

Ion CREANGĂ

Lilia BORDEI

Analiza Impactului de Reglementare a Proiectelor de Acte Normative

Biblioteca IDIS „Viitorul”



www.viitorul.org

Publicația respectivă a fost realizată în cadrul proiectului „Consolidarea autonomiei locale prin creșterea profesionalismului noilor aleși locali în Republica Moldova II” implementat de IDIS „Viitorul” cu suportul financiar al Fundației Hanns Seidel.

CUPRINS

Abrevieri	4
Sumar executiv	5
I. ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARI. VIZIUNE GENERALĂ	7
1.1 Considerații generale	7
1.2. Importanța AIR.....	7
1.3. Bunele practici în domeniul AIR.....	9
II. REGLEMENTAREA AIR ÎN REPUBLICA MOLDOVA	12
2.1. Cadrul legislativ național.....	12
2.2. Momentul optim pentru efectuarea AIR	16
III. ETAPELE ȘI ELEMENTELE DE BAZĂ ALE AIR	18
3.1. Evaluarea impactului de reglementare, recomandări ale CE	18
3.2. Elementele de bază ale AIR	19
3.3. Nouă etape ale AIR	22
IV. IMPLICAȚIILE ANALITICE ALE AIR	26
4.1. Analiza impactului economic	27
4.2. Analiza impactului asupra administrației publice	34
4.3. Analiza impactului de mediu	35
4.4. Analiza impactului social.....	36
4.5. Beneficiile pentru aplicarea AIR în sectorul public.....	43
V. FAZA FINALĂ DE EVALUARE A AIR	45
5.1. Pregătirea raportului de evaluare a impactului de reglementare.....	45
5.2. Barierele în implementare a AIR.....	46
5.3. Finalizarea analizei impactului de reglementare	49
5.4. Rezultatele pozitive obținute în urma efectuării AIR.....	50
5.5. Părțile negative ale AIR	51
Concluzii și recomandări	52
Anexa nr.1: Legea nr. 1230 din 24.10.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.....	58
Anexa nr.2: Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006	64

Abrevieri:

- AIR** – *analiza impactului de reglementare*
- OMC** – *Organizația Mondială a Comerțului*
- CE** – *Comisia Europeană*
- OCDE** – *Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică*
- MSC** – *model-standard de costuri*
- APL** – *administrația publică locală*
- APC** – *administrația publică centrală*
- CBA** – *Cost Benefit Analysis*
- RIA** – *Regulatory Impact Assesment*
- IMM** – *întreprinderile mici și mijlocii*
- UAT** – *unitate administrativ-teritorială*
- ONG** – *organizație nonguvernamentală*
- MCS** – *model-cost standard*
- UE** – *Uniunea Europeană*

Sumar executiv

Importanța procesului de legiferare ca instrument de realizare a obiectivelor politice a cunoscut o dinamică dramatică în ultimele decenii. Aceasta a avut loc pe fundalul reducerii continue a instrumentelor macro tradiționale, cum ar fi politicile fiscale și monetare ale economiilor globalizate, care au o importanță semnificativă pentru asigurarea capacităților guvernelor de a emite acte cu caracter normativ eficiente și eficace.

Importanța asigurării unei legiferări de înaltă calitate a domeniului de afaceri este marcată de trecerea crescândă a statelor cu economie controlată de stat la economia de piață, etapă la care se află în prezent foarte multe țări. În același timp, liberalizarea radicală a pieței în absența unui sistem de legiferare corespunzător, care să asigure promovarea și ocrotirea competiției eficiente a dus la eșecuri economice și, în consecință, la recunoașterea nevoii de a solicita sistemului de legiferare preluarea instrumentelor corespunzătoare pentru asigurarea trecerii controlate la economia de piață. Altfel spus, o reglementare mai eficientă reprezintă o pârghie importantă în cadrul instrumentelor de dezvoltare a politicilor¹.

În termeni simpli, procesul de legiferare este unul din instrumentele pe care guvernele și autoritățile locale le pot folosi pentru a influența sau controla comportamentul cetățenilor și agenților economici sau instituțiilor. Există, desigur, multe alte modalități în care comportamentele pot fi influențate. Analiza Impactului de Reglementare (AIR) corespunzătoare și complexă trebuie să cuprindă evaluarea tuturor soluțiilor propuse, înainte de a concluziona că procesul de legiferare este cea mai bună și mai eficientă abordare. Un proces legislativ eficient depinde, de obicei, de o varietate de instrumente, alăturate într-un mod coordonat și care impun costuri minime atât asupra sectorului public, cât și asupra celor care sunt vizați de respectivul proces legislativ.

AIR nu este un instrument care să substituie procesul decizional, ci mai degrabă un ajutor în ridicarea calității dezbaterilor și înțelegerilor din cadrul procesului decizional. Creatorul de politici care ia decizii referitoare la legislație poate fi catalogat drept expert, acolo unde decizia este luată de către un expert recunoscut, consens, acolo unde un grup de factori de decizie cad de acord asupra unei poziții comune, politic, unde reprezentanții clasei politice iau deciziile pe baza priorităților politice, benchmarking, în care decizia are la bază un model extern, și empiric, acolo unde decizia se bazează pe fapte și analize care definesc parametrii de acțiune în conformitate cu criterii stabilite².

Studiul debutează cu o abordare generală asupra instituției de Analiză a Impactului de Reglementare și importanța acesteia la luarea unei decizii argumentate și eficiente. Guvernele diferitor țări și-au dezvoltat procese, structuri și instrumente de elaborare a noii legislații și de revizuire a celei existente. Analiza Impactului de Reglementare este unul din cele mai folosite instrumente moderne pentru asigurarea unui impact pozitiv a noilor reglementări asupra vieții omului. La nivel de guvernare apare tot mai des necesitatea de a îmbunătăți atât modalitatea de elaborare a politicilor publice, precum și a cadrului legislativ prin dezvoltarea unor procese administrative și a capacității

¹ Kirkpatrick, Colin și Parker, David (2004): Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance

² Ghid de evaluare a impactului reglementării, Implementarea reformei Serviciului public în România www.anfp.gov.ro

funcționarilor publici, asigurând astfel, elaborarea de politici coerente și implementarea cu succes a acestora.

Capitolul II face o analiză a reglementării AIR în Republica Moldova și descrie baza legislativă a acestui proces. Se menționează că AIR este un proces transparent cu tehnici consultative care implică diferiți actori în soluționarea problemelor și găsirea unui consens social. Efectuarea unei AIR calitative duce la creșterea eficacității procesului de luare a deciziilor și reducerea numărului de reglementări de calitate scăzută. Spre exemplu, în Moldova numărul proiectelor elaborate pe parcursul anului 2010 a scăzut cu 39% în rezultatul aplicării Analizei Impactului de Reglementare.

Capitolul III este dedicat etapelor care trebuie să parcurgă analiza impactului de reglementare, printre care se enumeră planificarea agendei și elaborarea procesului de AIR; identificarea problemei și cauzelor apariției acesteia întru găsirea soluțiilor optime; stabilirea liniei de bază; definirea scopurilor pentru politica publică; consultările inițiale și neformale cu experții din domeniu, identificarea potențialelor probleme și opțiuni. Consultarea consumatorilor, a societății civile ajută la consolidarea legitimității și promovează echitatea între cetățeni; selectarea opțiunilor care urmează să fie luate în considerare; selectarea metodelor, scopului și colectarea datelor detaliate privind beneficiile și costurile diferitor opțiuni; analiza, compararea opțiunilor, elaborarea AIR și documentelor de politici; prezentarea AIR și propunerilor pentru consultări cu părțile interesate; perfectarea și finalizarea AIR în urma consultărilor.

Analiza impactului de reglementare are diferite aspecte în procesul de reglementare, cum ar fi: impactul economic; impactul asupra administrației publice; impactul de mediu; impactul social. Desfășurarea acestor tipuri este prezentată în Capitolul IV din studiu. Scopul analizei impactului economic constă în a asigura creșterea economică, noi locuri de muncă, competitivitatea întreprinderilor și bunăstarea oamenilor. Impactul asupra administrației publice ar trebui să fie evaluat în special în cazurile în care o prevedere normativă are ca scop reglementarea obligațiilor, activității sau procedurilor autorităților. Impactul social, spre deosebire de celelalte forme de impact sus menționate, include: impactul asupra statutului cetățenilor și funcționării societății democratice; impactul asupra afacerilor sociale și sănătății; impactul asupra copiilor, egalității și egalității de gen; impactul asupra ocupării forței de muncă; impactul asupra prevenirii criminalității și asupra securității; impactul asupra dezvoltării regionale.

Capitolul V descrie faza finală a analizei impactului de reglementare, cerințele față de raportul efectuat în urma analizei respective și modalitățile de finalizare a analizei impactului de reglementare. De asemenea, în partea respectivă sunt reflectate părțile pozitive și părțile negative ale AIR, sunt abordate modalitățile de depășire a barierelor ce stau în calea implementării AIR.

În finalul studiului se trag concluzii și se fac recomandări pe marginea evaluării preliminare a impactului proiectelor de acte normative, care trebuie să reprezinte un set de activități și proceduri efectuate în vederea oferirii unei baze adecvate pentru inițiativele legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune, de asemenea, identificarea și analiza efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care legislația propusă le poate avea. Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de legi trebuie îndeplinită înainte de adoptarea actelor normative. Implementarea unui sistem de Analiză a Impactului de Reglementare contribuie în general la îmbunătățirea calității procesului de elaborare a politicilor și la sprijinirea unei abordări a procesului de guvernare bazată pe bune practici de reglementare.

Analiza impactului de reglementare.

Viziuni generale

1.1. Considerații generale

Reglementarea raporturilor sociale într-o societate modernă este determinată de necesitatea asigurării prescrierii unui comportament prestabilit și civilizat al individului. Un stat democratic impune raporturilor sociale o reglementare care implică respectarea unor proceduri și principii, chemate să asigure luarea în considerare a intereselor majorității populației. Principiul transparenței, predictibilității, stabilității și previzibilității ghidează întreaga procedură de reglementare la nivel central și local și impune evaluarea tuturor consecințelor unor astfel de reglementări. În acest context Analiza Impactului de Reglementare la faza de elaborare a actelor normative consolidează o instituție chemată să asigure o previzibilitate a comportamentului autorităților și a dezvoltării societății.

Analiza Impactului de Reglementare devine importantă și necesară în cazul în care se intervine cu reglementări noi ale raporturilor sociale cu impact economic. Or, activitatea economică a subiecților din economia națională este destul de sensibilă și reacționează la orice schimbare în reglementările economice ale societății.

De fapt, prin Analiza Impactului de Reglementare trebuie să înțelegem un proces, un document care oferă o abordare structurată de determinare a costurilor și beneficiilor, asupra reglementărilor inițiate de autoritățile publice, facilitând astfel transparența decizională.

Întreaga bază normativă promovată de autoritățile centrale și locale este chemată să influențeze și să reglementeze activitățile de afaceri, ale instituțiilor, întreprinderilor și organizațiilor atât din sectorul public cât și din sectorul privat. Aceasta înseamnă că activitatea regulatorie are un impact cu diferite nivele de intensitate asupra comportamentului acestor actori.

Guvernele diferitor țări și-au dezvoltat procese, structuri și instrumente de elaborare a noii legislații și de revizuire a celei existente. Analiza Impactului de Reglementare (AIR) este unul din cele mai folosite instrumente moderne pentru asigurarea unui impact cât mai pozitiv a noilor reglementări asupra vieții omului.

1.2. Importanța AIR

Orice tip de activitate este definit ca unul rațional dacă are obiective clar identificate. Acestea trebuie să fie atinse cu ajutorul mijloacelor optime. Unul din

modurile de garantare a respectivei raționalități este evaluarea activității planificate. Scopul unei AIR este de a explica obiectivele propunerii legislative, riscurile care pot interveni și opțiunile de îndeplinire a obiectivelor.

AIR oferă un cadru analitic pentru evaluarea efectelor pe care le poate avea implementarea unei noi reglementări, și pentru evaluarea impactului actual al măsurilor legislative existente. Oferindu-le factorilor de decizie dovezile efectelor propriilor propuneri legislative, AIR poate contribui la acte legislative mult mai argumentate, îmbunătățind astfel eficiența și eficacitatea politicilor legislative.

Sistemul de reglementare legislativă trebuie să protejeze sănătatea publică, bunăstarea, siguranța și mediul înconjurător, promovând, în același timp, creșterea economică, inovarea, competitivitatea și crearea de noi locuri de muncă (figura 1).

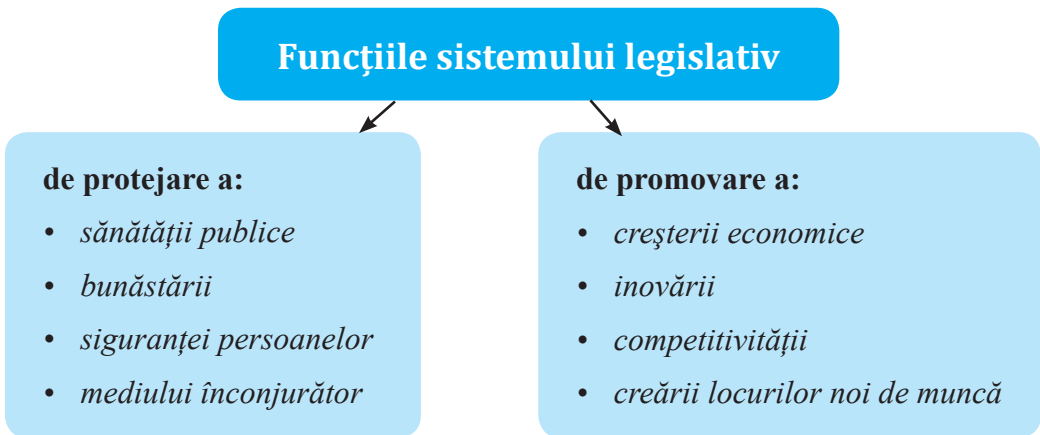


Figura 1.Funcțiile sistemului legislativ

Sistemul de reglementare trebuie să permită participarea publicului în procesul de luare a deciziilor printr-un schimb de idei, să promoveze previzibilitatea actelor normative și să reducă incertitudinea noilor reglementări. În acest scop este necesar de a identifica și de a utiliza cele mai bune, cele mai inovatoare, precum și cele mai puțin împovărătoare instrumente pentru realizarea scopurilor reglementării. În această ordine de idei Analiza Impactului de Reglementare joacă un rol important în elaborarea reglementărilor eficiente prin luarea în considerare a beneficiilor și costurilor, atât cantitative, cât și calitative, asigurând caracterul accesibil al reglementărilor.

Dezvoltarea practicii de evaluare se consideră o componentă a procesului de reformă a administrației publice. Evaluarea este un instrument complex care are capacitatea de a analiza etapele intervenției publice de la elaborare până la implementarea politicilor publice, de la evaluarea rezultatelor până la estimarea impactului acestora.

O reglementare mai bună are ca scop simplificarea și îmbunătățirea atât a cadrului legislativ existent, cât și a noilor reglementări elaborate, prin evaluarea impactului, o mai bună informare a beneficiarilor, evaluarea costurilor și reducerea sarcinilor administrative.

În contextul crizei economice evaluarea politicilor publice poate fi justificată prin necesitatea reducerii resurselor, prin optimizarea acestora. Criza de legitimitate din sectorul public impune creșterea credibilității acțiunilor publice. Astfel, apare necesitatea introducerii unei practici de evaluare a managementului fondurilor publice, evaluarea devenind un instrument performant, util nu doar în aprecierea impactului programelor, ci și în determinarea modalității în care schimbările produse afectează mediul economic, social și politic. Anumite propuneri reglementare implică riscuri, fie acestea la adresa mediului sau la adresa sănătății și siguranței consumatorilor ori a angajaților. Evaluarea riscurilor este o parte integrantă a AIR și implică identificarea unor rezultate dăunătoare, estimând în același timp probabilitatea obținerii acestor rezultate. Dacă riscul este considerat a fi semnificativ, pot fi necesare măsuri de control sau de atenuare a riscurilor.

La nivel de guvernare centrală sau locală, apare tot mai des necesitatea de a îmbunătăți modalitatea de elaborare atât a politicilor publice, precum și a cadrului legislativ prin dezvoltarea unor procese administrative și a capacității funcționarilor publici asigurând astfel elaborarea de politici coerente și implementarea cu succes a acestora. În prezent, legislația națională suferă de instabilitatea legislației; creșterea alarmantă a actelor normative; frecvența sporită a modificărilor, completărilor și republicării actelor normative; persistența unor prevederi legale căzute în desuetudine, contradictorii, paralelisme. Toate aceste elemente constituie factori generatori de confuzii, care fac dificilă aplicarea normelor juridice și îngreunează perceperea acestora de către beneficiarii lor. Tendința contemporană a statelor este de a-și dezvolta proceduri, structuri și instrumente de pregătire a noilor reglementări și de revizuire sau reformare a celor în vigoare. Analiza Impactului de Reglementare (Regulatory Impact Assessment - RIA) este unul din cele mai folosite instrumente în acest sens.

1.3. Bunele practici în domeniul AIR

Începând cu anul 1980, Analiza Impactului de Reglementare (AIR) a devenit un fenomen global pentru o guvernare mai eficientă. În anii 90, structurile internaționale – Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică (OCDE), Organizația mondială a comerțului (OMC), Comisia Europeană (CE) – au început să solicite metodele empirice pentru luarea deciziilor, și anume pentru Analiza Impactului de Reglementare³.

³ Current trends in Regulatory impact analysis: The challenges of mainstreaming RIA into policy-making, Jacobs and Associates, 2006

AIR a fost inițial adoptată în țările OCDE, dar este în prezent folosită într-un număr mare de țări cu sistem economic în tranziție și în curs de dezvoltare. Pentru multe dintre aceste țări, AIR a fost adoptată abia recent și doar la nivel legislativ central, de aceea există extrem de puține dovezi până în prezent referitor la impactul pe care l-a produs asupra îmbunătățirii calității luării deciziilor. Doar, pentru acele țări unde există o suficientă experiență de aplicare a sistemului de efectuare a evaluărilor de performanță cu utilizarea AIR, rezultatele aplicării noilor reglementări prezintă un impact pozitiv asupra raporturilor sociale și a calității legislației (figura 2)⁴.

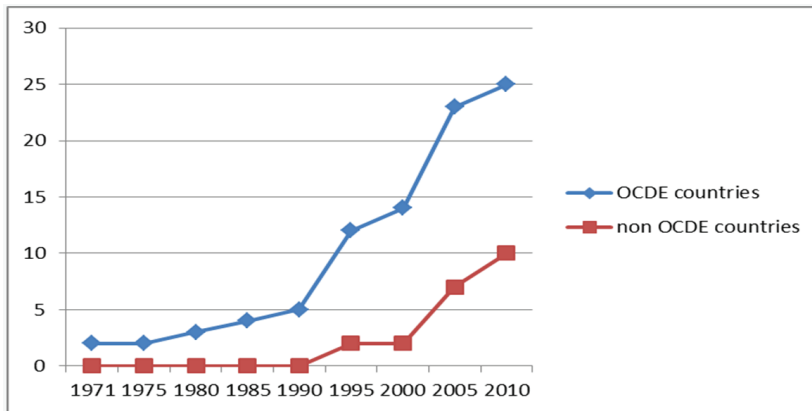


Figura 2. Numărul țărilor care dispun de instrumente AIR

Diagrama de mai sus reflectă creșterea numărului de țări, care aplică sistemul de evaluare a noilor reglementări prin prisma efectuării Analizei Impactului de Reglementare.

Recent, AIR a devenit o normă de guvernare democratică în țările industriale moderne integrate în piețele de comerț și investiții. AIR a evoluat de la metodologia tehnică care viza doar reducerea costurilor până la tehnici mai flexibile de încurajare a discuțiilor publice despre cele mai importante probleme ale politicilor publice. Astfel, pentru a înțelege esența Analizei Impactului de Reglementare, aceasta urmează a fi definită atât în sensul ei îngust, cât și în sensul ei larg.

În sens îngust, AIR este definită drept un document pregătit de un departament, agenție, autoritate oficială responsabilă de consultarea ulterioară a propunerii regulatorii, urmat de implicarea părților și evidențierea unor momente ce trebuie luate în considerare la formularea unei politici publice bune.

În sens larg, AIR este definită drept un proces și un document, care oferă o abordare structurată de determinare a costurilor și beneficiilor, facilitând transparența. Scopul AIR constă în obținerea a cât mai mari rezultate la costuri minimale⁵.

⁴ Jacobs, C. (2004): Regulatory Impact Analysis training course, 2012

⁵ Analiza impactului Regulator, CREDO, Sergiu Ostaf, Maria Badan. 2010.

De menționat că în ultimii ani AIR capătă o răspândire tot mai largă și investițiile în acest domeniu sunt în creștere. De exemplu, Comisia europeană nu a efectuat nici un AIR în 2001, pe când începând cu anul 2005 toate inițiativele din Programul de lucru legislativ al Comisiei europene sunt însoțite de Analiza Impactului de Reglementare.

AIR capătă diverse forme, care reflectă diverse agende politice ale guvernelor. Obiectivele sale specifice, designul și rolul în cadrul procesului administrativ diferă de la țară la țară. Metodele tehnice aplicate pentru evaluarea impacturilor legislative pot, de asemenea, varia. Unele metode utilizează analize de cost - beneficii pe baza teoriilor ajutorului social, dar majoritatea țărilor aplică însă o mixiune de modele și metodologii calitative și cantitative. Unele țări evaluează Impactul de Reglementare numai asupra cerințelor birocratice ale companiilor, în timp ce altele evaluează impactul asupra mediului, competitivității, asupra obligațiilor interne sau asupra dezvoltării regionale etc.

Pentru multe guvernări AIR a devenit o posibilitate de a formula corect întrebările, de a cerceta complexitatea problemelor și consecințele acțiunilor și de a iniția un dialog mai productiv în vederea alegerii opțiunilor optime. AIR este o metodă prin care societatea învață. Este un proces transparent cu tehnici consultative care implică diferiți actori în soluționarea problemelor și găsirea unui consens social. Efectuarea unei AIR calitative duce la creșterea eficacității procesului de luare a deciziilor și reduce numărul reglementărilor de calitate scăzută. Spre exemplu, în Moldova, ca rezultat al aplicării sistemului de evaluare a impactului de reglementare asupra noilor propuneri de reglementare, numărul proiectelor de acte normative promovate pe parcursul anului 2010 au scăzut cu 39%.

Mai mult ca atât, întru respectarea principiilor stabilite de către Comisia Europeană în vederea perfecționării procedurilor de elaborare a actelor normative, simplificării conținutului acestora și participarea în procesul de luare a deciziilor a societății civile și mediului de antreprenoriat, în textul oricărui proiect de lege este necesar de a stabili atât procedura de evaluare prealabilă a necesității de intervenție cu o reglementare (analiza ex-ante), precum și obligația de monitorizare a efectelor implementării actelor normative adoptate. Acest mecanism presupune identificarea necesității de intervenție prin reglementare în diverse sfere ale vieții sociale. Analiza ex ante își propune drept scop evaluarea unei stări de fapt, identificării problemelor sectorului social care necesită reglementare, determinării soluțiilor și consecințelor acestora. Implementarea acestor metodologii reprezintă o importanță deosebită, mai cu seamă într-o țară cum este Republica Moldova, unde soluțiile normative ar trebui să garanteze o stabilitate a raporturilor sociale.

Este de menționat că analiza ex ante se va materializa prin întocmirea unui raport, care va fi necesar și util la întocmirea notei informative a proiectului de act normativ. În acest sens, elaborarea actului normativ va putea fi accelerată din moment ce deja va exista un suport informativ ce va putea argumenta deciziile inițiatorilor proiectului actului normativ.

2.1. Cadrul legislativ național

Pe parcursul mai multor ani activitatea de antreprenariat în Republica Moldova, în special businessul mic și mijlociu, se confruntă cu diverse probleme din cauza unui cadru ineficient de reglementare a activității antreprenoriale. Diverse impozite și taxe suportate de agenții economici, autorizațiile, licențele, avizele, coordonările și alte operațiuni necesare pentru a fi respectate la pornirea și desfășurarea afacerilor, precum și multiplele controale care au condus la diverse abuzuri și în consecință la crearea unui climat de afaceri riscant și nestabil. În această perioadă supremația legii este înlocuită cu o abundență de acte ministeriale coruptibile, care impun cerințe și obligații suplimentare față de antreprenori, cu implicații de costuri adiționale pentru întreg mediul de afaceri, în consecință piața de investiții din Republica Moldova devine neatractivă pentru investitori.

Situația creată nu mai putea fi tolerată și intervenția legislatorului pentru a corecta lucrurile era extrem de necesară. Astfel, în anul 2004, Parlamentul a adoptat așa numita „Lege a Ghilotinei” care a pus temelia unei noi abordări în reglementarea raporturilor sociale cu implicații economice și pentru a elimina reglementările ineficiente, care împiedică investițiile și dezvoltarea întreprinderilor. Această lege a stabilit un set de filtre la nivel național și regional realizate prin grupuri de lucru, alcătuite din reprezentanți ai sectoarelor public și privat și investite cu dreptul de a decide asupra raționalității economice a reglementărilor existente.

Conceptul Ghilotinei Regulatorii a fost elaborat în anul 1980 în Suedia și avea drept scop revizuirea rapidă a unui număr larg de reglementări cu eliminarea celor, care nu corespund principiilor legale și de piață. Ghilotina Regulatorie a fost pusă în acțiune în mai multe țări printre care Italia, Mexic, Coreea de Sud, Ungaria în calitate de pârghie modernă a politicii și reformei regulatorii.

În Republica Moldova Guvernul a început să întreprindă măsuri în acest sens începând cu februarie 2004. La 17 februarie 2004, acesta a adoptat Hotărârea despre reforma reglementării de stat a activității antreprenoriale prin care a fost aprobat Conceptul reformei, creată o Comisie interguvernamentală în calitate de organ de decizie politică pentru coordonarea reformei și Grupul de Lucru Național, care a pregătit toate deciziile Comisiei. Comisia respectivă a fost compusă din conducători de ministere și departamente, reprezentanți ai sectorului privat.

În lunile martie-aprilie 2004 Ministerul Economiei a elaborat Planul de Acțiuni imediate în domeniul politicii și reformei regulatorii, care a fost adus la cunoștința

comunității internaționale prin intermediul Pactului de Stabilitate în Europa de Sud-Est.

Un al doilea pas în reformarea legislației pentru susținerea mediului de afaceri a fost adoptarea Legii nr.424/2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător, cunoscută sub denumirea de Legea Ghilotinei I.

Ca rezultat, în anii 2005-2006, a fost revizuit și optimizat cadrul normativ de reglementare a activității de întreprinzător, fiind analizate peste 1000 de hotărâri de Guvern, hotărâri și instrucțiuni ale ministerelor, serviciilor și agențiilor, din care aproape o treime au fost anulate pe motiv că aveau prevederi conform cărora statul era în drept să intervină în activitatea operațională a întreprinderilor. Celelalte au fost modificate conform principiilor economiei de piață și incluse în Registrul actelor normative care reglementează activitatea de antreprenoriat⁶.

După anul 2006 reforma regulatorie continuă cu reevaluarea masivă a legilor, conform prevederilor Legii nr.235/ 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, numită "Ghilotina II". Noile abordări asupra reglementărilor activităților economice a impus valorificarea unor principii, proceduri și tehnici, chemate să asigure o reglementare optimă pentru mediul de afaceri. Aceste procedee au fost definite drept activități ce implică analiza impactului de reglementare, iar odată cu adoptarea Legii 235/2006 această instituție a fost instituționalizată oferindu-i un caracter obligatoriu. Astfel, instituția Analizei Impactului de Reglementare capătă o dimensiune și o aplicabilitate obligatorie asupra întregului cadru legislativ ce impune noi reglementări ai mediului de afaceri.

Odată ce valorificarea instituției AIR a dat rezultate pozitive în ameliorarea mediului de afaceri, această instituție își găsește reglementarea în legile care stau la baza creației legislative. Astfel, în anul 2008 prin modificarea legilor nr. 780/2001 și 317/2003, s-a introdus obligativitatea efectuării AIR pentru toate proiectele de acte legislative și normative. În acest context relevante sunt prevederile art.20 lit. e) din Legea privind actele legislative nr.780/2001 și art.37 lit.f1) din Legea nr.317/18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, care stabilesc că, concomitent cu elaborarea proiectului de act normativ, grupul de lucru întocmește o notă de argumentare (informativă), semnată de persoana responsabilă, care include și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul proiectelor de acte normative ce reglementează activitatea de întreprinzător. ***Analiza Impactului de Reglementare (AIR) reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor AIR.***

⁶ „Ghilotina regulatorie” în acțiune aprilie 26 2005 - 13:18 (Centrul de Monitorizare și Analiză Strategică)

În dezvoltarea reglementărilor de instituționalizare a AIR Guvernul vine cu Hotărârea nr. 1230 din 24.10.2006 prin care a aprobat Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare (se anexează). Metodologia respectivă stabilește modalitatea de evaluare și monitorizare a impactului de reglementare asupra intereselor societății și asupra protecției drepturilor întreprinzătorilor. Actul de analiză a impactului de reglementare vizează oportunitatea adoptării unui proiect de act normativ, asigurând o evaluare cantitativă și calitativă a impacturilor majore (beneficii/costuri) ale acestuia asupra societății.

Potrivit prevederilor hotărârii menționate procesul de elaborare a analizei impactului de reglementare are următoarele etape:

- a) *identificarea problemei și luarea deciziei de a iniția procesul de reglementare;*
- b) *pregătirea analizei preliminare a impactului de reglementar;*
- c) *revizuirea analizei preliminare a impactului de reglementare de către Grupul de lucru;*
- d) *elaborarea proiectului de act normativ și analiza finală a impactului de reglementare;*
- e) *avizarea și consultările publice;*
- f) *definitivarea proiectului de act normativ și analizei finale a impactului de reglementar;*
- g) *variante finală a proiectului de act normativ și analizei impactului de reglementare.*

Autoritatea administrației publice responsabilă de elaborarea proiectului actului legislativ/normativ, la definitivarea proiectului va ține cont de analiza finală a impactului de reglementare, de avizele autorităților interesate și a consultărilor publice, cu întocmirea tabelului divergențelor.

Totuși, nu este posibil de a avea norme juridice de o aplicabilitate eficientă atât timp cât procesul lor de elaborare nu are caracteristicile unui mecanism eficient. Adesea este pus accentul greșit în ceea ce privește analiza procesului de elaborare a actelor normative, și anume – pe rezultatele acestui proces, care conduce la focusarea incorectă a activității de reglementare, din simplu motiv că nu rezolvă problema ineficienței aplicării ulterioare a actelor normative. Rezolvarea celor mai stringente probleme a procesului de elaborare a actelor normative ar trebui să înceapă de la soluționarea cauzei de bază a ineficienței actelor normative, și anume de la procesul de elaborare a actelor normative. După luarea deciziei de a interveni cu un act normativ de reglementare, se lasă o flexibilitate în alegerea metodei prin care pot fi analizate diverse impacturi ale acestuia. Cele mai des utilizate fiind Cost Benefit Analysis (CBA) și Regulatory Impact Assessment (RIA). Implementarea acestei metode este larg răspândită în procesul de elaborare a actelor normative în toată lumea, începând cu Statele Unite ale Americii și continuând cu majoritatea țărilor europene: Marea Britanie, Franța, Germania, dar și unele state europene în curs de dezvoltare, cum ar fi Albania.

Deși în urma reformei regulatorii au fost atinse rezultate semnificative, au rămas însă și un șir de probleme nerezolvate, existând o sferă largă pentru viitoarele acțiuni. Ajustarea cadrului regulator la principiile “Small Business Act” pentru Europa, rămâne în continuare o provocare. Calitatea cadrului regulator și evoluția acestuia are impact direct asupra atingerii altor priorități de dezvoltare a IMM.

În ansamblu, concluzia care rezultă din raportul Băncii Mondiale “*Doing Business 2012*” este că Moldova a desfășurat un proces de reformă regulatorie incompletă. Au fost înregistrate progrese remarcabile în anumite sectoare, ceea ce a condus la un impact măsurabil asupra tendințelor de dezvoltare ale IMM-urilor, cum ar fi îmbunătățirea procesului de înregistrare a companiilor, care, printre alți factori, a contribuit la creșterea semnificativă a numărului de întreprinderi noi. Cu toate acestea, potrivit raportului în cauză, există obstacole semnificative de reglementare, care constrâng în continuare dezvoltarea IMM-urilor, în special celor mai dinamice companii din domeniul comerțului transfrontalier⁷.

Alături de reglementările generale privind analiza impactului de reglementare, valabile pentru toate autoritățile publice centrale și locale, care inițiază elaborarea proiectelor de acte normative, legislația a cunoscut o dezvoltare și pe segmente speciale care reglementează statutul APL. Astfel, în conformitate cu art.10 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.

În altă ordine de idei, conform art.5 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități. Luând în considerare reglementările normei date, considerăm că legiuitorul nu a stipulat expres în care domenii autoritățile publice locale pot avea competențe partajate pentru a permite acestora o sferă mai largă de activitate. În realitate însă, exercitarea competențelor delegate este defectuoasă, deoarece în majoritatea cazurilor la implementarea acestor responsabilități, autoritățile APL se confruntă cu situația că nu dispun de mijloace financiare. În alte situații, în actele normative în care sunt prevăzute competențele APL nu este indicată sursa de finanțare necesară pentru realizarea acestora. Astfel, apar situații care au consecințe negative pentru autoritățile APL, în formă de nemulțumire din partea cetățenilor față de APL și statutul care este responsabil pentru neasigurarea mijloacelor financiare necesare.

În același context, art.14 lit.z¹) din legea menționată prevede că consiliul local dispune consultarea publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de de-

⁷ Hotărârea Guvernului nr. 685 din 13.09.2012 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020.

cizii în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității administrativ-teritoriale.

O problemă majoră totuși există la nivel local, aceasta vizează calitatea scăzută a reglementărilor promovate de autoritățile administrației publice locale. Calitatea reglementărilor are în continuare de suferit mai ales în ceea ce privește elaborarea variantelor alternative de soluționare a problemelor, care determină în esență elaborarea reglementărilor, evaluarea impactului economic, bugetar și social, elaborarea indicatorilor de performanță, monitorizarea și evaluarea ulterioară a reglementărilor.

2.2. Momentul optim pentru efectuarea AIR

Momentul optim pentru efectuarea AIR este în faza de întocmire a proiectului de act legislativ/normativ. De regulă, este necesar de a identifica punctul strategic în procesul de dezvoltare a politicilor pentru aplicarea și pentru conformarea acestora cu procedurile administrative existente întru elaborarea legislației. Soluțiile legislative din partea autorităților publice centrale și locale sunt deseori promovate ca răspuns la recomandările de revizuire a politicilor publice pe anumite segmente⁸.

Propunerile legislative din partea autorităților publice centrale (APC) și locale pot fi, de asemenea, elaborate ca răspuns la opinia publică sau ca și consecință a incidentelor semnificative. Cel mai potrivit moment pentru efectuarea unei AIR în aceste circumstanțe este ca analiza să fie inițiată înainte oricărui inițiativă de a elabora un act normativ aduse în fața guvernului în vederea obținerii permisiunii de legiferare. În asemenea cazuri, inițiativa care solicită aprobarea unei legi trebuie să fie însoțită de AIR completă, oferind detalii asupra situației care necesită schimbări, demonstrând cauza pentru care legiferarea este o soluție mai potrivită comparativ cu alte opțiuni, și identificând impacturile potențiale.

Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de legi, a propunerilor legislative și a celorlalte proiecte de acte normative reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analiza efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse. Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative.

⁸ Jacobs, C. (2004): Regulatory Impact Analysis training course, 2012

Fundamentarea noii reglementari trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le promovează. Evaluarea preliminară a impactului este realizată de inițiatorul proiectului de act normativ. În cazul unor proiecte de acte normative complexe, evaluarea impactului poate fi realizată, pe baza unui contract de prestări de servicii, de către instituția de cercetare științifică, universități, societăți comerciale sau organizații neguvernamentale.

Analiza impactului reglator se aplică asupra oricărui proiect de act legislativ/normativ inițiat de subiecții cu drept de inițiativă atât la nivel central, cât și la nivel local, care influențează comportamentul oamenilor. AIR este mai relevantă dacă inițiativa vine din partea executivului. Guvernul trebuie să prevadă toate consecințele prevederilor înainte de intrare acestora în vigoare. În prezent 50 la sută din actele normative și legislative adoptate nu ating scopurile scontate, nu se realizează suficient o interacțiune între ministere și alte autorități, responsabile de promovarea și aplicarea uniformă a legislației. Calitatea scăzută a actelor legislative/normative duce la corupere și abuzuri. Întreaga bază legală intenționează reglementarea activităților de afaceri, ale instituțiilor din administrația națională sau locală, ale organizațiilor neguvernamentale, etc. Aceasta înseamnă că are loc un impact diferit asupra comportamentului acestor actori.

3.1. Evaluarea Impactului de Reglementare, recomandări ale CE

Instituția AIR este recunoscută drept instrument eficient pentru o mai bună reglementare a raporturilor sociale, de aceea Consiliul Europei a recomandat instituționalizarea AIR și punerea acesteia la baza procedurilor și tehnicilor de elaborare a proiectelor de acte legislative/normative. În acest context CE consideră că implementarea eficientă a AIR trebuie efectuată pe etape. Potrivit practicii utilizate de CE, etapele analizei impactului de reglementare urmează a fi prezentate în felul următor⁹:

- 1. Analiza preliminară** – această etapă stabilește modul în care se presupune că va fi afectat mediul de afaceri, stabilirea tipurilor de întreprinderi afectate cel mai mult;
- 2. Microanaliză** – etapă care asigură identificarea costurilor directe;
- 3. Analiza generală a impactului asupra mediului de afaceri** – o astfel de etapă facilitează determinarea impactului asupra competitivității interne și transfrontaliere; efectele asupra relațiilor de muncă, investiții și crearea de noi întreprinderi; problemele specifice ale întreprinderilor mici și mijlocii. Trebuie stabilite procedurile de monitorizare și revizuire;
- 4. Macroanaliză** – etapă care asigură evaluarea efectelor macroeconomice, sociale și de mediu, incluzând impactul indirect asupra competitorilor, furnizorilor și distribuitorilor, asupra altor sectoare de afaceri care nu sunt specificate în reglementări¹⁰.

Pentru exercitarea unei analize eficiente a impactului de reglementare a noilor reglementări, urmează ca etapele analitice să fie efectuate de specialiști și experți în domeniu. Primele două etape urmează a fi efectuate de către funcționarii publici responsabili de elaborarea actului cu caracter normativ, însă etapele ulterioare ale AIR nu pot fi desfășurate fără cunoștințe speciale, acestea se recomandă a fi exercitate de către persoane cu experiență, de experți.

⁹ Jacobs, C. (2004): Regulatory Impact Analysis training course, 2012

¹⁰ Jacobs, C. (2004): Regulatory Impact Analysis training course, 2012

Etapele de evaluare ale AIR

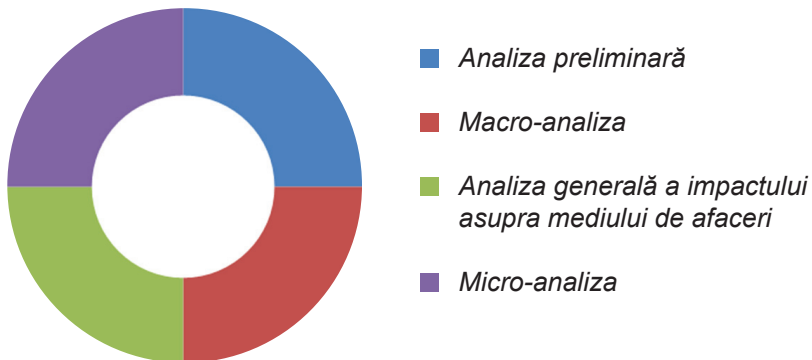


Figura 3. Structura etapelor ale AIR

3.2. Elemente de bază ale AIR

Analiza impactului de reglementare trebuie să contribuie la eficientizarea activității autorităților publice centrale și locale, care promovează noi soluții. Utilizarea corectă a etapelor și elementelor AIR asigură o reglementare corectă și eficientă. Astfel, AIR trebuie să includă trei elemente de bază (figura 4).

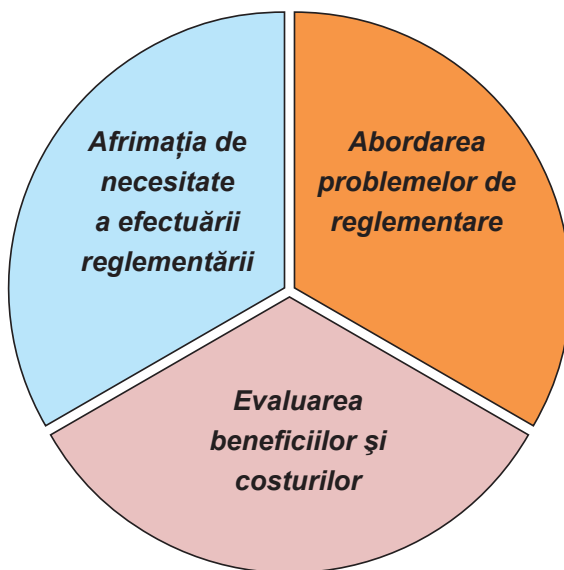


Figura 4. Etapele de bază ale AIR

Afirmația de necesitate a efectuării reglementării: O analiză trebuie să pornească de la o explicație clară a necesității de efectuare a reglementării, cu desfășurarea problemei care necesită a fi rezolvată. Este necesar de a prevedea dacă acțiunea va avea drept impact eșecul pe piață sau va promova îmbunătățirea procesului de guvernare, cum ar fi, protecția intimității, combaterea discriminării, etc.

Abordarea clară a multiplelor probleme de reglementare: Dacă în cadrul AIR se va constata că reglementările propuse sunt neclare, atunci, în cadrul unei astfel de analize vor fi evidențiate și analizate soluțiile alternative și opțiunile nereglementate. În aceste situații autorul reglementărilor propuse urmează să examineze abordările flexibile, preluând soluțiile ce reduc povara și oferă libertatea alegerii.

Evaluarea beneficiilor și costurilor – cantitativă și calitativă – pentru o propunere de reglementare și propunerile alternative: După identificarea mai multor propuneri de reglementare este necesar de a calcula beneficiile și costurile pentru fiecare soluție. Beneficiile și costurile trebuie prezentate în unități fizice (ex. numărul de boli prevenite) și monetare. În caz când nu este posibilă o evaluare cantitativă a costurilor și beneficiilor se recurge la descrierea calitativă. Pot fi utilizate astfel de valori cum ar fi egalitatea, demnitatea omului, loialitatea, libertatea personală și altele.

Buna reglementare reprezintă un instrument foarte util în procesul de legislație, care trebuie să permită, pe de o parte, elaborarea de politici publice coerente, legi, reglementări, practici și, pe de altă parte, îmbunătățirea și corectarea acestora, atunci când este necesar, astfel încât să se urmărească maximizarea permanentă a avantajelor și minimizarea efectelor negative.

În cadrul efectuării analizei impactului de reglementare, pentru identificarea celor mai relevante soluții, argumentarea noilor reglementări, formularea explicațiilor clare, argumentarea beneficiilor și costurilor, precum și menționarea soluțiilor cu efecte economice sporite, se impune utilizarea unui șir de întrebări cheie, care facilitează executarea AIR. Lista întrebărilor ce contribuie la definirea calității reglementărilor pot fi sistematizate după cum urmează¹¹:

1. *Este problema corect definită?*
2. *Este justificată acțiunea Guvernului, autorităților centrale sau locale?*
3. *Norma elaborată este cea mai bună soluție de acțiune din partea guvernului, autorităților centrale sau locale?*
4. *Există bază legală pentru reglementare?*
5. *Care este necesitatea pentru guvern, autoritățile centrale sau locale de a întreprinde astfel de acțiuni?*

¹¹ Jacobs, C. (2004): Regulatory Impact Analysis training course, 2012

6. Beneficiile obținute ca urmare a aplicării normei vor justifica costurile suportate?
7. Este transparentă distribuirea beneficiilor către societate?
8. Reglementarea este clară, consistentă și accesibilă?
9. Toate părțile interesate au avut posibilitatea de a prezenta opiniile lor?

Formularea răspunsurilor la întrebările abordate pare să pună în dificultate pe cel care exercită analiza impactului de reglementare, de aceea răspunsul la aceste întrebări poate fi obținut prin exercitarea următoarelor activități:

- ✓ *definirea și analiza problemei propuse pentru soluționare prin prisma reglementării, motivarea importanței și necesității reglementării;*
- ✓ *argumentarea imposibilității de soluționare a problemei definite prin intermediul mecanismelor de piață și necesitatea reglementării corespunzătoare din partea statului;*
- ✓ *argumentarea imposibilității reglementării problemei definite prin normele cadrului legislativ existent și motivele imposibilității de completare sau modificare a cadrului legislativ existent, pentru soluționarea problemei;*
- ✓ *indicarea rezultatelor preconizate în urma adoptării actului, inclusiv beneficiilor și costurilor scontate pentru întreprinzători;*
- ✓ *identificarea scopurilor reglementării;*
- ✓ *identificarea și analiza posibilităților alternative de soluționare a problemei, inclusiv celor prin care nu se va recurge la o reglementare din partea statului;*
- ✓ *argumentarea avantajelor opțiunii propuse pentru atingerea scopurilor;*
- ✓ *descrierea mecanismelor și măsurilor care vor asigura soluționarea problemei;*
- ✓ *demonstrarea posibilității de a atinge scopurile propuse în cazul adoptării actului;*
- ✓ *prezentarea că întreprinzătorii și statul vor suporta cheltuieli minime pentru atingerea scopurilor propuse;*
- ✓ *prezentarea beneficiilor pentru întreprinzători în cazul actelor a căror adoptare implică aplicarea taxelor și/sau prestarea serviciilor, și prezentarea raportului dintre mărimea taxei și costul serviciului;*
- ✓ *analiza posibilității de aplicare a actului reieșind din volumul resurselor financiare aflate la dispoziția autorităților publice și întreprinzătorilor;*
- ✓ *analiza riscului apariției unor factori externi care pot influența aplicarea actului.*

3.3. Nouă etape ale AIR

În practică există mai multe abordări ale etapelor de efectuare ale AIR. Potrivit unui concept care și-a găsit o răspândire mai largă, analiza impactului de reglementare include nouă etape¹², sistematizate în următoarele compartimente¹³:

Planificarea AIR

1. **Planificarea agendei preliminare și elaborarea procesului AIR**, care include:

- planificarea agendei ce va conține detalii privind inițierea, finalizarea și durata estimată a efectuării AIR
- indicarea surselor necesare prevăzute pentru activitatea aparatului de lucru;
- estimarea timpului utilizat și a costurilor

Identificarea problemei și scopurilor

1. **Identificarea problemei și cauzelor apariției acesteia întru găsirea soluțiilor optime. Stabilirea liniei de bază (status quo):**

- Identificarea problemelor și căilor de soluționare
- Determinarea liniei de bază (statusului quo)

2. **Definirea scopurilor pentru politica publică**

- Definirea scopurilor și politicilor publice

Selectarea opțiunilor și colectarea datelor

3. **Consultările inițiale și neformale cu experții din domeniu, identificarea potențialelor probleme și opțiuni. Consultarea consumatorilor, a societății civile ajută la construirea legitimității și promovează echitatea între cetățeni:**

- Selectarea experților pentru consultări
- Aprobarea problemei identificate, liniei de bază și scopurilor
- Elaborarea documentului care va conține problema identificată, scopurile și linia de bază

4. **Selectarea opțiunilor care urmează să fie luate în considerare:**

- Utilizarea unor opțiuni din internet
- Utilizarea unor opțiuni bazate pe logică
- Pregătirea listei care ar include resursele de constrângere – timp-cost
- Elaborarea concluziilor și opțiunilor recomandate (opțiunea preferată, corespunderea opțiunilor examinate obiectivelor propuse, argumentarea identificării opțiunii preferate și celor respinse)

¹² http://www.ier.ro/documente/working_papers/WP_24.pdf

¹³ Jacobs, C. (2012): Regulatory Impact Analysis Training Course

5. Selectarea metodelor, scopului și colectarea datelor detaliate privind beneficiile și costurile diferitor opțiuni:

- Selectarea metodelor, scopurilor de analiză
- Colectarea și compilarea datelor, care ar identifica categoriile afectate și în ce măsură (costuri și beneficii)

Analiza și consultarea în AIR și politica de reglementare

6. Analiza, compararea opțiunilor, elaborarea AIR și documentelor de politici:

- Efectuarea analizei și compararea opțiunilor supuse examinării
- Selectarea opțiunilor finale
- Selectarea instrumentelor politice

7. Prezentarea AIR și propunerilor pentru consultări cu părțile interesate:

- Organizarea și desfășurarea consultărilor
- Identificarea părților interesate
- Rezultatele consultărilor active și pasive (prezentarea informației privind părțile consultate, opiniile exprimate în urma consultărilor și prezentarea soluțiilor în cazul unor opinii negative)

Finalizarea

8. Perfectarea și finalizarea AIR în urma consultărilor:

- Finalizarea analizei cu elaborarea soluțiilor de politică pentru a transmite Guvernului

Cea mai costisitoare se consideră etapa a 6-a, deoarece de selectarea datelor necesare din tot volumul de informație, depinde atingerea rezultatelor scontate, și anume obținerea profiturilor majore la costuri minimale. Colectarea eficientă a datelor relevante reprezintă un pas esențial în fundamentarea corespunzătoare a proiectelor de acte legislative/normative, or, procesul de strângere a informațiilor nu este posibil fără o comunicare transparentă și coordonată la nivelul autorităților centrale responsabile de elaborarea politicilor publice.

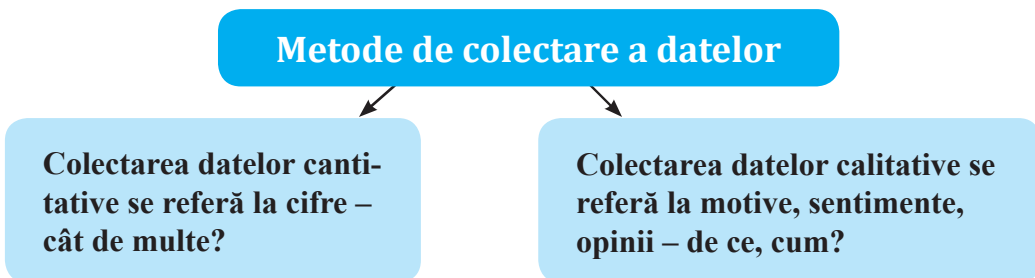


Figura 5. Metode de colectare a datelor pentru AIR

Colectarea datelor cantitative este efectuată prin sondaj. Sondajul este un instrument utilizat pentru colectarea informațiilor cantitative despre oameni, evenimente, servicii prin utilizarea unui chestionar.

Scopul sondajului, avantajele și dezavantajele lui sunt prezentate în figura următoare:

Când îl utilizăm	Avantaje	Dezavantaje
<i>Față în față</i>		
Pentru a obține informații de calitate pentru analiza statistică, eșantion de dimensiuni mai mici	<ul style="list-style-type: none"> • date de foarte bună calitate • persoanele relevante • rată crescută de răspuns • se pot utiliza chestionare mai lungi 	<ul style="list-style-type: none"> • necesită resurse bogate • poate avea un grad de influențare
<i>La telefon</i>		
Pentru a obține informații de calitate pentru analiza statistică, eșantion de dimensiuni mai mici	<ul style="list-style-type: none"> • date de calitate destul de bună • persoanele relevante • rată crescută de răspuns 	<ul style="list-style-type: none"> • necesită resurse bogate • chestionar mai scurt (10–15 min) contact cu respondenții
<i>Completare individuală</i>		
Pentru analiza statistică, eșantion de dimensiuni mai mari	<ul style="list-style-type: none"> • relativ ieftin • se pot utiliza chestionare mai lungi • exclude gradul de influențare 	<ul style="list-style-type: none"> • date de o calitate mai slabă • rată răspunsului mai scăzută

Figura 6. Avantajele și dezavantajele unui sondaj

Metodele pentru colectarea datelor calitative sunt prezentate în figura 7:

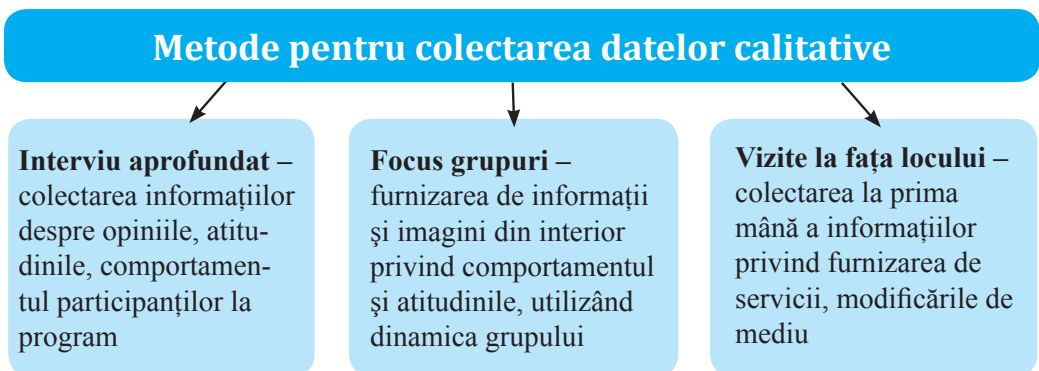


Figura 7. Colectarea datelor calitative

Realizarea etapelor din cadrul compartimentelor respective urmează să respecte ordinea consecutivității lor pentru a eficientiza efectuarea AIR. Omiterea uneia din cele nouă etape inevitabil duce la reluarea analizei de la etapa neglijată. Activitatea de evaluare a ansamblului ordonat poate fi reflectat într-un ciclu ordonat, care cuprinde mai multe faze (Figura 8).

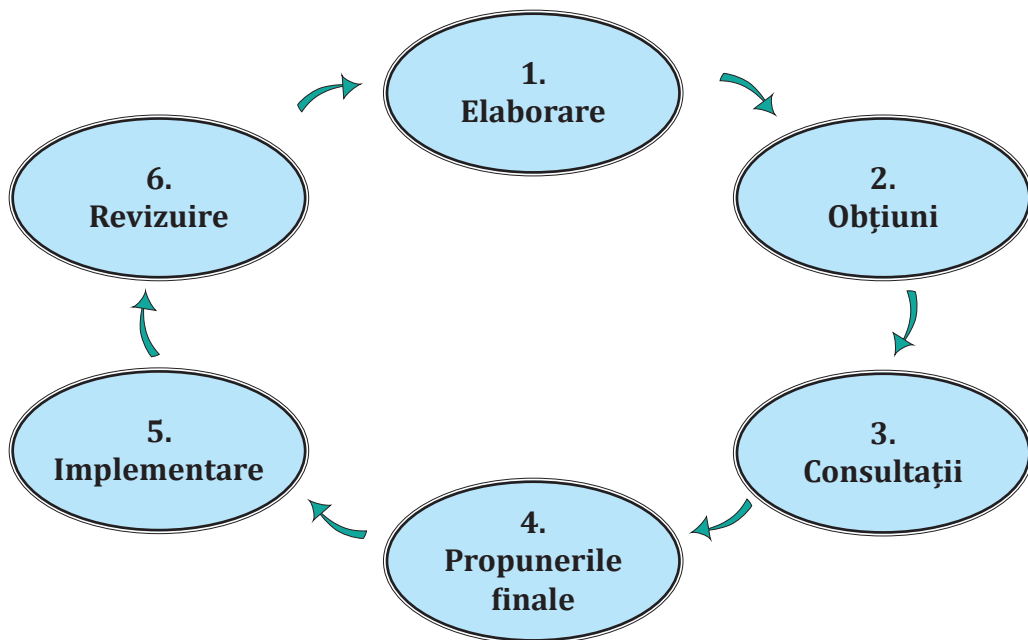


Figura 8. Ciclul regulatoriu și AIR

În concluzie la prezentul compartiment se poate afirma că, analiza impactului de reglementare (AIR) necesită 80% din resurse și timp utilizat, pe când elaborarea proiectului de act normativ, propriu zis, necesită doar 20%.

Analiza impactului de reglementare după cum s-a menționat în prezentul studiu implică un șir de proceduri și tehnici, chemate să asigure o evaluare competentă și obiectivă a viitoarelor reglementări. În cadrul implicațiilor analitice un rol cheie le revine aspectelor analizate în procesul de analiză a reglementărilor, acestea se referă la evaluarea:

- ✓ *Impactului economic;*
- ✓ *Impactului asupra administrației publice;*
- ✓ *Impactului asupra mediului;*
- ✓ *Impactului social.*

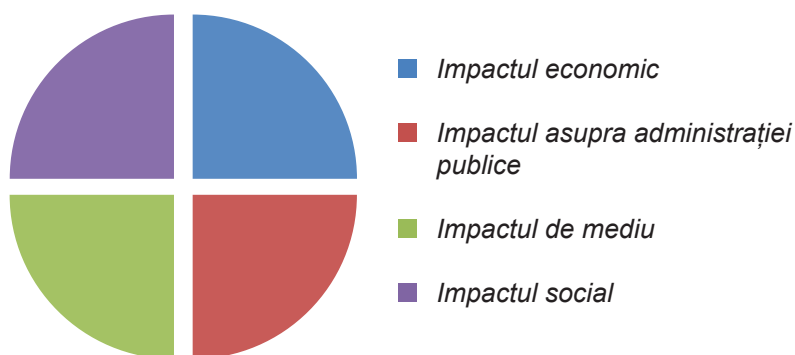


Figura 9. Structura AIR pe aspecte evaluate

Evaluarea reglementărilor este importantă pentru a determina punctele forte și punctele slabe ale fiecărei opțiuni. Scopul acestui exercițiu este de a determina diferențele în costurile și beneficiile opțiunilor, impactul asupra unor categorii ale populației, fezabilitatea implementării și riscurile pentru atenuarea cărora vor fi elaborate măsurile de rigoare¹⁴.

La această etapă, este important să identificăm cu cea mai mare atenție punctele puternice și slabe ale fiecărei opțiuni – de exemplu, să identificăm dacă un grup al societății este din neglijență exclus din categoria beneficiarilor și alte consecințe neintenționate. Este important să apreciem cum vor funcționa politicile publice în practică și să identificăm constrângerile care trebuie să fie depășite

¹⁴ Ghid metodologic pentru evaluarea ex-ante a impactului politicilor publice, Cancelaria de Stat 2009

În cazul în care politicile publice urmează să fie implementate. Analiza opțiunilor este importantă pentru a face estimări cât mai precise ale costurilor care vor fi suportate de Guvern, pentru a determina dacă politicile publice vor justifica costurile suportate pentru implementarea acestora și pentru a evalua dacă beneficiile acestora par să fie durabile pe termen lung.

Tehnicile de evaluare a impactului, la fel ca și tipul analizelor care se efectuează, pot fi extinse cu timpul, când capacitățile autorităților publice vor fi consolidate. Astfel, la etapa actuală opțiunile vor fi analizate în raport de cost beneficiu, prin prisma evaluării impactului lor asupra a trei sfere interconexe, și anume impactul economic, social și asupra mediului¹⁵:

4.1. Evaluarea impactului economic

Evaluarea impactului economic a noilor reglementări implică analiza schimbărilor, care urmează să se producă. Acestea vizează implicațiile bugetar-fiscale, costurile pe care urmează să le suporte persoanele, precum și alte aspecte economice, care se vor produce asupra:

- *Gospodăriilor casnice;*
- *Întreprinderilor;*
- *Finanțelor publice;*
- *Economiei în ansamblu.*

Scopul analizei impactului economic constă în asigurarea că reglementarea propusă promovează creșterea economică, deschiderea de noi locuri de muncă, creșterea competitivității întreprinderilor și bunăstarea oamenilor. Impactul economic poate fi reprezentat prin beneficiile și costurile directe, dar poate fi și un impact indirect. Impactul direct poate fi caracterizat prin scutiri sau extra costuri în finanțările efectuate de la bugetul de stat, precum și prin modificările taxelor¹⁶.

Concomitent cu analiza impactului direct, este necesar de a efectua și analiza impactului indirect al activității și comportamentului diferitor grupuri. La analiza impactului de reglementare este necesar, în primul rând, de a determina la ce se referă impactul: la persoane, gospodării, întreprinderi, municipalități, la stat sau alte grupuri. În urma evaluării impactului asupra acestor grupuri, se recurge la evaluarea impactului finanțelor publice și a economiei în general. În majoritatea cazurilor, o singură propunere legislativă nu are un impact macroeconomic vizibil.

În tabelul de mai jos vom prezenta unele probleme care sunt analizate în cadrul evaluării impactului economic¹⁷:

¹⁵ Jacobs, C. (2012): Regulatory Impact Analysis Training Course

¹⁶ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

¹⁷ Jacobs, C. (2012): Regulatory Impact Analysis Training Course

Impactul economic	Întrebările cheie
Funcționarea pieței interne și competiției	<ul style="list-style-type: none"> - ce impact (pozitiv sau negativ) au opțiunile asupra circulației libere a mărfurilor, serviciilor, capitalului și forței de muncă - va duce aceasta la reducerea alegerii consumătorilor, la creșterea prețurilor datorită reducerii competiției, la crearea barierelor pentru furnizorii noi sau prestatorii de servicii, la facilitarea comportamentului necompetitiv sau apariția monopolurilor, segmentarea pieței, etc.
Competitivitate, fluxul comercial și de investiții	<ul style="list-style-type: none"> - care impact va avea opțiunea asupra pozițiilor competitive ale firmelor, productivității acestora - care va fi impactul asupra barierelor comerciale - dacă vor apărea fluxurile transfrontaliere de investiții
Costurile operaționale și comportamentul întreprinderilor mici și mijlocii	<ul style="list-style-type: none"> - va fi necesară o ajustare adițională, referitor la costurile de tranzacții pentru întreprinderi - care va fi impactul asupra costurilor sau disponibilității inputurilor (materia primă, utilaj, resurse, energie, etc.) - va fi afectat accesul la finanțare - vor fi afectate investițiile - va avea loc retragerea unor produse de pe piață - va fi necesară o reglementare mai strictă pentru anumite întreprinderi - va fi necesară deschiderea întreprinderilor noi sau închiderea celor existente - dacă unele produsele de la diferite întreprinderi vor fi tratate diferit
Sarcinile administrative ale întreprinderilor	<ul style="list-style-type: none"> - dacă va fi afectată obligativitatea prezentării informației de către întreprinderi (tipul informației, frecvența, complexitatea)
Autoritățile publice	<ul style="list-style-type: none"> - dacă vor fi consecințe, pentru bugetul autorităților publice de diferite niveluri, imediate sau pe termen lung - dacă vor fi sarcini administrative adiționale - dacă va fi necesară crearea autorităților noi și restructurarea celor existente
Dreptul la proprietate	<ul style="list-style-type: none"> - dacă drepturile la proprietate vor fi afectate (pământ, proprietatea mobilă, activele corporale și necorporale); dacă este limitată vânzarea, achiziționarea sau utilizarea drepturilor de proprietate - dacă se va produce o pierdere completă a proprietății

Inovare și cercetare	<ul style="list-style-type: none"> - dacă opțiunea promovează sau împiedică cercetarea și dezvoltarea - dacă sunt facilitate dezvoltarea și răspândirea metodelor noi de producere, tehnologii - dacă sunt afectate drepturile asupra proprietății intelectuale (patenta, mărci, dreptul de autor, alte drepturi) - dacă promovează sau frânează cercetările academice sau industriale - dacă este promovată productivitatea și eficiența
Consumatorii și gospodării	<ul style="list-style-type: none"> - dacă opțiunea propusă afectează prețurile achitate de către consumatori - care este impactul asupra calității bunurilor și serviciilor procurate, asupra alegerii consumatorilor - dacă este afectată protecția și informarea consumatorului - care este impactul asupra situației financiare a gospodăriei - dacă este afectată protecția economică a familiei sau a copilului
Mediul macroeconomic	<ul style="list-style-type: none"> - care sunt consecințele opțiunii asupra creșterii economice și ocupării forței de muncă - care este contribuția opțiunii asupra investițiilor și funcționării pieței - dacă opțiunea propusă are un impact direct asupra stabilizării macro-economice

✓ **Impactul asupra gospodăriilor** – implică evaluarea noilor reglementări asupra impactului stării financiare a gospodăriilor casnice, comportamentului acestora și a populației.

Impactul noilor reglementări asupra stării financiare a gospodăriilor și populației

Impactul economic asupra gospodăriilor, de regulă, este un impact direct asupra diferitor grupuri de populație și gospodăriilor lor. În acest context, este necesar de a efectua analiza mai detaliată a impactului asupra consumului, prețurilor, venitului și investițiilor. Analiza trebuie realizată luând în considerare starea financiară a diferitor persoane întru realizarea drepturilor fundamentale. Impactul caracteristic direct reiese din reglementarea ce se referă la standardele bunăstării sociale, serviciile publice sau taxele colectate de la utilizatorii serviciilor, întrucât aceasta ca rezultat afectează veniturile și costurile gospodăriilor. La fel, deseori, reglementarea taxelor are un impact direct asupra stării financiare a gospodăriilor. Un astfel de impact poate fi evaluat luând în considerare veniturile redistribuite între diferite grupuri din populație¹⁸.

¹⁸ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

Impactul asupra comportamentului gospodăriilor

O propunere normativă, concomitent cu un impact direct, poate avea și unul indirect cum ar fi impactul asupra comportamentului gospodăriilor. Un astfel de impact poate căpăta forme de creștere a cererii pentru bunurile și serviciile consumatorilor, poate provoca schimbări în furnizarea și cererea de forță de muncă, creșterea nivelului de prețuri. De exemplu, bunăstarea socială sau reforma în taxe pot avea un impact direct asupra pieței de muncă. O propunere normativă, care implică schimbarea comportamentului consumatorilor, poate avea un impact economic semnificativ. Impunerea taxelor la produse alimentare, tutun și alcool, promovează schimbări în comportamentul consumatorilor, având drept scop de a asigura sănătatea sau bunăstarea socială și astfel, reducerea adresărilor pentru serviciile medicale, ceea ce duce la un impact asupra finanțelor publice.

✓ **Impactul asupra întreprinderilor** – presupune o evaluare amplă asupra cheltuielilor și beneficiilor întreprinderilor, inclusiv implicațiile asupra dezvoltării businessului mic și mijlociu, a comerțului și funcționării pieței, precum și impactul asupra investițiilor, cercetărilor și inovațiilor.

În analiza impactului de reglementare asupra întreprinderilor este necesar, în primul rând, de a identifica tipurile și seriile de întreprinderi afectate de propunerea normativă. Analiza trebuie să acopere toate întreprinderile afectate și impactul asupra funcționării și mărimii întreprinderilor, asupra diferitor segmente ale businessului. Este evident că impactul asupra diferitor întreprinderi va fi diferit, asupra unora – pozitiv, și asupra altora, respectiv, negativ.

În urma identificării întreprinderilor și sectoarelor afectate de reglementare, este necesar de a evalua starea mediului de afaceri și a pieței afectate de: consumatori, furnizori, costurile de producție, avantajele tehnice, accesul pe piață, competitivitatea. Astfel, pentru a face o evaluare a impactului unei prevederi normative, este necesar de a cunoaște starea economică a întreprinderilor. Acest lucru este important pentru evaluarea impactului direct și indirect asupra întreprinderilor afectate, la fel ca și asupra altor organizații și pieți de desfacere¹⁹.

Impactul noilor reglementări asupra costurilor și beneficiilor întreprinderilor

Taxele și diferite plăți influențează direct cheltuielile financiare ale întreprinderilor. Alte cheltuieli directe reies din contribuțiile din partea angajatorului la asigurările sociale, taxele municipale, taxele de capital, taxele de mediu (pentru energie, petrol), impozitul pe imobil, taxele de consum (TVA și accize). Impactul indirect este prezentat de impozitul pe venit (impozitul din salariu, impozitul din capital, taxe de stat și cele municipale) care are influență asupra cererii și costu-

¹⁹ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

rilor forței de muncă. Adițional la modificările taxelor, diferite subvenții din partea statului către întreprinderi au un impact asupra activității lor, competitivitatea și funcționarea pieței.

La evaluarea costurilor și beneficiilor se va lua în considerare implicațiile de conformare a persoanelor cu noile reglementări, care pot conduce la apariția costurilor de afaceri, și raportarea lor la posibilitățile întreprinderilor. Aceste cheltuieli pot fi unice, ca de exemplu necesitatea investițiilor în utilaj, echipament, metode de producere, instalații, sisteme informaționale și stagiile personalului, sau pot fi multiple cum ar fi cheltuielile pentru întreținerea forței de muncă, capitalul circulant și finanțarea.

Diferite cerințe de reglementare duc la apariția cheltuielilor administrative. Acestea includ costurile de avizări, licențiere, raportare și înregistrare. În practică, cheltuielile administrative de multe ori împovărează departamentele financiare sau tensionează orele de lucru ale antreprenorilor, sau dictează necesitatea utilizării unor servicii financiare terțe.

Impactul noilor reglementări asupra competiției și funcționării pieței

Impactul de reglementare trebuie să identifice dacă prevederile normative împiedică, restricționează sau distorsionează competiția între întreprinderi. Reglementarea poate influența accesul la piață sau desfacerea acesteia, activitatea întreprinderilor pe piață și egalitatea de competiție. Competitivitatea este benefică pentru consumatori, deoarece duce la reducerea prețurilor și încurajează întreprinderile spre diversificarea produselor și serviciilor noi. Competiția contribuie la eficacitatea și productivitatea economică. În caz când o reglementare duce la restricționarea competiției este necesar de a găsi soluțiile alternative întru obținerea scopului preconizat de proiect, dar acestea să nu fie în detrimentul competiției.

Activitatea întreprinderilor pe piață poate fi direct influențată de reglementarea care prevede modalitatea de competiție între întreprinderi, cum ar fi calitatea produselor, prețuri, marketing și publicitate, sau indirect influențată prin reducerea stimulentei la competiție.

Impactul reglementărilor propuse asupra întreprinderilor mici și mijlocii

Majoritatea întreprinderilor din economia națională sunt întreprinderi mici și mijlocii. În aceste condiții este foarte important de a evalua dacă proiectul de act normativ promovează antreprenoriatul sau este o barieră pentru acesta, dacă în rezultatul adoptării proiectului va fi mai ușor sau mai complicat de a deschide o afacere nouă. Reglementarea trebuie să prevadă și posibilitatea pentru o afacere de a se dezvolta întru crearea noilor locuri de muncă și creșterea productivității²⁰.

²⁰ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

Impactul propunerilor normative asupra investițiilor, cercetărilor și inovațiilor

Analiza impactului de reglementare a activității întreprinderilor constă în determinarea dacă vor crește investițiile întreprinderilor sau vor fi reduse. În multe domenii investițiile în cercetări și dezvoltare sunt de o importanță vitală pentru productivitate și competitivitate. Inovarea este dependentă de posibilitățile financiare ale întreprinderilor și de reglementările în domeniul dreptului la proprietatea intelectuală.

✓ **Impactul asupra finanțelor publice** – presupune analiza costurilor generate de noile reglementări. Acestea privesc finanțarea autorităților publice, alocațiilor mijloacelor financiare sau alte aspecte ale dezagregării finanțelor publice.

Impactul noilor reglementări asupra finanțării autorităților publice sau asupra alocării mijloacelor financiare

Dacă propunerea vine din partea oricărei autorități publice centrale și ea implică cheltuielile bugetare și economice, acesta trebuie să fie avizată de către Ministerul Finanțelor.

Analiza impactului de reglementare pe marginea proiectelor, care implică costuri din partea bugetelor locale, trebuie să respecte principiile de bază ale APL. Autonomia locală cere ca legiuitorul în cadrul reglementărilor să înțeleagă și să se convingă că UAT dispun de fonduri suficiente pentru îndeplinirea atribuțiilor și acoperirea acestor costuri. Sarcina analizei impactului financiar constă în a determina ce se întâmplă cu veniturile și cheltuielile autorităților locale și dacă APL sunt în stare să îndeplinească obligațiile ce le revin. În acest context, este rezonabil de a efectua o analiză mai detaliată a obligațiilor impuse autorităților publice locale de prevederile normative și impactul lor financiar, prin utilizarea metodelor de contabilitate și celor economice. Impactul asupra finanțelor locale poate fi unul semnificativ, luând în considerare că acestea sunt într-o dependență financiară cumplită și ca rezultat devine tot mai greu pentru APL de a îndeplini mandatul statutar.

O reglementare poate avea un impact direct asupra finanțării APL, și, de asemenea, asupra fluxului de finanțe între APL de diferite niveluri. De obicei, acest lucru poate implica relațiile economice și financiare între stat și UAT, care pot fi tratate și evaluate prin diferite metode și instrumente de management. Propunerile normative cu un impact semnificativ asupra finanțelor locale trebuie să fie precedate de discuții și schimb de opinii argumentate. Finanțarea serviciilor sociale de bază, care este o responsabilitate a sectorului public, este precedată prin adăugarea la veniturile fiscale locale și plățile consumatorilor, a contribuțiilor și subvențiilor din partea statului. Prin urmare, o reglementare ce se referă la Sistemul de servicii sociale poate avea mai multe feluri de impact economic. În scopul de a dezvolta reglementarea normativă, pot fi alocate fonduri suplimentare.

tare de la stat sau de la bugetele locale prin diferite moduri, dar este de dorit ca o propunere de reglementare să aibă un impact exclusiv asupra răspunderii de plată între stat și APL²¹.

Adițional, referindu-ne la diferiți actori și sectoare ale finanțelor publice, ar putea fi și cazul în care impactul economic al unei reglementări să fie evaluat, de asemenea, din punctul de vedere al organizațiilor non-profit. Pe lângă promovarea intereselor speciale, organizațiile non-profit pot avea, de asemenea, diferite misiuni de prestare a serviciilor, care pot, în anumite condiții să fie subvenționate din fonduri publice. În astfel de cazuri, este posibil de a efectua o evaluare mai detaliată a impactului asupra furnizării de servicii din punctul de vedere al mai multor actori, cu scopul de a optimiza raportul între cost și eficiență al rezultatului obținut.

Prin urmare, finanțarea din fondurile publice a serviciilor furnizate de către organizațiile non-profit este permisă numai în măsura în care aceasta are doar efecte mici și nu denaturează concurența sau funcționarea pieței.

Impactul noilor reglementări asupra diferitor aspecte ale finanțelor publice

Pe lângă impactul economic asupra UAT implicate în finanțele publice, impactul economic al unei propuneri de reglementare poate fi, de asemenea, evaluat în termeni mai generali, cu referire la sustenabilitatea financiară și funcționarea sistemului financiar. În acest context, este posibil de a evalua detaliat impactul asupra veniturilor și cheltuielilor publice, de a cuprinde serviciile, bunăstarea socială și ocuparea forței de muncă în sectorul public. Pe termen mai lung, este de asemenea necesar să se ia în considerare impactul asupra comportamentului gospodăriilor și întreprinderilor. Schimbările de comportament pot avea un impact suplimentar asupra cererii de servicii publice.

De asemenea, este important să se ia în considerare și impactul proiectului asupra productivității sectorului public și promovării productivității. Cel puțin, reglementările normative ale Guvernului și obiectivele de productivitate specifice sectorului trebuie luate în considerare în această evaluare.

Impactul economic al reglementărilor poate să se manifeste diferit pe termen scurt, mediu și lung. Schimbările de circumstanțe economice, cum ar fi demografică, progresul tehnologic și ratele de creștere economică ar putea afecta costurile și beneficiile într-o reglementare pe termen lung. În consecință, impactul de evaluare ar trebui să acopere, de asemenea, impactul posibil pe perioade diferite de timp.

✓ **Impactul prevederilor normative asupra dezvoltării economice** – implică o evaluare a influenței noilor reglementări asupra economiei în ansamblu.

²¹ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

Odată cu finalizarea evaluării impactului economic al reglementării propuse, ar fi oportun de a evalua impactul propunerii normative și asupra economiei în ansamblu, din punct de vedere macroeconomic. Impactul macroeconomic se poate referi la rate de ocupare a forței de muncă?, investiții, consum, producere, import, export și nivelul prețurilor.

Evaluarea macroeconomică permite, de asemenea, de a lua în considerare tendințele de lungă durată care au un impact extins în mai multe sectoare administrative. Aceasta se referă la obiectivele de politică mai generale, la durabilitatea și stabilitatea finanțelor publice.

4.2. Analiza impactului asupra administrației publice

Evaluarea impactului noilor reglementări asupra administrației publice, urmează a fi abordată în cadrul AIR ținându-se cont de următoarele aspecte:

- *Relațiile dintre autorități;*
- *Atribuțiile și procedurile aplicate de autorități;*
- *Personalul și modul de organizare;*
- *Procedurile și costurile administrative.*

Impactul asupra administrației publice ar trebui să fie evaluat în special în cazurile în care o prevedere normativă are ca scop reglementarea obligațiilor, activității sau procedurilor autorităților.

✓ Impactul asupra relațiilor dintre autorități

La evaluarea impactului asupra administrației publice, este necesar de a determina modul în care propunerea normativă afectează repartizarea sarcinilor și competențelor între autorități. Se evaluează posibilele modificări în repartizarea sarcinilor dintre stat și APL, cum ar fi impactul asupra relațiilor între autoritățile de stat (de exemplu, transferul de sarcini de la o autoritate la alta), și modalitatea de cooperare a lor. Astfel de modificări pot implica, de exemplu, transferul de obligații privind înregistrarea sau notificarea de către alte autorități sau eforturi spre o cooperare mai intensă²².

✓ Impactul asupra atribuțiilor și procedurilor administrative ale autorităților

Analiza impactului de reglementare asupra autorităților publice trebuie să determine dacă propunerea normativă va duce la schimbarea atribuțiilor și procedurilor administrative ale autorităților. De exemplu, dacă dreptul de apel este extins sau alte modificări s-au efectuat cu referire la căile de atac, este necesar de a evalua volumul de muncă al autorităților, posibilitatea lor de a activa în limi-

²² Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

tele resurselor disponibile și de a îndeplini sarcinile atribuite lor. O posibilitate de a evalua schimbarea în volumul de lucru este de a calcula aceasta în persoane/ani. De asemenea, este necesară evaluarea dacă impactul asupra obligațiilor sau procedurilor cere instruirea personalului sau creșterea asigurării cu informații pentru autorități.

Un alt punct de evaluare este de a stabili dacă sarcinile sunt transferate de la autorități spre persoanele fizice sau sectorul privat, sau viceversa, și în caz dacă propunerea normativă are un impact asupra modului în care persoana fizică a obținut un serviciu de la autorități.

✓ **Impactul asupra personalului și organizării**

În ceea ce privește impactul asupra personalului și organizării în întregime, este necesar de a determina modul în care propunerea normativă va afecta numărul personalului și funcția acestuia, precum și dacă propunerea va avea impact asupra structurii și funcționării organizaționale. În cazul în care propunerea va duce la reduceri de personal, este necesar de a explica cum statutul personalului disponibilizat va fi soluționat. În cazul în care creșterea de personal este vizibilă, evaluarea va cerceta contractele permanente și temporare. În plus, evaluarea ar trebui să includă și problema spațiilor, mobilierului sau echipamentului.

✓ **Impactul asupra procedurilor și costurilor administrative**

Reglementările normative conțin deseori diverse notificări, calcule și rapoarte care au un impact asupra sarcinilor administrative și costurilor pentru autorități. O sarcină importantă a evaluării constă în determinarea măsurii în care sarcinile administrative afectează capacitatea autorităților publice de a îndeplini sarcinile lor principale.

4.3. Analiza impactului de mediu

Pentru a ne asigura că evaluarea impactului noilor reglementări asupra mediului este eficientă, AIR urmează a fi exercitată ținându-se cont de următoarele aspecte:

- *impactul asupra sănătății umane, condițiilor de viață și comodităților;*
- *impactul asupra solului, apelor, aerului, climei, vegetației, animalelor și diversității naturale;*
- *impactul asupra structurii comunității, mediului creat, peisajelor și a patrimoniului cultural;*
- *impactul asupra utilizării resurselor naturale.*

O propunere de reglementare poate avea ca obiectiv expres realizarea impactului benefic asupra mediului. Însă, uneori, o reglementare poate implica și un impact negativ asupra mediului, care trebuie determinat în rezultatul evaluării,

iar mai apoi întreprinse măsuri pentru a evita sau reduce consecințele. În cele mai multe cazuri, reglementarea va avea un impact indirect asupra mediului. O normă poate modifica condițiile pentru societate care va reflecta starea mediului printr-o serie de legături de cauzalitate. Probabilitatea unui impact indirect asupra mediului poate fi estimat prin determinarea funcțiilor și obiectelor afectate de reglementare și prin evaluarea modului în care condițiile se schimbă. Impactul asupra mediului este adesea legat de alte forme de impact, cum ar fi impactul economic și impactul asupra întreprinderilor. Costurile acțiunilor dăunătoare mediului și a măsurilor de atenuare a efectelor nocive ar trebui să fie incluse în costurile de producere sau consum, care urmează să fie achitate de către poluator.

Reglementarea normativă privind taxele, subvențiile și impozitele poate fi folosită pentru realizarea acestui obiectiv. De exemplu, reglementarea privind impozitele, taxele și subvențiile poate afecta rata producerii și, prin urmare, cantitatea de emisii în atmosferă și apă, sau cantitatea de deșeuri. O reglementare cu un impact asupra producerii și consumului energiei va avea un impact indirect asupra emisiilor și calității aerului, care poate avea influență asupra sănătății sau climei.

De exemplu, reglementarea privind stabilirea prețurilor la transport, impozitarea mijloacelor de transport sau combustibilului, subvențiile pentru transport public pot influența tariful pentru transport, alegerea vehiculului, emisiile vehiculelor și infrastructura de transport. Amplasarea geografică și concentrarea industriei și serviciilor, cum ar fi comerțul cu amănuntul, va influența asupra necesității oamenilor de a se muta și de a transporta mărfurile. Această necesitate, la rândul său, afectează structura comunității, natura, emisiile, calitatea aerului, schimbările climatice, condițiile de trai²³.

De asemenea, impactul asupra mediului poate fi realizat prin reglementarea structurilor și funcțiilor administrative, de exemplu, prin adoptarea unei modificări în responsabilitățile legate de planificare și de luare a deciziilor în probleme importante de mediu. De exemplu, în cazul în care puterea de decizie este concentrată într-o instituție cu sarcini multiple, problemelor de mediu li se atrage mai puțină atenție.

4.4. Analiza impactului social

Evaluarea impactului social, în cadrul exercitării AIR are o semnificație deosebită, deoarece aceasta vizează modul în care noile reglementări sensibilizează păturile sociale și în cele mai dese cazuri păturile sociale vulnerabile. În cadrul analizei impactului social se recomandă să fie abordate următoarele aspecte:

- *Impactul asupra statutului cetățenilor și funcționării societății democratice;*
- *Impactul asupra afacerilor sociale și sănătății;*
- *Impactul asupra copiilor, egalității și egalității de gen;*

²³ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

- *Impactul asupra ocupării forței de muncă;*
- *Impactul asupra prevenirii criminalității și asupra securității;*
- *Impactul asupra dezvoltării regionale.*

Prin natura sa, impactul social ia multe forme, care interacționează atât între ele, cât și cu alte tipuri de impact. De exemplu, impactul social nu poate fi întotdeauna diferențiat de impactul economic sau impactul asupra mediului.

În tabelul de mai jos vom prezenta unele probleme care sunt analizate în cadrul evaluării impactului social²⁴:

<p>Ocuparea forței de muncă și piața muncii</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dacă opțiunea facilitează crearea noilor locuri de muncă - Dacă aceasta duce la pierderea locurilor de muncă - Dacă există un impact negativ asupra unor profesii, grupuri de muncitori, anumitor grupuri de vârstnici, asupra funcționării pieței de muncă
<p>Standardele și drepturile ce se referă la calitatea muncii</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dacă opțiunea are un impact asupra calității muncii - Dacă afectează accesul la locurile vacante sau la stagii, drepturile și obligațiile muncitorilor, îndeosebi protecția de concedieri, protecția tinerilor la serviciu - Dacă opțiunea facilitează sau restricționează restructurarea, adaptarea la schimbările sau utilizarea tehnologiilor noi la locurile de muncă
<p>Guvernarea, participarea, buna administrare, accesul la justiție</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dacă opțiunea afectează implicarea părților interesate în procesul de guvernare - Dacă toate părțile interesate sunt tratate în măsura echitabilă, fără a face deosebire între diversitatea culturală și lingvistică - Dacă este afectată autonomia partenerilor sociali în domeniile care sunt în competența lor, drepturile la negocierile colective la orice nivel sau dreptul de a întreprinde acțiuni colective - Dacă implementarea propunerilor afectează responsabilitățile instituțiilor publice - Dacă opțiunea afectează drepturile și relațiile individuale cu administrația publică, accesul la justiție - Dacă este limitat accesul la informație, Dacă este afectată mass-media, pluralismul și libertatea exprimării

²⁴ Jacobs, C. (2012): Regulatory Impact Analysis Training Course

✓ Impactul asupra statutului de cetățeni și asupra funcționării societății democratice

Impactul asupra statutului cetățenilor în societate și funcționării societății democratice include impactul asupra valorilor și atitudinilor, realizării drepturilor și libertăților fundamentale, statutului minorităților și comportamentului grupurilor de populație, etc.

În primul rând, impactul de reglementare trebuie să fie evaluat din punct de vedere al unui individ. De exemplu, evaluarea impactului asupra procesului de cauză, accesul la justiție, precum și timpul de activitate a diferitor autorități devin tot mai importante în timp ce societatea devine mai variată și afectată de globalizare.

Evaluarea impactului asupra persoanelor fizice ar trebui să includă, de asemenea, și un impact simbolic, cum ar fi, reglementarea privind comportamentul, valorile morale și atitudinile. Un exemplu în acest sens este reglementarea penală, al cărei impact se naște tocmai de la valorile umane și concomitent ajustările comportamentului acestora.

Al doilea aspect care trebuie abordat este dacă reglementarea normativă are un impact asupra raporturilor între oameni sau asupra deciziilor pe care le iau în acest sens. De exemplu, dacă reglementarea modifică sau restricționează libertățile contractuale sau libertatea întreprinderii.

În al treilea rând, ar trebui să se evalueze dacă reglementarea are un impact asupra șanselor persoanelor fizice de a influența luarea deciziilor politice sau un impact asupra funcționării unei societăți democratice. Actorii principali pentru influențarea deciziilor și participarea la procesul politic sunt partidele politice, sindicatele și ONG-urile, este importantă și participarea lor la procesele administrative, în special la audierile publice. În același timp, evaluarea ar trebui să acopere statutul ONG-urilor și asociațiilor, modul în care acestea funcționează în societate, precum și raporturile dintre indivizi, ONG-uri, funcționari și legiuitori la diferite etape ale procesului de reglementare²⁵.

✓ Impactul asupra afacerilor sociale și sănătății

Impactul respectiv presupune impactul asupra sănătății mintale și fizice a indivizilor, bunăstării lor și a condițiilor de viață. Un astfel de impact, referindu-se la persoane fizice, grupuri de indivizi, comunități sau societăți, rezultă în modificări în domeniul sănătății, bunăstarea sau distribuirea bunurilor între diferite grupuri socio-economice. Orice decizie cotidiană cu referire la casă, îngrijire, școală, locuri de muncă, vecini și trafic, poate avea un impact care este benefic pentru sănătatea și bunăstarea socială, sau este în detrimentul oamenilor.

Cerința de finanțare adecvată înseamnă că impactul social și impactul asupra sănătății trebuie să fie evaluat, de asemenea, dintr-un punct de vedere economic. Unele riscuri pentru sănătate pot fi abordate de prevederile normative

²⁵ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

restrictive (de exemplu, prin modificarea legislației cu referire la tutun, alcool, prețuri, trafic, locuințe și ocuparea forței de muncă).

✓ **Impactul asupra copiilor, egalității și egalității de gen**

La evaluarea impactului la nivel individual, trebuie să se stabilească dacă reglementarea are un impact asupra egalității indivizilor sau grupurilor sau asupra cerinței că nimeni nu este discriminat din motive de sex, vârstă, origine etnică, limbă, religie, convingeri, opinii, stare de sănătate, handicap sau altele.

Punctul de reper pentru evaluarea impactului asupra copiilor este articolul 3 alin.(1) din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului care prevede că interesele copilului trebuie să fie primordiale în toate acțiunile față de copii, întreprinse de instituțiile publice sau private de asistență socială, de instanțele judecătorești, autoritățile administrative sau de organele de reglementare. Evaluarea ar trebui să identifice dacă reglementarea va promova cele mai stringente interese ale copilului, trebuie evitate impactele negative. Impactul indirect asupra copiilor poate avea starea financiară a familiei, schimbările în comunitate și regiune.

Cu privire la egalitatea de gen, reglementarea trebuie să prevadă dacă tratamentul femeilor și bărbaților este egal la:

- *Locul de muncă;*
- *Salariu;*
- *Oportunitatea de a îngriji copilul;*
- *Dezvoltarea profesională;*
- *Ocuparea locului de muncă, avansări în carieră;*
- *Participarea în politică;*
- *Serviciile medicale;*
- *Securitatea și riscul de violență;*
- *Odihnă.*

✓ **Impactul asupra ocupării forței de muncă**

Impactul asupra ocupării forței de muncă poate fi evaluat pe baza schimbărilor de cerere și ofertă de forță de muncă. Persoanele fizice își oferă munca lor unor companii sau activează ca antreprenori. Reglementarea normativă poate avea un impact asupra cererii și ofertei de forță de muncă și asupra echilibrului lor prin intermediul factorilor economici sau pe piața forței de muncă.

Impactul asupra ocupării forței de muncă poate fi diferit pentru diferite grupuri, în dependență de regiune, pregătire profesională, sex și naționalitate. Din acest motiv, ar putea fi necesar să se evalueze impactul asupra ocupării forței de muncă separat pentru diferite grupuri de indivizi²⁶.

O reglementare cu un impact asupra economiei naționale poate avea, la fel, și un impact asupra ocupării forței de muncă. Reglementarea cu un impact

²⁶ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

asupra finanțelor publice poate avea un impact direct asupra ocupării forței de muncă în sectorul public și, de asemenea, indirect asupra ocupării forței de muncă în sectorul privat.

✓ **Impactul asupra prevenirii a criminalității și asupra securității**

Securitatea poate fi definită ca încrederea persoanelor în regulile societății și comunităților pe care acestea le respectă. Impactul unei reglementări asupra securității poate fi direct sau indirect, se referă la menținerea securității datelor în comunitate sau organizație, sediul, securitatea individuală fizică, securitatea personalului, securitatea muncii, servicii de pază și securitate.

Criminalitatea provoacă costuri considerabile și alte efecte nocive pentru societate. Măsurile întreprinse de poliție sunt menite să reducă criminalitatea și efectele nocive cauzate de aceasta. Se întreprind unele măsuri care nu țin de activitatea poliției și totuși pot avea un impact asupra prevenirii crimelor. De exemplu, purtarea căștilor de accident este obligatorie pentru motocicliști. Obiectivul acestei reglementări a fost reducerea leziunilor în trafic, dar această măsură în mod egal a redus și numărul furturilor de motociclete. Hoții de obicei nu poartă cu ei căști și prin urmare pot fi opriți de poliție în cazurile de furt.

✓ **Impactul asupra dezvoltării regionale**

O reglementare poate avea un impact direct sau indirect asupra dezvoltării regionale care include impactul asupra dezvoltării diverselor regiuni, politicii regionale și altor măsuri la nivel regional. În cele mai multe cazuri, impactul asupra dezvoltării regionale ia forma impactului economic sau de mediu²⁷.

Principalele elemente și obiective ale impactului asupra dezvoltării regionale sunt:

- *producerea și ocuparea forței de muncă în regiuni;*
- *activitățile de afaceri și competitivitatea;*
- *bunăstarea locuitorilor și acces la servicii;*
- *finanțarea dezvoltării regionale și investițiilor;*
- *infrastructura și starea mediului înconjurător.*

Impactul asupra dezvoltării regionale ar trebui să fie evaluat luând în considerare diferite tipuri de regiuni, mărirea și amplasarea regiunilor în diferite părți ale țării.

AIR trebuie să prezinte impacturile pozitive și negative în termeni cantitativi și să furnizeze informații factorilor de decizie. Atunci când impacturile pot fi exprimate în formă monetară, agregarea și comparațiile devin facile. Totuși, acest lucru nu este întotdeauna posibil și uneori estimările pot varia în calitate

²⁷ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

și seriozitate. Așadar, atunci când estimările impacturilor monetare sau de altă natură sunt incluse în anumite analize, așa cum se întâmplă adeseori, ele trebuie evaluate cu atenție înainte de a li se permite să influențeze procesul de decizie. Evaluările calitative pot reprezenta un început util acolo unde abilitățile analitice sunt slabe, costurile colectării informației sunt mari sau unde există un consens foarte slab în legătură cu modul în care valoarea respectivă aduce beneficii. Inițiativele legislative cu efecte mai ample justifică analize mult mai precise, inclusiv efectele asupra competiției, competitivităților internaționale și activităților de inovație.

Costurile și beneficiile se calculează separat deoarece deseori sunt atribuite diferitor persoane și structura acestor indice este diferită²⁸.

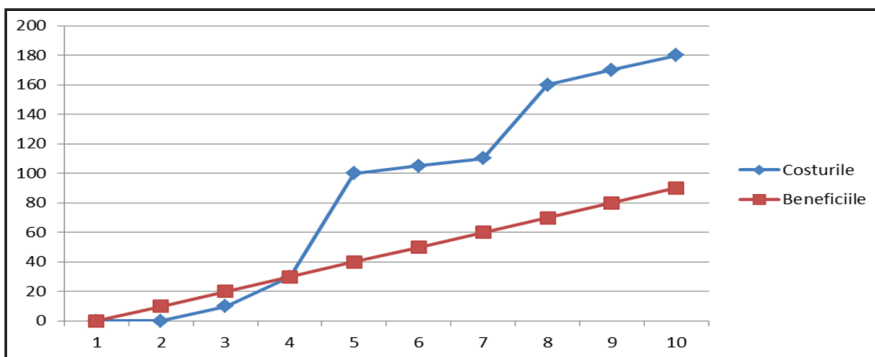


Figura 10. Tendința evaluării costurilor și beneficiilor

În cazul când costurile cresc brusc este necesar de a investi în tehnologii noi, ținând cont și de preț. Din diagrama prezentată se observă că soluțiile optime sunt cele până la indicele 4, deoarece nu implică costuri mari.

Preocupările Comisiei Europene în ceea ce privește măsurarea costurilor administrative întru identificarea modalităților eficiente de reducere a acestora, s-au concretizat în adoptarea unei metodologii comune de evaluare a costurilor administrative²⁹. Această metodologie, cunoscută drept Modelul cost standard (MCS), este adaptată cerințelor UE.

Modelul cost standard reprezintă un instrument pentru măsurarea strict a costurilor administrative impuse companiilor și cetățenilor. Modelul cost standard a dobândit o vizibilitate semnificativă, deoarece reducerea sarcinilor administrative a devenit un obiectiv politic major. În mod evident, reducerea costurilor administrative nu se poate realiza fără a le măsura în prealabil.

²⁸ Jacobs, C. (2004): Regulatory Impact Analysis training course, 2012

²⁹ http://www.ier.ro/documente/working_papers/WP_24.pdf

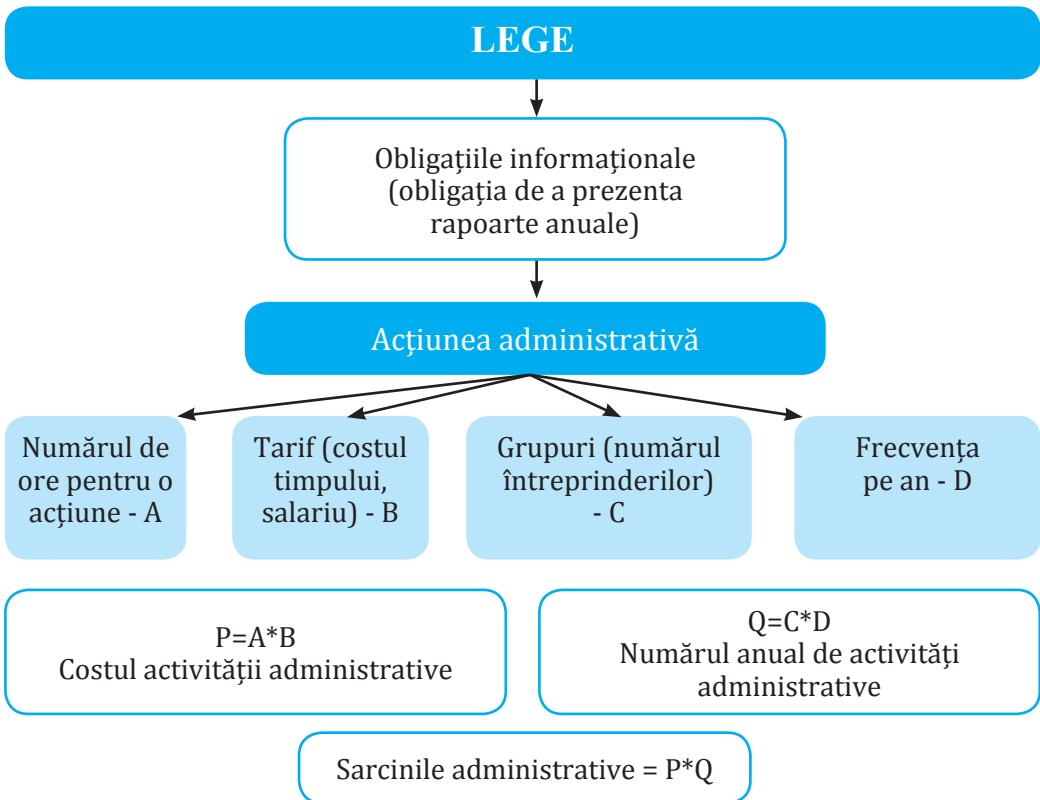


Figura 11. Modelul standard de calculare a costurilor (MSC)

Acțiunile administrative includ: colectarea datelor, procesarea datelor, prezentarea și completarea rapoartelor, audit extern, adunările generale³⁰.

Astfel, MCS acoperă o componentă specifică din spectrul mai larg al eforturilor privind buna reglementare, fiind un instrument util în nuanțarea elaborării unei politici publice, însă nu poate în nici un caz înlocui evaluarea integrată a impactului. Evaluarea integrată a impactului are rolul de a oferi o imagine completă și complexă asupra tipurilor de impact, plasând costurile administrative în context cu celelalte forme de evaluare a impactului. Modelul integrat de evaluare a impactului formulează recomandări pentru factorii de decizie implicați în procesul de elaborare a propunerilor de politici publice, aceste sugestii fiind menite să evidențieze modalități practice prin care se pot susține aspectele pozitive ale unei propuneri și să minimizeze elementele de impact negativ ale acesteia.

În cadrul acestei abordări complexe a evaluării integrate, modelul cost standard poate fi realizat în totalitate abia la sfârșitul procesului de formulare a poli-

³⁰ Jacobs, C. (2004): Regulatory Impact Analysis training course, 2012

ționale publice, respectiv după ce sunt definite și, în mod implicit, cunoscute obligațiile de informare. Pentru a fi eficient, acest proces al evaluării integrate a impactului trebuie să fie ancorat puternic în mecanismul politic, întrucât întregul demers al analizei de impact depinde, încă din primele etape de realizare, de viziunea și de obiectivele asumate de decidenții politici. Mecanismul de realizare a politicilor publice este un ansamblu complex ce vizează stabilirea și gestionarea unor proceduri și procese de natură administrativă, strategică și consultativă.

4.5. Beneficiile pentru aplicarea AIR în sectorul public

Drept rezultat al aplicării Analizei Impactului de Reglementare în sectorul public au loc următoarele performanțe:

1. Etapa de analiză care include estimarea costurilor și beneficiilor activității Guvernului duce la creșterea beneficiilor prin găsirea soluțiilor de costuri mai mici și ca rezultat reducerea eșecurilor politice;
2. Etapa de consultări duce la transparența procesului decizional, creșterea încrederii și la reducerea riscurilor de reglementări neeficiente pentru sectorul privat, reduce monopolul la informație;
3. Etapa de definire a scopurilor diferitor politici (politica socială și economică) duce la o gândire orizontală, îmbinând interesele din mai multe domenii;
4. Etapa de schimbare a culturii de reglementare întru reducerea intervențiilor inutile și simbolice în legislație duce la calcularea tuturor acțiunilor ale ministerelor și rezultatelor pozitive apărute ca rezultat al acestor acțiuni. Guvernul devine orientat spre beneficiari, este mai credibil și responsabil.

Beneficii pentru colectivități: îmbunătățirea mediului înconjurător, asigurarea mai înaltă cu locuri de muncă, oportunitățile noi și acces mai larg la serviciile, utilizarea mai economă a resurselor și creșterea economiei mai avansată, creșterea standardelor și calității vieții³¹.

Beneficii pentru consumatori: creșterea accesului la informație, prețurile mai scăzute, siguranța produselor, locuri de lucru, servicii, etc.

Beneficii pentru întreprinderi: reducerea daunelor proprietăților, reducerea pierderii timpului de producere, reducerea costurilor, mai mare transparența în activitatea pieței, siguranță și previzibilitate.

Beneficii pentru guvern: optimizarea proceselor și cerințelor de reglementare, monitorizarea redusă și micșorarea costurilor.

În procesul de AIR niciodată nu trebuie utilizată o analiză efectuată de experți străini. Pot fi preluate doar unele idei și soluții, dar AIR trebuie să fie efectuată

³¹ Ghid de evaluare a impactului de reglementare în procesul de elaborare a actelor legislative, Ministerul Justiției-Finlanda, 2008

de un grup de lucru format în interiorul guvernului, autorităților publice centrale sau locale. Trebuie solicitată la etapele incipiente opinia specialiștilor, precum economiștii, statisticienii și specialiștii în alte științe. Pentru colectarea mai multor date, va trebui înființată și o comisie de cercetare. În forma cea mai simplă AIR va prezenta doar o listă de termeni calitativi ai impacturilor preconizate pozitive și negative ale acțiunii legislative preconizate. În formă mai sofisticată, AIR va deveni o analiză riguroasă a costurilor și beneficiilor, uneori utilizând un model econometric pe scară largă a economiei, cu date provenite de la economiști, ingineri și alți experți.

Este necesar de a sublinia că politicienii, responsabili de luarea deciziilor, pot să nu urmeze recomandările AIR în orice situație. Oricum, AIR trebuie să însoțească orice act normativ.

5.1. Pregătirea Raportului privind evaluarea impactului de reglementare

Ca rezultat al parcurgerii celor nouă etape de efectuare a AIR, inițiatorul propunerii este responsabil pentru elaborarea Raportului privind AIR.

Un raport al AIR trebuie să corespundă următoarelor criterii:

- **să fie rezonabil** – raționamentul și dovezile prezentate trebuie să fie utile în luarea deciziilor, iar recomandările raportului trebuie să poată fi implementate în acțiune administrativă;
- **să fie accesibil** – argumentările și constatările calculelor trebuie să fie prezentate într-o modalitate clară, simplă și obiectivă. Raportul este adresat tuturor părților implicate și nu doar administrației publice. Orice cititor care nu este specialist în domeniu trebuie să înțeleagă impactul tuturor opțiunilor.

Structural, Raportul AIR urmează să fie compus din următoarele componente:

1. **Titlul**
2. **Identificarea problemei**
3. **Obiectivul și efectele scontate ale politicii**
4. **Identificarea opțiunilor**
5. **Comparația opțiunilor de costuri și beneficii**
6. **Rezultatele consultărilor publice**
7. **Recomandări**
8. **Strategii**
9. **Procesul de monitorizare și evaluare a recomandărilor.**

Raportul trebuie să fie succint și să nu depășească 30 de pagini (fără tabele, diagrame, anexe).

Cerințele față de un Raport AIR:

- Menținerea formei simple
- Informații suficiente despre metodele utilizate pentru a mări credibilitatea în calitatea raportului
- Plasarea informațiilor și detaliilor tehnice în anexe
- Explicații amănunțite pentru temele importante sau întrebări de evaluare
- Plasarea chestiunilor mai importante la început
- Fiecare problema descrisă trebuie urmată cu o argumentare
- Argumentarea concluziilor și recomandărilor
- Rezervarea timpului pentru revizuire.

În diagrama de mai jos sunt generalizate toate cerințele înaintate față de un raport al AIR³².

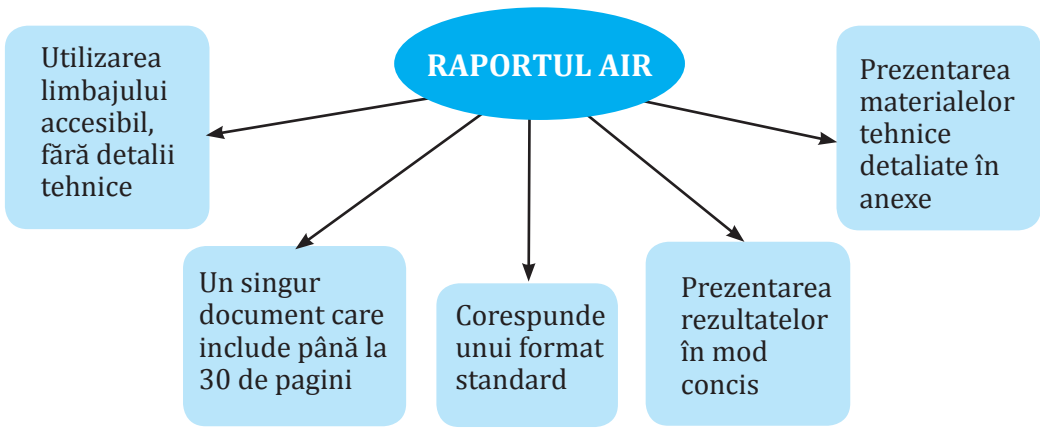


Figura 12. Elemente-cheie ale raportului AIR

5.2. Barierele în implementarea AIR

La implementarea unei analize de calitate a impactului de reglementare, autorii propunerii se confruntă cu un șir de dificultăți și bariere care încetinesc desfășurarea procesului. Barierele care necesită a fi depășite sunt prezentate în figura 13:



- *Susținerea insuficientă din partea instituțiilor și lipsa aparatului calificat pentru elaborarea AIR*
- *Cunoștințele limitate și acceptarea insuficientă din partea instituțiilor publice și societății civile reduce abilitatea de a îmbunătăți calitatea reglementărilor*
- *Lipsa datelor*
- *Lipsa procesului politic coerent, bazat pe argumente și participare activă*
- *Indiferența administrației publice, datorită inerției existente în mediul politic*
- *Opoziția consideră că pierde controlul asupra luării deciziilor*
- *Existența birocrației și intereselor care se opun reformelor*

Figura 13. Barierele în implementarea AIR

³² Impact Assessment Guidelines, European Commission, 2009

În tabelul de mai jos sunt prezentate exemple concrete când multe eșecuri de reglementare survin din cauza unor probleme de stimulare:

Reglementarea	Scopul reglementării	Stimulare și efectele reglementărilor actuale
Reglementarea activității bancare în Republica Moldova	Crearea unui sistem bancar mai atractiv pentru depozitari prin încurajarea ratelor de dobândă mai înalte	Băncile au fost încurajate la competiție prin achitarea ratelor mai înalte la depozite și împrumuturi riscante, deoarece riscurile acestea au fost garantate de către guvern. Ca rezultat politica respectivă a forțat băncile la faliment.
Reglementarea utilizării chimicalelor în țările UE	Reducerea utilizării chimicalelor periculoase	Reglementările au prevăzut aplicarea testelor doar în cazul utilizării unor chimicale noi. Ca rezultat a fost mai ieftin de a utiliza chimicalele vechi, s-a stimulat utilizarea chimicalelor care nu necesită testări. Prin urmare au fost folosite mai multe chimicalele periculoase.

La aplicarea AIR este necesar de a implica mai multe tipuri de identificare a problemei. Identificarea trebuie să fie mai largă luând în considerare comportamentul oamenilor, diferite tehnologii, costurile și calitatea. Aducem exemple concrete care au fost utilizate la identificarea unei probleme:

- Unele produse perisabile nu sunt transportate în camioane cu refrigerat (o definiție a problemei foarte îngustă care cere doar estimarea costurilor și beneficiilor a mai multor camioane);

sau

- Unele produse perisabile nu se păstrează la temperaturile obligatorii în timpul transportării (o definiție mai largă a problemei care cere estimarea și compararea diferitor tehnologii de păstrare a produselor);

sau

- Unele produse perisabile se vând la piețele cu un nivel inacceptabil de conținere a bacteriilor (o definiție și mai largă a problemei prin care se cere estimarea nu doar a factorilor legate de temperatură, dar și a verificării nivelului de prezență a bacteriilor);

sau

- Unii consumatori se îmbolnăvesc ca urmare a utilizării produselor procurate la piețele locale (o abordare mai largă a problemei care estimează riscurile apărute în urma transportării, comerțului cu amănuntul, manipularilor față de consumatori).

Cu cât mai puțină informație avem la dispoziție cu atât identificarea problemei existente devine mai dificilă și imposibilă de a evita posibilitățile unor presupuneri incorecte. Cu cât mai profund se studiază problema cu atât aceasta devine mai concretă și clară.

După identificarea problemei este necesar de a stabili linia de bază (status quo). Linia de bază este un punct de reper de la care se pornește reglementarea. Ca urmare a efectuării AIR se face o comparație cu linia de bază a consecințelor care pot parveni în lipsa reglementărilor și în rezultatul reglementărilor.

Înțelegeți dacă problema e de lungă durată

Politicile și reglementările deja existente cu referire la subiectul respectiv

Acțiuni deja propuse de antreprenori sau alți participanți ai pieței

Evoluția piețelor și sectoarelor relevante

Tendențele recente în problema respectivă și posibilele cauze ale acestora

Figura 14. „Punctul de pornire” (Baseline Scenario)

AIR poate dovedi că:

- *Nu este necesitatea de a schimba un status quo;*
- *Este suficientă îmbunătățirea implementării unei legislații deja aprobate;*
- *Este necesar de a face amendamente la actele legislative existente.*

În unele cazuri AIR poate servi drept argument pentru a nu face ceva atunci când aceasta se impune de anumite situații create. Spre exemplu, drept răspuns la un dezastru sau atunci când apare un nou risc, există adesea o presiune pentru “a face ceva”. Acest fenomen se datorează lobby-știlor, grupurilor de presiune, mas-mediei, politicienilor sau publicului. Dar orice acțiune are atât costuri, cât și beneficii, astfel încât primul lucru la care ar trebui să ne gândim este dacă trebuie făcut ceva. Poate există deja o reglementare; poate alte reglementări ar face mai mult rău decât bine.

Nu ar fi indicată introducerea de noi reglementări:

- ✓ În primul rând, atunci când se intervine asupra unei piețe care nu funcționează perfect, deoarece este riscul că se vor genera mai multe probleme decât se vor rezolva;

- ✓ În al doilea rând, atunci când beneficiile, care sunt adesea greu de cuantificat, nu par să justifice costurile. Mai ales atunci când costurile utilizate pentru prevenirea unui eveniment improbabil depășesc beneficiile;
- ✓ În al treilea rând, atunci când orice intervenție de natură legislativă ar fi dificil sau chiar imposibil de impus;
- ✓ În al patrulea rând, atunci când există deja o reglementare de drept comun³³ aplicarea uniformă a căreia este confirmată prin jurisprudența instanțelor judecătorești.

5.3. Finalizarea analizei impactului de reglementare

Analiza impactului de reglementare se consideră finalizată doar când avem un răspuns ferm la următoarele întrebări: ce fel de problemă a fost rezolvată, cauzele apariției acestei probleme, ce se va întâmpla în caz dacă guvernul, autoritățile publice centrale sau locale nu vor întreprinde nici o acțiune, care sunt consecințele acestor acțiuni, de ce soluția propusă este cea mai eficientă și necesită un cost minimal, dacă guvernul, autoritățile publice centrale sau locale sunt în stare să implementeze politica efectiv. AIR finală se livrează ministerelor însoțită de recomandări clare.

O AIR finală trebuie:

- *Să identifice obiectivele politicii*
- *Să identifice și să evalueze problema care se dorește a fi soluționată.*
- *Să descrie opțiunile alese, să explice modul în care fiecare opțiune se potrivește cerințelor existente și să descrie riscurile asociate cu fiecare opțiune, precum și modul în care acestea pot fi atenuate*
- *Să identifice cine este afectat, inclusiv sectoarele de afaceri și grupurile asupra cărora poate avea un impact disproporțional.*
- *Să compare beneficiile și costurile fiecărei opțiuni examinate*
- *Să examineze și să înregistreze separat 'celelalte' costuri și beneficii - de ex. nu numai cele legate de sectorul public, de companii, de organizațiile de caritate sau de sectorul voluntar, dar și cele legate de consumatori/ indivizi și de economie în general, ținând cont de efectele economice, sociale și de mediu.*
- *Să rezume cine sau care sectoare suportă costurile și beneficiile în fiecare opțiune*
- *Să rezume impactul fiecărei opțiuni asupra întreprinderilor mici*

³³ Ghid de evaluare a impactului reglementării. Implementarea reformei serviciului public în România

- Să stabilească aranjamente pentru punerea în aplicare, pentru asigurarea respectării fiecărei opțiuni propuse, precum și o examinare a riscurilor implicate.
- Să stabilească modul de comunicare a schimbărilor cu prezentarea tuturor recomandărilor
- Să stabilească modul de monitorizare a politicii
- Să rezume rezultatele exercițiului de consultare, răspunsurile primite din partea diferitor sectoare sau întreprinderi și să prezinte schimbările operate în AIR în urma consultărilor, cum ar fi ipotezele, costurile sau recomandările
- Să includă un plan detaliat de implementare pentru opțiunea recomandată
- Să includă planuri detaliate pentru revizuirea post-implementare
- Să recomandă o opțiune preferată, bazându-se, în mod deosebit, pe analiza beneficiilor și costurilor

După finalizare AIR trebuie să fie făcută publică și pusă la dispoziție pe pagina web a instituțiilor respective. În cazul în care AIR conține informații clasificate, protejate de lege, AIR poate fi publicată parțial sau, în circumstanțe excepționale, poate fi decisă nepublicarea.

5.4. Rezultatele pozitive obținute în urma efectuării AIR

Rezultatele pozitive apărute în urma aplicării evaluării constau în:

- **Îmbunătățirea calității și eficienței intervenției guvernamentale.** AIR este un contribuitor important la procesul politic rațional, bazat pe fapte, care oferă politicianilor informații pe baza cărora ei își pot fundamenta deciziile și în consecință poate contribui la o mai bună guvernare pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri, conducând la creșteri economice și reduceri ale nivelului de sărăcie.
- **Îmbunătățirea competitivității.** Legislația inutilă și împovărătoare în mod direct reduce competitivitatea afacerilor individuale, și indirect reduce competitivitatea națională în cadrul economiei globale, resursele disponibile pentru investiții în echipament și capital uman, precum și eficiența economică. Dezvoltarea unei poziții puternice și competitive a devenit un obiectiv din ce în ce mai important odată cu accelerarea integrării economice globale și regionale la nivel de UE. Integrarea regională permite bunurilor și serviciilor să circule liber între statele membre ale blocurilor comerciale. Afacerile înfloresc acolo unde există legislație necesară care oferă protecție și asigurare, iar cetățenilor stabilitate și încredere în a investi.

- **Creșterea transparenței și responsabilității.** AIR contribuie la transparența guvernamentală. În multe țări în care se utilizează AIR, evaluările sunt făcute publice și trimise, de asemenea, către Parlament împreună cu propunerile legislative asociate. Aceasta duce la îmbunătățirea calității dezbaterilor parlamentare, întrucât pune la dispoziție informații mai cuprinzătoare, ajutând astfel legislativul să responsabilizeze mai bine executivul în numele poporului.
- **Reducerea oportunităților de corupție.** AIR poate contribui la un mediu ostil corupției prin încurajarea împovărării minime a afacerilor și a unei legislații clare și simple.

AIR este un instrument de monitorizare și evaluare a politicilor. În urma adopției unei legi, AIR poate contribui la:

- Revizuirea de către guvern a eficienței propriilor intervenții;
- Solicitarea de îmbunătățire a mediului de afaceri în situația în care legislația se dovedește mai împovărătoare decât se anticipase;

5.5. Părțile negative ale AIR

Concomitent cu contribuția pozitivă a AIR, aceasta este un proces extrem de tehnic care poate încetini procesul legislativ. În unele cazuri AIR este efectuată pentru nevoi ale mediului de afaceri sau serviciului public decât ca un model mai larg care să încorporeze nevoile și interesele cetățenilor/consumatorilor. Pe de altă parte, AIR poate încuraja o hiperaccentuare a eficienței economice în detrimentul altor valori.

AIR poate fi tehnică și dificilă de accesat pentru persoanele care nu au legătură cu domeniul examinat. Calculele economice complexe nu trebuie neapărat să fie studiate în detaliu de către absolut toți factorii de decizie. Totuși, dacă concluziile acestor calcule sunt comunicate în mod clar și într-un limbaj accesibil, acest lucru nu va face decât să crească nivelul de comprehensibilitate.

Concluzii și recomandări

Analiza impactului de reglementare a fost introdusă în legislația moldovenească extrem de târziu. AIR este percepută adesea drept formalism, drept povară administrativă, capacitățile de AIR a autorităților administrative trebuind consolidate.

În conformitate cu legislația recentă, actele normative cu impact în domeniile social, economic și de mediu, ori cu impact asupra bugetului consolidat sau asupra legislației existente sunt elaborate pe baza documentelor de politici publice aprobate de către Parlament sau de către Guvern. Guvernul are responsabilitatea de a defini tipurile și structura documentelor de politici publice. Proiectele de acte normative fac obiectul adoptării, însoțite de o notă de fundamentare, ca și de un studiu de impact, în cazul unui impact asupra activității de antreprenoriat.

Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative reprezintă un set de activități și proceduri efectuate în vederea oferirii unei baze adecvate pentru inițiativele legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune, de asemenea, identificarea și analiza efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care legislația propusă le poate avea. Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de legi trebuie îndeplinită înainte de adoptarea actelor normative.

Evaluarea preliminară a impactului este efectuată de către inițiatorul proiectului. În cazul proiectelor de acte normative complexe, evaluarea impactului poate fi efectuată, în cadrul general al unui contract de servicii, de către instituții de cercetare științifică, universități, companii private sau organizații non-guvernamentale. În vederea elaborării evaluării preliminare a impactului proiectelor de legi inițiate de către deputați, parlamentarii pot solicita Guvernului acces la datele și informațiile necesare acestei activități.

Modelul recunoaște realitatea faptului că alternativele la documentele cu caracter regulator pot să nu își dovedească viabilitatea în toate situațiile. Totuși, se admite și posibilitatea ca guvernul să respingă proiectul de document regulator acolo unde AIR nu prezintă suficiente dovezi în favoarea impunerii unui document cu caracter regulator în locul unui alt instrument. Dacă AIR va reuși să atragă susținerea generală și să îmbunătățească calitatea documentelor cu caracter normativ, este vital să fie aplicat acolo unde poate adăuga valoare procesului de creare a politicilor și să fie evitat acolo unde ar impune o povară sau o întârziere asupra unor propuneri relativ semnificative³⁴.

Implementarea unui sistem de Evaluare a Impactului Reglementării contribuie în general la îmbunătățirea calității procesului de elaborare a politicilor și la sprijinirea unei abordări a procesului de guvernare bazată pe bune practici de reglementare. De exemplu, poate fi o modalitate utilă de a împiedica legiuitorii să

³⁴ Ghid de evaluare a impactului reglementării. Implementarea reformei serviciului public în România

se treacă direct la elaborarea de reglementări înainte de analiza unei game largi de alternative politice. Totuși, este important să fie analizat și procesul politic mai larg în care se integrează.

O bună evaluare a Impactului Reglementării:

- *include cele mai relevante informații disponibile la acel moment;*
- *este clară, concisă și adaptată problemei/riscului întâlnit;*
- *este un document de sine stătător, care explică clar problema, stabilește alternative și opțiuni la reglementări fără a se referi la alte documente;*
- *utilizează un limbaj comun;*
- *evită termeni tehnici care nu sunt înțeleși de oamenii simpli.*

Reglementarea poate fi costisitoare de aceea guvernul trebuie s-o utilizeze doar în cazurile când beneficiile justifică costurile. Dar beneficiile pot fi greu de identificat, evaluat sau cuantificat în termeni comparabili cu costurile, iar multe dintre costuri ar putea fi tănuite pentru evitarea unor consecințe nedorite ale reglementării propuse. În unele cazuri persoanele care au un interes puternic pentru o anumită problemă pot pune presiune asupra guvernului pentru impunerea unei forme de reglementare atunci când nu există dovezi suficiente a beneficiilor și costurilor posibile care să le justifice propunerile. Dovezile științifice nu sunt întotdeauna tranșante, astfel guvernul trebuie să decidă dacă informațiile disponibile sunt suficiente pentru justificarea intervenției și dacă unele dintre intervențiile propuse ar putea să aibă, de fapt, un efect benefic.

Pentru atingerea obiectivelor politice trebuie luate în considerare toate opțiunile - nu doar reglementările prescriptive. Metodele alternative ar putea fi mai eficiente și mai ieftine. Legiuitorii și executorii trebuie să fie responsabili în fața Ministerelor, Parlamentului și în fața publicului. Legiuitorii trebuie să se consulte unii cu alții și să conlucreze într-o direcție comună.

Reglementările trebuie să fie previzibile pentru a conferi stabilitate și siguranță celor care le aplică.

La alegerea unei opțiuni optime, este necesar de a prevedea toate consecințele nedorite care pot apărea pentru fiecare dintre opțiunile alese. Acestea nu sunt ușor de prevăzut, dar acest lucru ajută la minimizarea problemelor și la îndeplinirea obiectivului politicii propuse. Este necesar de a ține cont că o reglementare nu schimbă întotdeauna comportamentul oamenilor așa cum se intenționează. Oamenii pot găsi modalități de a se sustrage în mod legal reglementării. De exemplu, pentru a se sustrage reglementării referitoare la poluarea atmosferei, firmele își pot muta sediul în altă regiune și polua în alt loc. Acest lucru ar putea conduce la un impact negativ asupra economiei. O reglementare poate majora costurile pentru firme, generând probleme de concurență. Acest lucru ar putea determina firmele să iasă de pe piață sau le-ar putea împiedica să intre. Dacă firmele sau clienții nu dispun de suficient timp pentru a se pregăti pentru intrarea în vigoare a unei noi reglementări, pot exista activități ilegale imposibil de evitat. Ori, dacă un produs este interzis înaintea creării înlocuitorilor săi, pot fi constituite stocuri de rezervă. În mod similar, dacă se cere ca reciclarea

produselor să fie efectuată în mod obligatoriu înainte de dezvoltarea capacităților de reciclare, este probabil că împrăștierea deșeurilor va spori, deoarece oamenii aruncă în mod ilegal aceste produse.

În urma consultărilor se va decide ce opțiune poate fi recomandată. În AIR va fi nevoie de a ține cont de o implementare mai detaliată și robustă a planului de implementare și livrare a propunerii normative.

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

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

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

bele cazuri, resursele financiare și așa limitate, sunt cheltuite inefficient, ceea ce din nou constrânge următorul ciclu al procesului decizional.

Unul dintre aspecte semnificative care ridică obstacole în calea eforturilor de transparentizare și responsabilizare a sistemelor administrative și politice constă în lipsa unor mecanisme clare și eficiente de sancționare în cazul nerealizării analizelor de impact propuse³⁵. La nivel european, transparența procesului în ansamblu a crescut printr-o calitate sporită a elaborării inițiativelor legislative și o aplicare mai riguroasă a modelului integrat de evaluare a impactului. Eficientizarea sistemelor administrative și politice nu este posibilă în lipsa unor mecanisme solide de evaluare a impactului pe care îl au inițiativele legislative majore, mai ales în sectoare-cheie, precum administrația publică, economia, sistemul bancar sau cel social.

Pentru a preveni sau reduce efectele negative ale rezistenței instituționale la schimbare, este necesar de a face eforturi pentru asigurarea unei comunicări eficiente și extinse atât între structurile instituționale responsabile de elaborarea politicilor publice, cât și între autorități și partenerii sociali și societatea civilă. Asigurarea unui cadru de consultare extinsă, cu implicarea tuturor actorilor vizați de prevederile proiectelor de acte normative, încă la etapa de elaborare a proiectului va aduce beneficii inițiatorilor de politici publice prin faptul că facilitează acceptarea și asumarea generală a consecințelor ce derivă din implementarea respectivelor măsuri.

Participarea publică implică două aspecte foarte importante:

1. *informarea publicului prin furnizarea de date clare, corecte și coerente despre proiectul respectiv;*

2. *colectarea punctelor de vedere ale publicului, care vor fi analizate și de care se va ține seama în luarea deciziei finale.*

În cazul procedurii de evaluare a impactului de reglementare este foarte important ca autoritățile competente să cunoască ideile și opiniile publicului despre proiectul respectiv. Pentru ca publicul să poată participa în mod eficient are nevoie de oportunități accesibile pentru a

Elemente de reținut privind participarea publicului la procesul AIR

- Autoritățile publice și/sau titularul de proiect, după caz, trebuie să notifice din timp că o decizie urmează a fi luată pentru ca publicul să poată să se pregătească/informeze pentru a participa în procesul AIR.
- **Reprezentanții** publicului trebuie să aibă ocazia de a depune comentarii, informații și analize.
- Deciziile trebuie făcute în scris și trebuie să specifice motivul pentru care au fost luate.
- Comentariile justificate ale publicului trebuie analizate și, după caz, luate în considerare în decizia finală.

³⁵ http://www.ier.ro/documente/working_papers/WP_24.pdf

contribui la procesul de evaluare a impactului. Publicul trebuie să fie informat și despre modul în care opiniile lui vor fi reflectate în deciziile finale ale autorităților competente.

Guvernul trebuie să asigure informarea. Există mai multe metode prin care Guvernul poate furniza informații. Prin aceste se numără site-urile web, broșuri și pliante, seminare, expoziții și panouri stradale.

Informarea și educarea sunt adesea folosite în probleme de sănătate sau stil de viață, unde reglementarea ar leza prea mult libertatea indivizilor. Acesta este un exemplu de campanie de educare a consumatorului, realizată de guvern în parteneriat cu mediul de afaceri. Educarea poate avea drept țintă și mediul de afaceri în scopul îmbunătățirii productivității și eficienței, spre exemplu. Campania împotriva alcoolului la volan este un exemplu cum informarea poate fi combinată cu reglementarea de tip clasic pentru a realiza un pachet cu un impact puternic. Furnizarea de informații poate fi, de asemenea, combinată cu alte abordări ale legislativului, cum ar fi taxele sau stimulentele.

Este important ca oameni să își cunoască drepturile și cum să obțină ceea ce merită de drept. De asemenea, este important ca ei să își cunoască și obligațiile. Acest lucru poate fi foarte dificil pentru societățile mici care trebuie să dețină informații despre o gamă foarte mare de reguli. Guvernul trebuie să furnizeze informații care să îi ajute pe oameni să se conformeze. Câteodată, când se impune o nouă reglementare, poate să existe o anumită prevedere legală în vigoare de care oamenii nu sunt conștienți, astfel încât o campanie de informare ar fi mai potrivită.

Guvernul poate, de asemenea, furniza informații despre societăți și produse. O reputație bună este foarte importantă pentru societăți și acestea preferă să facă anumite schimbări mai degrabă decât să o piardă. Nominalizarea și arătatul cu degetul pot fi așadar folosite pentru a influența comportamentul. Nominalizarea și arătatul cu degetul trebuie folosite cu atenție. Ele pot leza o companie cu un istoric bun din cauza unei greșeli. Dacă acest lucru se întâmplă pot apărea consecințe nedorite. Nominalizarea și arătatul cu degetul pot fi un instrument foarte puternic. Totuși ele pot duce la rezultate neintenționate. De exemplu, pot conduce la o abordare prea precaută din punctul de vedere al riscurilor. Pe de altă parte, dacă societatea sau persoana blamată nu împărtășește valorile celor care fac acest lucru, fiind pe lista neagră, poate să nu fie afectată de loc, iar abordarea ar putea fi chiar binevenită. A fost sugerat că nominalizarea și arătatul cu degetul ar putea fi folosite și în alte cazuri unde se preferă de obicei reglementarea de tip clasic³⁶.

Atunci când guvernul consideră că beneficiile justifică costurile, acesta poate solicita întreprinderilor să furnizeze informații sau poate să oblige la acest lucru prin reglementări. Acesta este de fapt un exemplu de reglementare de tip clasic,

³⁶ Ghid de evaluare a impactului reglementării, Implementarea reformei Serviciului public în România www.anfp.gov.ro

dar societăților li se impune să furnizeze informații, dar nu li se cere și cum să o facă, așadar el tinde să fie mai puțin oneros decât alte forme de reglementare de tip clasic. Există trei feluri de abordare. Prima impune proceduri de furnizare a informațiilor. Ea este indicată atunci când, spre exemplu, există un risc la adresa sănătății și securității, dacă informația nu este furnizată corect. A doua abordare lasă decizia de a furniza sau nu informații, la alegerea producătorului. Dar, în cazul în care se face informarea, ea trebuie să îndeplinească anumite condiții. Există mai multe dezavantaje în prescrierea furnizării de informații. Furnizarea de informații poate fi costisitoare. Societățile trebuie să schimbe etichetele dacă se schimbă cerințele legale. Adăugarea acestei informații pe etichetă reduce libertatea producătorului de design a etichetei. A treia abordare este aceea ca guvernul să recomande întreprinderilor să furnizeze informații sau să le ajute să adopte bune practici.

Furnizarea de informații ajută consumatorii să ia decizii și permite managerilor să facă ceea ce știu să facă cel mai bine, să conducă o afacere. Acesta este un mare avantaj față de reglementarea de tip clasic. Dar există, de asemenea, și dezavantaje. Atunci când guvernul comunică nu există o mărime universală. Liniile directoare trebuie elaborate păstrând în minte societățile mici.

Recomandările adresate persoanelor trebuie să utilizeze un limbaj comun. Furnizarea de informare și educare poate fi costisitoare. Multe dintre ele nu sunt întotdeauna pozitive. Atunci când se produce o supra-aglomerare de informații oamenii pot ignora informația furnizată. O altă dificultate legată de informare este faptul că nu toată lumea poate avea acces. De exemplu, este greu să transmiți un mesaj unor oameni care nu pot descifra limbajul, sau celor care nu au acces la internet sau care nu îl folosesc în acest scop. Guvernul trebuie să comunice informații prin mijloace pe care oamenii le consideră ușor de accesat. De asemenea, oameni diferiți au nivele diferite de cunoștințe legate de o problemă. Acest lucru poate să însemne că mai multe informații sunt necesare și că mijloacele diferite trebuie să acopere o varietate de nevoi. Cercetarea este esențială pentru transmiterea mesajului către grupul țintă vizat.

Anexe

Anexa nr.1

LEGE cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător

nr. 235-XVI din 20.07.2006

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Capitolul I. DISPOZIȚII GENERALE

Articolul 1. Obiectul legii

Obiectul prezentei legi îl constituie stabilirea principiilor de bază de reglementare a activității de întreprinzător, procedura de revizuire a actelor normative potrivit acestor principii. Prezenta lege nu se referă la activitatea de întreprinzător din domeniul financiar (bancar și nebanancar).

Articolul 2. Scopul legii

Scopul prezentei legi constă în crearea unui cadru juridic favorabil mediului de afaceri și climatului investițional pentru dezvoltare social-economică.

Articolul 3. Reglementarea activității de întreprinzător

În sensul prezentei legi, reglementare a activității de întreprinzător semnifică stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor pentru întreprinzători pe toată durata activității (de la inițierea pînă la lichidarea afacerii), precum și reglementarea relațiilor dintre autoritățile administrației publice, alte instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control și întreprinzători.

Articolul 4. Principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător

În sensul prezentei legi, reglementarea activității de întreprinzător are loc pe următoarele principii de bază:

- a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător;
- b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător;
- c) analiza impactului de reglementare;
- d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative;
- e) echitabilitatea (proportionalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Capitolul II. PRINCIPIILE DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTEPRINZĂTOR

Secțiunea 1. Principiul previzibilității

Articolul 5. Previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător

(1) Reglementarea activității de întreprinzător se efectuează prin legi, hotărâri/ordonațe ale Guvernului și acte normative ale autorităților administrației publice (în continuare – *acte normative*).

(2) Legile stabilesc, pentru fiecare caz aparte, limitele de reglementare pentru Guvern și/sau pentru autoritățile administrației publice. Actele normative ale acestor autorități nu pot fi invocate în cazul în care nu corespund prevederilor prezentei legi.

Articolul 6. Previzibilitatea cheltuielilor

Plățile pentru serviciile prestate și actele eliberate întreprinzătorilor de către autoritățile administrației publice și alte instituții cu funcții de reglementare și control se stabilesc prin legi, cu indicarea serviciului, a actului, a mărimii taxei pentru aceste servicii și acte.

Articolul 7. Previzibilitatea documentelor normativ-tehnice

Condițiile tehnice, sanitare, standardele, alte documente similare (în continuare – *documente normativ-tehnice*) sînt obligatorii în cazul în care sînt stabilite prin legi.

Secțiunea a 2-a. Principiul transparenței decizionale și a reglementării

Articolul 8. Transparența decizională

Autoritățile administrației publice sînt obligate să informeze asupra proiectelor de acte normative și să asigure transparența în activitatea lor decizională prin implicarea sectorului privat, a societății civile și a persoanelor fizice în elaborarea de acte normative și în procesul luării deciziilor.

Articolul 9. Transparența reglementării

(1) Autoritățile administrației publice asigură transparența reglementării prin accesul liber la proiectele de acte normative și prin publicarea acestora conform legislației.

(2) Actele normative se înscriu în Registrul de stat al actelor juridice (în continuare – *registru*) după publicarea lor în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, conform legislației. Registrul este ținut de Ministerul Justiției.

(3) Accesul la registru prin internet este gratuit.

Articolul 10. Transparența actelor necesare inițierii și/ sau desfășurării afacerii

(1) Inițierea și/sau desfășurarea afacerii are loc în bază de autorizare, în cazul în care legea prevede acest lucru.

(2) Autorizarea este o acțiune prin care autoritatea administrației publice sau instituția abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control îi permite solicitantului să inițieze și/sau să desfășoare o afacere, eliberîndu-i un act cu caracter permisiv, sub formă de licență – pentru genurile de activitate prevăzute de *Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător nr.451-XV din 30 iulie 2001* și/sau sub formă de autorizație – pentru confirmarea unor cerințe tehnice, unor norme separate sub un anumit aspect, stabilite de lege.

(3) Noțiunea de autorizație include: autorizațiile, permisele, certificatele, avizele, aprobările, coordonările, brevetele, atestatele de calificare emise de autoritățile administrației publice sau de instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control.

Articolul 11. Aprobarea tacită a inițierii și/sau desfășurării afacerii

(1) Licența/autorizația se consideră acordată sau, după caz, reînnoită dacă autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea sau reînnoirea ei.

(2) După expirarea termenului stabilit de lege pentru emiterea licenței/autorizației și în lipsa unei comunicări scrise din partea autorității administrației publice și/sau altei instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control, solicitantul poate desfășura activitatea pentru care a solicitat licență/autorizare.

(3) Procedura aprobării tacite se aplică tuturor licențelor/autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice și/sau alte instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control, cu excepția celor emise în domeniul care vizează activitățile nucleare și radiologice, regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul substanțelor narcotice și al altor substanțe psihotrope.

(4) Răspunsul negativ al autorității administrației publice și/sau altei instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control competente dat în termenul prevăzut de lege pentru emiterea licenței/autorizației nu echivalează cu aprobarea tacită.

(5) În cazul în care constată o neregularitate a documentației depuse, autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control va notifica acest fapt solicitantului licenței/autorizației cu cel puțin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei licențe/autorizații dacă acest termen este mai mare de 15 zile sau cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea licenței/autorizației dacă acest termen este mai mic de 15 zile. Autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control va preciza totodată și modul de remediere a neregularității constatate.

(6) În cazul în care, după obținerea documentului oficial prin care se permite inițierea și/sau desfășurarea unei afaceri, autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control constată neîndeplinirea unor condiții importante prevăzute pentru eliberarea licenței/autorizației, nu va putea anula documentul, ci va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea licenței/autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor deficiențelor identificate, termenul în care titularul trebuie să respecte această obligație și care nu poate fi mai mic de 30 de zile.

(7) Autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control va anula documentul oficial prin care se permite inițierea și/sau desfășurarea unei afaceri, acordat conform prezentei legi, dacă va constata neîndeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, securității naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate sau dacă deficiențele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit la alin.(6).

Articolul 12. Transparența documentelor normativ-tehnice

(1) Documentele normativ-tehnice obligatorii sînt accesibile publicului, legea respectivă stabilind autoritatea administrației publice responsabilă de eliberarea lor.

(2) Documentele normativ-tehnice și copiile de pe ele se eliberează gratuit, fiind acoperite doar cheltuielile de imprimare și copiere.

Secțiunea a 3-a. Principiul analizei impactului de reglementare

Articolul 13. Analiza impactului de reglementare

(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluă-

rii costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi.

(2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.

Secțiunea a 4-a. Principiul reglementării materiale și procedurale a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative

Articolul 14. Reglementarea materială și procedurală

(1) Normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi.

(2) Autoritățile administrației publice nu sînt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

Secțiunea a 5-a. Principiul echitabilității (proporționalității) în raporturile dintre stat și întreprinzător

Articolul 15. Noțiuni generale

Activitatea autorităților administrației publice și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control în relațiile cu întreprinzătorii trebuie să fie proporțională asigurării intereselor societății și protecției drepturilor întreprinzătorilor. Autoritățile administrației publice și/sau alte instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control nu vor întreprinde acțiuni în exces necesităților atingerii scopurilor societății.

Articolul 16. Principiul echitabilității (proporționalității) în efectuarea controlului asupra activității de întreprinzător

(1) Autoritățile administrației publice și/sau alte instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control exercită, prin intermediul reprezentanților, controlul asupra activității de întreprinzător (în continuare – *control*) în limitele și în conformitate cu competențele stabilite de lege.

(2) Autoritățile administrației publice și/sau alte instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control competente au obligația de a controla modul de desfășurare a activităților care se efectuează pe baza aprobării tacite.

(3) Controlul activității de întreprinzător, cu excepția celui financiar și fiscal, poartă un caracter consultativ.

(4) Controlul poate avea loc doar în cazurile stabilite de lege, cu stipularea expresă a autorității publice împuternicite să efectueze controlul, a genurilor de activitate și a categoriilor de întreprinzători supuse controlului.

(5) Se interzice aplicarea oricărei sancțiuni fără a se verifica corectitudinea ei de către conducătorul organului de control și fără a se acorda întreprinzătorului posibilitatea de a o contesta.

(6) La efectuarea controlului, organele de control vor ține cont de următoarele principii:

- a) legalitatea și respectarea competenței stabilite de lege;
- b) neadmiterea aplicării sancțiunilor care nu sînt stabilite de legi;

- c) tratarea dubiilor apărute la aplicarea legislației în favoarea întreprinzătorului;
- d) efectuarea cheltuielilor de control din contul statului;
- e) prescrierea recomandărilor pentru înlăturarea încălcărilor constatate în urma controlului;
- f) dreptul de a ataca acțiunile organului de control.

Articolul 17. Principiul echitabilității (proportionalității) în suspendarea activității de întreprinzător

(1) În sensul prezentei legi, suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător semnifică sistarea temporară a valabilității și/sau retragerea licenței/autorizației pentru activitatea de întreprinzător, fapt ce are ca efect imposibilitatea continuării acestei activități la nivel de întreprindere sau de unitate funcțională autorizată a acesteia.

(2) Activitatea de întreprinzător poate fi suspendată prin hotărâre judecătorească, adoptată în temeiul legii. Hotărârea instanței de judecată privind suspendarea activității întreprinzătorului se adoptă la cererea autorităților administrației publice și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control.

(3) În cazurile prevăzute expres de lege, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată a autorității care a dispus suspendarea. Adresarea în judecată trebuie să se facă în decursul a 3 zile lucrătoare. În caz de nerespectare a acestui termen, suspendarea se anulează. Decizia autorității privind suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător se aplică pînă la adoptarea de către instanța de judecată a hotărîrii definitive și irevocabile.

(4) Hotărîrea judecătorească privind suspendarea activității de întreprinzător se adoptă în termen de 5 zile lucrătoare și se execută în conformitate cu legislația.

(5) Taxa de stat se restituie în cazul în care hotărîrea judecătorească definitivă și irevocabilă, adoptată în urma contestării, este în favoarea agentului economic.

(6) Reluarea activității de întreprinzător se efectuează în temeiul hotărîrii instanței de judecată care a emis hotărîrea de suspendare a acestei activități sau a hotărîrii instanței ierarhic superioare, în conformitate cu legislația în vigoare.

Articolul 18. Responsabilitatea autorităților administrației publice și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control pentru eliberarea licențelor/autorizațiilor

Fapta funcționarului public care, avînd cunoștința de solicitarea de licență/autorizare și de documentația acesteia, nu soluționează cu bună știință cererea în termenul prevăzut de lege, făcînd să intervină prezumția legală a aprobării tacite, se pedepsește conform legislației.

Capitolul III. REVIZUIREA ACTELOR NORMATIVE

Articolul 19. Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător

(1) Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător (în continuare – *comisia*), instituită în baza unui regulament aprobat de Guvern, asigură continuitatea procesului de optimizare a cadrului juridic de reglementare a activității de întreprinzător. Comisia și grupul ei de lucru sînt asistate de Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare.

(2) Comisia are următoarele atribuții:

- a) monitorizează modul de executare a prezentei legi de către autoritățile administrației publice și raportează semestrial Parlamentului și Guvernului;
- b) verifică și face propuneri asupra rapoartelor privind analiza impactului de reglementare a proiectelor de acte normative și efectuează avizarea lor;
- c) propune, în modul stabilit de legislație, revizuirea sau abrogarea actelor normative care nu corespund principiilor de reglementare;
- d) supraveghează măsurile de monitorizare a eficienței actelor normative.

Articolul 20. Mecanismul de revizuire a actelor normative

(1) Organele centrale de specialitate ale administrației publice și autoritățile administrative nesubordonate Guvernului (în continuare – *autorități*) elaborează, în termen de 4 luni, proiectele de modificare și completare a actelor normative din domeniul lor de activitate (în continuare – *proiecte*) în temeiul prezentei legi.

(2) În termen de 15 zile după expirarea termenului indicat la alin.(1), autoritățile remit comisiei proiectele și notele informative spre avizare, prezintă concomitent Parlamentului un raport privind rezultatele revizuirii actelor normative la această etapă.

(3) În termen de 3 luni după expirarea termenului indicat la alin.(2), comisia examinează proiectele remise și expediază avizul ei autorităților. Comisia prezintă Parlamentului un raport privind revizuirea actelor normative.

(4) În termen de 2 luni după expirarea termenului indicat la alin.(3), autoritățile elaborează, în baza avizului comisiei, versiunile finale ale proiectelor și notelor informative, le adoptă ori le transmit spre a fi adoptate conform legislației.

(5) Revizuirea și adoptarea actelor normative în temeiul prezentei legi se încheie la 30 noiembrie 2007.

Articolul 21. Dispoziții finale

(1) Prezenta lege intră în vigoare la 1 ianuarie 2008, cu excepția prevederilor art.19, 20 și ale prezentului articol, care intră în vigoare la data publicării prezentei legi.

(2) Guvernul va adopta, în termen de 4 luni, metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, conform criteriilor și principiilor prevăzute de prezenta lege.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

Marian LUPU

Chișinău, 20 iulie 2006.

Nr.235-XVI.

HOTĂRÎRE

cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare
și de monitorizare a eficienței actului de reglementare

nr. 1230 din 24.10.2006

Întru executarea prevederilor Legii nr.235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.126-130, art.627), Guvernul

HOTĂRĂȘTE:

1. Se aprobă Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare (se anexează).
2. Autoritățile administrației publice centrale și locale, în termen de o lună, vor desemna în cadrul subdiviziunilor lor persoanele responsabile de implementarea analizei impactului de reglementare.
3. Organele centrale de specialitate ale administrației publice și autoritățile administrative nesubordonate Guvernului vor elabora actul de analiză a impactului de reglementare ca parte integrantă a notei informative la proiectul de act normativ.
4. Ministerul Economiei și Comerțului:
 - va monitoriza eficiența realizării analizei impactului de reglementare;
 - va acorda asistența metodologică necesară ministerelor și altor autorități administrative centrale în procesul realizării analizei impactului de reglementare.

PRIM-MINISTRU

Vasile TARLEV

Contrasemnează:

Ministrul economiei și comerțului

Igor DODON

Chișinău, 24 octombrie 2006.

Nr. 1230.

Aprobată
prin Hotărîrea Guvernului
nr. 1230 din 24 octombrie 2006

Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare

I. Dispoziții generale

1. Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare (în continuare - Metodologia) este elaborată în conformitate cu *Legea nr.235-XVI din 20 iulie 2006* cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

2. Prezenta Metodologie stabilește modalitatea de evaluare și monitorizare a impactului de reglementare asupra intereselor societății și asupra protecției drepturilor întreprinzătorilor.

3. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului legislativ și/sau a actului normativ al autorităților administrației publice centrale și locale (în continuare - acte normative).

4. Analiza impactului de reglementare este parte componentă a notei informative asupra proiectului de act normativ.

5. Actul de analiză a impactului de reglementare vizează oportunitatea adoptării unui proiect de act normativ, asigurând o evaluare cantitativă și calitativă a impacturilor majore (beneficii/costuri) ale acestuia asupra societății.

6. Analiza impactului de reglementare se poate efectua și în cazul actelor normative în vigoare, cu evaluarea impactului și stabilirea necesității modificării ori abrogării acestora.

7. Sub incidența prezentei Metodologii cad proiectele de acte normative elaborate de către autoritățile administrației publice centrale și/sau proiectele de acte elaborate de către autoritățile administrației publice locale cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător.

II. Standardele de calitate pentru actele normative

8. Toate actele normative trebuie să corespundă următoarelor standarde de calitate:
stabilitate - actele normative se bazează pe cerințele pieței și sînt supuse principiilor previzibilității, transparenței decizionale și transparenței de reglementare. Actele normative care stabilesc restricții în înregistrarea, desfășurarea și lichidarea afacerii, concurența liberă, comerț și investiții se justifică prin protecția interesului public;

eficacitate a costurilor - actele normative trebuie să opteze pentru soluția celui mai mic cost al unei probleme clar definite;

flexibilitate și orientare spre performanță - actele normative stabilesc performanțele ce trebuie obținute de către cei afectați și nu pot fi argumentate prin implementarea de tehnici și metode necesare pentru obținerea acelor performanțe;

proporționalitate - actele normative trebuie să fie proporționale asigurării intereselor societății și protecției drepturilor întreprinzătorilor.

III. Tipurile analizei impactului de reglementare

9. Fiecare autoritate publică efectuează, anterior elaborării proiectelor de acte normative, o analiză preliminară a impactului de reglementare, care conține următoarele secțiuni:

a) *definirea problemei*. Analiza preliminară a impactului de reglementare definește problema ce urmează a fi soluționată și stabilește potențialele rezultate ale reglementării din partea statului. Definirea problemei trebuie să conțină următoarele elemente:

- componenta juridică care să indice modul în care problema este raportată la o autoritate a administrației publice, pentru intervenția statului;
- elementul analitic care să explice motivul apariției problemei și să estimeze dimensiunea acesteia;
- estimarea posibilelor consecințe în cazul în care nici o acțiune nu e întreprinsă;
- stabilirea scopurilor acțiunilor statului;

b) *costurile majore și beneficiile anticipate ale intervenției statului*. Analiza preliminară a impactului de reglementare identifică în termeni calitativi și cantitativi potențialele impacturi majore ale intervenției statului. Aceste impacturi vor fi grupate în modul următor:

- impacturile negative sau costurile intervenției statului;
- impacturile pozitive sau beneficiile intervenției statului;
- nesiguranțele majore referitor la potențialele impacturi ale intervenției statului;

c) *evaluarea abordărilor alternative*. Analiza preliminară a impactului de reglementare prezintă cel puțin două abordări alternative care urmează să fie luate în considerare ca răspuns la problemă. O abordare alternativă obligatorie este “a nu face nimic”. Celelalte alternative trebuie să fie deduse din:

- ajustarea unui act normativ în vigoare;
- modificarea mecanismului de implementare a unui act normativ în vigoare;
- campanii informaționale și educaționale;
- reglementarea individuală;
- reglementarea individuală sau din partea persoanelor terțe;
- instrumentele de piață, inclusiv taxele.

Alternativele se prezintă folosind următorul tabel:

Alternativa	Posibile avantaje	Posibile dezavantaje
A nu face nimic		

d) *strategia de consultanță*. Analiza preliminară a impactului de reglementare identifică principalele părți interesate, care pot fi afectate de reglementare și explică modul în care va avea loc procesul de consultanță și de comunicare cu aceste părți. Acest tip de analiză stabilește necesitățile majore de date și modul în care consultanța va ajuta la satisfacerea respectivelor necesități;

e) *recomandări*. Analiza preliminară a impactului de reglementare recomandă întreprinderea unei anumite acțiuni, justificate în baza criteriilor din pct.8 al prezentei Metodologii;

f) *sumarul analizei preliminare a impactului de reglementare și decizia/recomandarea*. Sumarul analizei preliminare este prezentat de către autorul proiectului de act normativ și conține:

- descrierea procesului de consultare a părților interesate;

- sumarul abordărilor alternative;
- tabelul de sinteză al obiecțiilor, comentariilor și propunerilor înaintate pe parcursul elaborării analizei preliminare, inclusiv cele ale Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător (în continuare - Grup de lucru);
 - decizia/recomandarea de a refuza fără analiză adițională elaborarea proiectului de act normativ; de a accepta fără analiză adițională elaborarea proiectului de act normativ; de a studia detaliat oportunitatea proiectului conform analizei finale a impactului de reglementare.

10. Analiza finală a impactului de reglementare conține următoarele secțiuni:

a) definirea problemei. Analiza finală a impactului de reglementare definește problema ce urmează a fi soluționată și stabilește rezultatele ce pot fi obținute în urma reglementării din partea statului. Definirea problemei trebuie să conțină următoarele elemente:

- componenta juridică care să indice modul în care problema este raportată la o autoritate a administrației publice, pentru intervenția statului;
- elementul analitic care să explice motivul apariției problemei și să estimeze dimensiunea acesteia;
 - estimarea posibilelor consecințe în cazul în care nici o acțiune nu e întreprinsă;
 - stabilirea scopurilor acțiunilor statului;

b) impacturile potențiale, care includ:

- beneficiile (toate impacturile pozitive majore, inclusiv asupra domeniului sănătății publice, securității naționale și protecției mediului înconjurător);
- costurile (toate impacturile negative majore, inclusiv costurile sociale și economice);
- impacturile asupra întreprinderilor mici și mijlocii (orice efecte negative sau pozitive asupra înființării și desfășurării activității întreprinderilor mici și mijlocii);
- problemele majore de distribuție;

c) opțiuni alternative. Alternativele vor fi comparate folosind următorul tabel sumar:

Alternativa	Beneficii	Cos-turi	Impacturi asupra întreprinderilor mici și mijlocii	Probleme de distribuție	Incertitudini
A nu face nimic					
Alternativa 2					
Alternativa 3					
Alternativa 4					

d) implementarea. Analiza finală a impactului de reglementare propune o strategie de executare și estimează:

costul financiar al executării;

capacitățile actuale ale autorităților administrației publice responsabile pentru implementarea actului de reglementare sau a altor acțiuni;

e) indicatorii performanței. Analiza finală a impactului de reglementare identifică indicatorii concreți și măsurabili pentru monitorizarea performanței actului în legătură directă cu scopurile identificate de intervenția statului. Secțiunea trebuie:

- să recomande indicatorii care calculează eficacitatea în obținerea rezultatelor strategice și costurile sau alte impacturi negative majore;
 - să prezinte o strategie de monitorizare, inclusiv colectarea informației, consultarea cu părțile interesate de bază și frecvența monitorizării;
- f) *data intrării în vigoare și termenul de acțiune*. Analiza finală a impactului de reglementare propune și justifică, după caz, data intrării în vigoare a actului normativ și motivează termenul de acțiune propus pentru acesta.

IV. Procesul de elaborare a analizei impactului de reglementare

11. Procesul de elaborare a analizei impactului de reglementare are următoarele etape:

a) identificarea problemei și luarea deciziei de a iniția procesul de reglementare. Prima etapă a procesului de analiză este identificarea problemei, care justifică intervenția statului prin reglementare. Autoritatea administrației publice abilitată să inițieze elaborarea unui proiect de act normativ poartă răspunderea pentru corespunderea acțiunilor cu prezenta Metodologie;

b) pregătirea analizei preliminare a impactului de reglementare. Anterior elaborării proiectului de act normativ, autoritatea administrației publice întocmește analiza preliminară, conform prevederilor prezentei Metodologii;

c) revizuirea analizei preliminare a impactului de reglementare de către Grupul de lucru. Analiza preliminară se prezintă spre revizuire Grupului de lucru, pentru o aprobare ulterioară de către Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Termenul de revizuire și prezentare a avizului de către Grupul de lucru este de 2 săptămâni;

d) elaborarea proiectului de act normativ și analizei finale a impactului de reglementare. Autoritatea administrației publice elaborează proiectul de act normativ, însoțit, după caz, de analiza finală în baza deciziei Grupului de lucru;

e) avizarea și consultările publice. Proiectul actului normativ și proiectul analizei finale se avizează de autoritățile și instituțiile interesate și Grupul de lucru, conform legislației. Proiectul actului normativ și analiza finală se plasează pe pagina web a autorității administrației publice pentru consultări publice;

f) definitivarea proiectului de act normativ și analizei finale a impactului de reglementare. Autoritatea administrației publice definitivează proiectul actului normativ și analiza finală a impactului de reglementare conform avizelor și consultărilor publice, cu întocmirea tabelului divergențelor;

g) varianta finală a proiectului de act normativ și analizei impactului de reglementare. Autoritatea administrației publice întocmește varianta finală a proiectului de act normativ și analiza impactului de reglementare în baza avizului pozitiv al Grupului de lucru.

V. Dispoziții finale

12. Autoritatea administrației publice responsabilă pentru implementarea actului normativ monitorizează performanțele actului de reglementare, folosind indicatorii conținuți în analiza impactului de reglementare, și, după caz, propune modificarea ori abrogarea acestuia.

13. Autoritatea administrației publice responsabilă de implementarea actului normativ prezintă anual Guvernului un raport de evaluare a eficacității acestuia. e prezenta lege.