilor Interna•ionale
Ministerul Justi•iei

Mara Lidumniece
Director al Oficiului Juridic
Ministerul Economic

Inga Linde
Director adjunct al Departamentului Juridic
Ministerul de Protec•ie a Mediului •i Dezvoltare Regional•

Peteris Lingis
•eful Oficiului Juridic
Ministerul Ap••rii

Aivita Lublina
Asistent al Secretarului de Stat
Ministerul Transporturilor

Janis Miodle
Directorul adjunct Departamentului de Apărare
Ministerul Apărării

Ms. Inita Pavlovica
Directorul Departamentului de Planificare Strategică
Ministerul Sănătății

Uldis Petersons
Secretariatul de Stat
Ministerul Transporturilor

Edite Strazdina
Șeful Oficiului Juridic
Ministerul de Finanțe

Zorzs Tikmers
Director
Cancelariatul de Stat

Agris Varpins
Funcționar superior
Cancelariatul de Stat

Juris Vrublevskis
Directorul Departamentului Administrativ
Ministerul Culturii