

Institutul European din România



STUDIILE DE IMPACT - INSTRUMENTE PENTRU

2010

- 2012/2013



Institutul European din România

**STUDIILE DE IMPACT - INSTRUMENTE PENTRU
O MAI BUNĂ REGLEMENTARE
A POLITICILOR PUBLICE
ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ**

Autori:
Gabriela DRĂGAN
Agnes NICOLESCU

**București, decembrie 2009
Colecția de studii IER, nr. 24**

Institutul European din România

Bd. Regina Elisabeta 7-9 București, sector 3, România

Telefon: (4021) 314 26 96; Fax: (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro; Website: www.ier.ro

Colectiv editorial:

Aurora MARTIN
Agnes NICOLESCU
Mihai SEBE
Rodica ZAHARIA

Coordonator serie:

Agnes NICOLESCU

ISSN 1582 - 4993

DTP: Monica Alexandra Dumitrescu

Print: Alpha Media Print, www.amprint.ro

© Institutul European din România, 2009

Studiile de impact - instrumente pentru o mai bună reglementare a politicilor publice în Uniunea Europeană

Rezumat

Prezenta lucrare analizează fundamentul și etapele procesului de elaborare a studiilor de impact la nivel european, concentrându-se asupra diferitelor metode de lucru – fie că este vorba despre „matricea impactului” sau despre „logica intervenției”- ce pot fi adoptate de legiuitori, în vederea îmbunătățirii mecanismelor de reglementare în domeniu și a conturării de noi perspective de utilizare a acestora. Se urmărește rolul și utilitatea evaluărilor de impact în elaborarea politicilor publice, precum și importanța folosirii adecvate a instrumentelor de analiză, cu accent pe obstacolele și riscurile asociate procesului de evaluare a impactului, prin compararea unor abordări și metode de lucru diferite, din spațiul european și al statelor membre OCDE. Sunt prezentate diferite modele de evaluare din state membre OCDE și ale Uniunii Europene, cu trăsăturile lor specifice și provocările pe care le presupune implementarea lor, desprinzându-se concluzia ca tiparul de evaluare european este încă relativ departe de a constitui un model universal de analiză a impactului datorită lipsei unor mecanisme eficiente de sancționare. Credibilitatea unei evaluări de impact depinde în mare măsură de rezultate, astfel că acestea trebuie să se bazeze pe date și informații corecte, actualizate, care sunt totodată transparente și ușor de accesat și de înțeles. Rolul evaluării de impact și, prin extensie, al studiilor de impact este de a permite legiuitorilor să verifice dacă implementarea reglementărilor în vigoare respectă parametrii stabiliți, precum și dacă politica respectivă și-a atins obiectivul.

Abstract

This paper analyses the justifications and stages of the elaboration of impact studies at the European level, focusing on the various working methods, be it „impact matrix” or the „logic of intervention”, which may be adopted by law-makers, in order to improve the regulation mechanisms in the public administration field and shape up new ways in which they could be used. Attention is paid to the role and the utility of impact assessment in elaborating public policies, as well as to the importance of properly using analysis instruments, with a focus on the obstacles and risks associated to the impact assessment process, by comparing different approaches and working methods, from the European and OECD area. Various evaluation patterns from OECD and the EU are presented, with their peculiarities and challenges involved by their implementation, leading to the conclusion that the European assessment pattern is still far away from providing a universal impact analysis model due to the lack of efficient sanctioning mechanisms. The credibility of an impact assessment largely depends on its results, which means they need to be based on correct and updated information, which is at the same time transparent and easy to access and understand. The role of impact assessment and, by extension, of impact studies is to allow lawmakers to check up whether the implementation of existing regulations observes the established indicators, as well as whether the policy in question had reached its objective.

Gabriela Drăgan este profesor universitar doctor la Academia de Studii Economice, Facultatea de Relații Economice Internaționale, București și Director General al Institutului European din România. E-mail: (gabriela.dragan@ier.ro)

Agnes Nicolescu este licențiată a Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea București și absolventă a cursului de Master în Relații Internaționale în cadrul aceleiași facultăți. E-mail: (agnes.nicolescu@ier.ro)

CUPRINS

INTRODUCERE	7
1. CADRUL GENERAL AL ELABORĂRII STUDIILOR DE IMPACT	9
1.1. Evaluarea impactului reglementărilor – între dorință și realitate	9
1.2. Abordări ale modelelor de evaluare în statele membre OCDE	12
1.3. Modelul american al evaluării impactului reglementării	15
2. EVOLUȚIA STUDIILOR DE IMPACT ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	17
2.1. Elemente definitorii privind utilizarea studiilor de impact la nivelul Comisiei Europene.....	17
2.2. Etape ale realizării studiilor de impact la nivel european	21
2.3. Abordări privind utilizarea studiilor de impact în statele membre ale Uniunii Europene	25
3. REALIZAREA STUDIILOR DE IMPACT ÎN ROMÂNIA	30
3.1. Aspecte punctuale privind participarea României la realizarea obiectivelor europene în domeniul bunei reglementări	30
3.2. Elaborarea politicilor publice în România – realizări și provocări	32
CONCLUZII	36
BIBLIOGRAFIE	40

Listă de abrevieri

Abreviere	Versiunea în limba română	Versiunea în limba engleză
<i>MCS</i>	Model cost standard (MCS)	Standard Cost Model (SCM)
<i>UE</i>	Uniunea Europeană (UE)	European Union (EU)
<i>OCDE</i>	Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică (OCDE)	Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)
<i>RIA</i>	Evaluarea impactului reglementării	Regulatory Impact Assessment
<i>OIRA</i>	OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)
<i>OMB</i>	Biroul de gestionare și buget (OMB)	Office of Management and Budget (OMB)
<i>IAA</i>	Evaluarea Integrată a Impactului	Integrated Impact Assessment (IAA)
<i>BIA</i>	Evaluarea impactului asupra mediului de afaceri	Business Impact Assessment (BIA)

INTRODUCERE

Pentru a avea o imagine de ansamblu asupra temei propuse în lucrarea de față, trebuie să privim buna reglementare și realizarea studiilor de impact ca fiind în legătură strânsă cu sistemele democratice de guvernare, care, prin natura lor, tind să fundamenteze exercitarea puterii și să evalueze performanța guvernării, cu scopul de a o îmbunătăți și de a o aduce mai aproape de cetățean. Principiul fundamental pe care se sprijină orice demers democratic de guvernare este acela al raționalității procesului decizional, fapt care îi conferă legitimitate. Legitimitatea decurge din motivarea opțiunilor de politici publice adoptate, ca o garanție a faptului că măsurile în cauză nu sunt un produs arbitrar, ci rezultatul unui proces decizional bazat pe analizarea rațională a mai multor alternative, în funcție de criterii stabilite și justificate corespunzător.

Atât la nivelul Uniunii Europene dar și în afara ei, se promovează din ce în ce mai puternic și sistematic „cultura impactului reglementărilor”, tipul de abordare variind atât în funcție de caracteristicile instituțiilor publice din statele membre, cât și de organizarea politică și administrativă a acestora. Practica evaluării procesului de guvernare a fost formalizată pentru prima dată în Statele Unite la începutul anilor 80, fiind apoi dezvoltată și adaptată particularităților proceselor politice și administrative și în alte state.

Inițiativa formalizării acestei culturi a evaluării îi aparține Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, în ultimii ani zece ani majoritatea statelor membre ale organizației lansând diferite inițiative menite să contribuie la reglementarea activității de evaluare în diferite domenii de activitate. În 1995, Consiliul OCDE a adoptat o Recomandare privind îmbunătățirea calității reglementărilor guvernamentale¹, care introducea utilizarea sistematică a analizei de impact privind reglementarea drept element fundamental al procesului politic și legislativ.

Ulterior, preocuparea pentru domeniul evaluării și implicit al bunei reglementări s-a conturat și la nivelul Uniunii Europene, concretizându-se în formularea unor documente programatice care stabileau direcțiile de urmat de către statele europene în vederea aplicării unor principii de reglementare uniforme și a asigurării unui proces de guvernare cât mai transparent și eficient.

Această lucrare își propune să analizeze argumentele și etapele care susțin procesul de elaborare a studiilor de impact, pentru a arăta în ce măsură evaluările de impact sunt utile și necesare în fundamentarea politicilor publice sau a măsurilor de politică, precum și principalele obstacole întâmpinate în realizarea evaluărilor de impact. Pentru a reliefa diferitele criterii de calitate utilizate dar și dificultățile obiective întâmpinate în realizarea propriu-zisă a

¹ *Regulatory Impact Analysis, Best practices in OECD Countries*, Executive Summary, Paris, 1997, p. 7

evaluărilor de impact, sunt prezentate diferite abordări ale temei, atât din spațiul european cât și din cel american, unde, de altfel, s-au manifestat pentru prima dată preocupări instituționalizate în acest sens. Demersul de analizare a studiilor de impact este unul complex, fapt ce se desprinde din multitudinea de particularități și obstacole pe care le presupune adoptarea și implementarea acestei practici la nivelul sistemelor politice și administrative din UE și nu numai.

Sunt analizate dificultățile de ordin conceptual, metodologic și strategic pe care le întâmpină diferitele state în încercarea de a-și construi sisteme administrative și politice mai eficiente, capabile să facă față provocărilor generate de globalizare la nivel economic, financiar și social. Presiunile impuse de globalizare, precum și cerințele sporite de transparentizare a procesului decizional obligă guvernele să elaboreze și să implementeze sisteme tot mai coerente de măsurare și evaluare a impactului pe care îl are procesul legislativ asupra diferitelor sectoare de activitate. Componenta elaborării studiilor de impact se înscrie astfel într-un proces mai larg având drept scop îmbunătățirea reglementării la nivel național și comunitar. Din această perspectivă, sunt prezentate momentele semnificative care au marcat dezvoltarea și diversificarea practicilor de bună reglementare, în vederea adaptării sistemelor administrative și politice la noul cadru de globalizare și, în mod specific cele privind evaluările de impact, prin studii de caz care evidențiază particularitățile sistemelor analizate.

Studiile de impact sunt instrumente utile în adoptarea deciziilor, atât pentru măsurarea repercusiunilor acțiunii publice, cât și pentru verificarea performanțelor administrative. Analiza de impact servește astfel la evidențierea punctelor tari precum și a celor slabe ale diferitelor variante de politici sau tipuri de abordări ale unei acțiuni, contribuind la o alegere rațională, argumentată a unei opțiuni de politică în defavoarea altora, mai slab fundamentate. Documentarea sau fundamentarea unei anumite politici implică monitorizarea, urmărirea unei anumite acțiuni și a felului în care aceasta afectează părțile implicate, indiferent că sunt cetățeni, companii private sau instituții guvernamentale, pe o perioadă de timp determinată.

În timp ce la nivelul UE și al OCDE, temele abordate de studiile de impact s-au diversificat considerabil în ultimii ani, acoperind inclusiv domeniul economic, financiar și social, în România, aceste domenii esențiale de reglementare rămân încă insuficient explorate și valorificate. Pe de altă parte, țara noastră, în calitate de stat membru al Uniunii, este implicată, prin intermediul Grupului la nivel înalt al experților naționali pe probleme de reglementare, în procesul de formulare a punctelor de vedere naționale pe diferitele segmente de activitate ce implică realizarea analizelor de impact. Aceste evoluții pozitive contribuie la promovarea la nivel național a unor teme relevante pentru cadrul bunei reglementări care înainte nu se regăseau pe agenda de lucru a decidenților români.

1. Cadrul general al elaborării studiilor de impact

1.1. Evaluarea impactului reglementărilor – între dorință și realitate

Orice putere publică legiferează în interesul general al societății, urmărind astfel să permită atingerea unor obiective variate de politici publice, precum asigurarea unor piețe concurențiale și echitabile, protejarea stării de sănătate a populației, a mediului ambiant, încurajarea inovării, stimularea creșterii economice și a competitivității, dar și a unui mediu de afaceri adaptat cerințelor și tendințelor actuale ale globalizării, etc. Prin urmare, buna reglementare reprezintă un instrument foarte util în procesul legislativ, 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.

Deoarece guvernele au nevoie de o justificare temeinică atunci când intervin și operează modificări în sistemele economice și sociale naționale, apelul la evaluarea impactului reglementării (*Regulatory Impact Assessment - RIA*) poate contribui la dezvoltarea principiilor de bună guvernare, prin sporirea gradului de responsabilizare a actorilor implicați și

a transparenței procesului de reglementare legislativă. În prezent, numeroase state își întemeiază atât strategiile micro și macroeconomice, cât și programele de guvernare pe planuri de reformă în domeniul reglementării, RIA devenind astfel un instrument fundamental prin intermediul căruia guvernele se străduiesc să-și fundamenteze și să realizeze obiectivele de dezvoltare propuse.

În cadrul OCDE, numeroase state membre au lansat programe individuale menite să reducă sarcinile de reglementare și să contribuie la sporirea calității și eficienței inițiativelor legislative. Reforma reglementării² poate însemna atât revizuirea unui singur pachet de acte legislative, modificarea și reconstruirea unui întreg sistem de reglementări și instituții implicate, cât și îmbunătățirea de ansamblu a proceselor de elaborare legislativă. Mai mult, obiectivul de simplificare administrativă în diferite state OCDE a fost inclus în programe mai cuprinzătoare de reformă, având rolul de a spori calitatea reglementării. În Statele Unite, de pildă, documentul intitulat *Regulatory Flexibility Act*³, adoptat în anul 1980, a lansat un proces complex de adaptare a legislației existente, menit să încurajeze companiile mici să transmită agențiilor guvernamentale comentarii și sugestii cu privire la impactul reglementărilor legislative asupra activității lor.

²“APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform- A Policy instrument for regulatory quality, competition policy and market openness”, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>, 23 octombrie 2009, p. 2.

³ *Summary of the Regulatory Flexibility Act, as amended by the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act*, <http://www.epa.gov/lawsregs/laws/rfa.html>, accesat pe 7 septembrie 2009.

Conform unui document OCDE, „*Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*”⁴, orice strategie vizând simplificarea administrativă trebuie să îndeplinească o serie de condiții, și anume: să fie multidisciplinară, bazată pe comunicare, orientată spre rezultate și inovativă. Pentru a promova susținerea publică a politicilor de reglementare, consumatorii, companiile și întreprinderile mici, investitorii, instituțiile de creditare trebuie să cunoască cu precizie atât prevederile politicilor publice cât și pe cele ale legilor, reglementărilor, practicilor și orientărilor asociate acestora⁵. Totodată, pentru a se asigura conformarea agenților economici și a consumatorilor cu prevederile legislative, este necesar ca inițiativele propuse să fie transparente, coerente și ușor de înțeles, toate aceste elemente contribuind la predictibilitatea legislativă și la sporirea încrederii în sistemul de legiferare.

Jody Zall Kusek și Ray C. Rist⁶ consideră că orice evaluare de impact trebuie să parcurgă o serie de *etape fundamentale*, și anume: identificarea problemei, formularea obiectivelor, selectarea indicatorilor care urmează a fi monitorizați, colectarea informațiilor relevante pentru starea actuală, stabilirea unor ținte specifice de atins și a unor termene de realizare, și analizarea și raportarea rezultatelor. Având în vedere

acordul general al experților cu privire la utilitatea parcurgerii acestor etape, apare întrebarea legitimă cu privire la inerția sau lipsa de interes a unor guverne și factori decidenți în a include această secvențialitate în practicile lor cotidiene.

În ceea ce privește etapizarea unui proces de evaluare a impactului, modelul propus de OCDE⁷ subliniază rolul proceselor politice participative și, respectiv, necesitatea consultării părților interesate în stabilirea obiectivelor, indicatorilor și a rezultatelor estimate. În alegerea indicatorilor de performanță, merită subliniat faptul că aceștia trebuie concepuți astfel încât să furnizeze în mod constant informații semnificative. O atenție deosebită trebuie acordată monitorizării rezultatelor, întrucât această etapă include atât urmărirea modului de implementare a deciziilor, cât și evaluarea rezultatelor privind calitatea performanței. Etapa constând în raportarea rezultatelor se concentrează asupra modalităților în care datele obținute pot fi analizate și transmise astfel încât să-i poată ajuta pe decidenți să aducă îmbunătățirile necesare în ceea ce privește politicile în cauză. Cât despre valorificarea rezultatelor, aceasta este importantă prin faptul că generează cunoaștere și permite răspândirea bunelor practici atât la nivelul guvernelor cât și al altor organisme implicate în procesul de evaluare.

⁴ „*Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*”, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, 2009, p. 33- 34.

⁵ „*APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform- A Policy Instrument for Regulatory Quality, Competition Policy and Market Openness*”, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>, 25 octombrie 2009, p. 7.

⁶ Jody Zall Kusek, Ray C. Rist, „*Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*”, 2004, p. 23.

⁷ Idem, pp. 24 - 25.

La nivelul UE, fie că vorbim despre atribuțiile specifice statelor membre, fie că vorbim despre nivelul comunitar („birocrăția de la Bruxelles”), măsurile adoptate pentru suprimarea birocrăției inutile, sau cele care vizează reducerea numărului de reglementări nejustificate sau insuficient fundamentate, îmbunătățirea calității propunerilor legislative, creșterea gradului de coerență și argumentare, implicarea unui spectru larg de actori relevanți, sunt menite să permită atingerea obiectivelor specifice urmărite de respectiva putere publică, indiferent de nivelul la care aceasta acționează (local, național sau comunitar). În acest sens, studiile de impact servesc drept instrument credibil de legitimizare și fundamentare a unor opțiuni legislative chiar înainte ca acestea să fie adoptate în mod formal. Propunerile avute în vedere pot fi ajustate astfel încât să fie maximizate consecințele pozitive și minimizate cele negative, prin intermediul unei abordări bazate pe cunoștințe tehnice specifice și o analiză comparativă a opțiunilor. Analizele de impact au astfel rolul de a genera o adaptare și modelare semnificativă a intențiilor legislative încă din etapa pregătitoare a elaborării propunerilor.

În 2002, UE a demarat un program menit să simplifice mediul de reglementare, să reducă birocrăția și să contribuie la creșterea calității actelor legislative adoptate⁸. În acest sens, viziunea promovată de Comisia Europeană se apropie de cea a

OCDE, necesitatea de a reduce sarcinile de reglementare devenind o prioritate a Strategiei de la Lisabona. Comisia a evidențiat nevoia de a măsura impactul dispozițiilor propuse, ca metodă de îmbunătățire a calității procesului legislativ în statele membre.

Cu toate că, inițial, *evaluarea impactului reglementărilor* a fost lansată ca un set de măsuri și tehnici analitice menite să evalueze punctual, cantitativ și calitativ, impactul potențial al reglementărilor, aceasta a evoluat treptat, impunând dezvoltarea unui cadru de cooperare specific între sectorul public și cel privat. Creșterea gradului de implicare a sectorului privat și transformarea acestuia într-un partener constructiv în procesul de consultare, a fost rezultatul presiunilor crescânde înregistrate la nivelul economiilor și sistemelor administrative, în direcția obținerii de rezultate optime în procesul de reglementare, într-o manieră transparentă, cu cele mai mici costuri posibile și într-un interval de timp rezonabil, rezultate care să se reflecte și într-o creștere calitativă a mediului de afaceri.

Unii analiști consideră că, în cadrul UE, pe fondul dezamăgirilor acumulate în cadrul Strategiei Lisabona, și, totodată, în încercarea de a identifica noi soluții pentru creșterea performanței economice, analizele de impact ex-ante câștigă noi susținători. Pericolul rezidă însă în transformarea acestor instrumente specifice „mai bune reglementări” într-o „nouă mantra”⁹ la nivel comunitar.

⁸ „Better Regulation- simply explained”, Brussels, 2006, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf, accesat pe 5 iulie 2009, p. 9.

⁹ Andrea Renda, „Impact Assessment in the EU - The State of the Art and the Art of the State”, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006, p.43.

Tipologia studiilor de impact

În ciuda unui tablou divers al sistemelor de evaluare a impactului, atât din perspectiva cadrului instituțional, obiectivelor, cât și a tradițiilor, un studiu recent¹⁰ a identificat patru tipuri mari de evaluări de impact: evaluarea globală a costurilor (*full cost assessment*), integrarea politicilor publice (*policy integration tool*), evaluare sectorială (*issue-specific assessment*) și justificarea evaluării (*justificatory assesment*).

Cu toate că aceste categorii reprezintă tipologiile ideale ale studiilor de impact, în realitate modelele și conceptele sunt folosite în diferite forme și combinații. Această diversitate a funcțiilor poate constitui un punct forte al evaluării de impact, însă, în același timp, implică un efort mai mare din partea guvernelor în sensul armonizării obiectivelor analizei de impact la nivelul diferitelor state ale Uniunii Europene. Guvernele trebuie să țină seama de faptul că utilizări diferite ale studiilor de impact presupun cerințe diferite de realizare a evaluărilor de impact: astfel, de exemplu, utilizarea analizei de impact ca instrument de integrare a politicilor publice implică o capacitate solidă de coordonare interinstituțională. Analiza de impact bazată pe evaluarea sectorială, pe de altă parte, necesită mai puține capacități administrative, fiind mai ușor de instituționalizat.

1.2. Abordări ale modelelor de evaluare în statele membre OCDE

Instrumentele specifice politicii de reglementare, cum ar fi consultarea publică, evaluarea impactului reglementării (Regulatory Impact Assessment) sau alternativele la reglementarea tradițională contribuie la realizarea unor strategii mai elaborate de simplificare administrativă. Simplificarea administrativă în statele membre ale OCDE a fost și este adeseori realizată în cadrul unor programe de reformă mai cuprinzătoare, menite să susțină calitatea reglementărilor legislative în ansamblul lor. Însă angajamentele de

realizare a reformei administrative pe termen lung, trasate pe baza unor priorități generale definite la nivelul statelor membre OCDE, trebuie susținute de un proces de planificare pe termen scurt și mediu care să se adapteze în mod continuu transformărilor survenite în plan economic, social și politic.

Un raport al OCDE, intitulat „*Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*”¹¹, clasifică obstacolele care apar în procesul de simplificare administrativă în obstacole de natură strategică și obstacole de natură tehnică. Exemple clasice¹² de obstacole de tip strategic includ, de pildă, lipsa sprijinului

¹⁰ Klaus Jacob, Julia Hertin, Peter Hjerp, Claudio Radaelli, Anne Meuwese, Olivier Wolf, Carolina Pacchi, Klaus Rennings, „*Improving the Practice of Impact Assessment- Policy Conclusions from EVIA*”, http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf, February 2008, accesat pe 11 noiembrie 2009, pp. 6- 7.

¹¹ „*Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*”, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/40/42306414.pdf>, 23 iulie 2009, pp. 35- 40.

¹² *Idem*.

politic, rezistența la schimbare, lipsa de coordonare la nivelul guvernului în timp ce constrângerile tehnice se referă la limitările de natură instrumentală privind capacitățile administrative și instituționale, precum și lipsa resurselor umane și a informațiilor necesare implementării evaluării de impact.

Având în vedere rolul jucat de RIA în îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor publice, merită subliniat faptul că introducerea acesteia presupune adaptarea la condițiile locale prin recunoașterea importanței procedurilor și practicilor existente. În majoritatea cazurilor, implementarea RIA, la fel ca și a celorlalte procese implicate de realizarea evaluărilor

de impact, se bazează pe conformarea voluntară a companiilor, întreprinderilor și indivizilor, fapt care a generat așa-numita „cultură a conformării“.

Există diferite modalități prin care pot fi introduse sisteme de monitorizare și evaluare a impactului legislativ. J. Z. Kusek și Ray C. Rist¹³, de pildă, consideră că una dintre cele mai bune strategii este de a testa întâi un anumit program în cadrul a două sau mai multe ministere, pentru a vedea apoi dacă acesta poate fi implementat la nivelul întregului aparat executiv. O altă strategie, în opinia autorilor¹⁴, constă în aplicarea unui program orientat spre rezultate în cazul unui grup specific de beneficiari, un exemplu relevant în acest

După cum se arată în studiul „*Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*”¹⁵, aceste inițiative au permis identificarea grupurilor afectate și cuantificarea sarcinilor de reglementare impuse cetățenilor și firmelor, permițând autorităților să reducă eficient birocrăția administrativă. În *Mexic*, s-au instituit programe bienale de îmbunătățire a reglementării, care au avut scopul de a identifica și reduce formalitățile administrative cu un impact semnificativ. *Autoritatea Națională Palestiniană* a lansat o pagină de internet unde cetățenii își pot exprima nemulțumirile privind dificultățile generate de procedurile administrative greoaie. Un exemplu similar se regăsește în *Belgia*, unde în anul 2003 s-a înființat un „birou de reclamații” pentru cetățeni și firme deopotrivă. Până în anul 2008 s-au înregistrat și procesat aproximativ 10.000 de plângeri, care au fost soluționate, după caz, la nivel federal, regional sau local.

Alte exemple de state care au luat măsuri în vederea coordonării eforturilor de bună guvernare pe mai multe niveluri includ *Canada*, care a dezvoltat un cadru integrat menit să faciliteze stabilirea unor legături între diferitele sectoare și instituții, și *Marea Britanie*, aceasta din urmă instituind în anul 2008 Birouri pentru o mai bună reglementare la nivel local, însărcinate cu promovarea bunelor practici de guvernare pe teritoriul întregii țări.

¹³ Jody Zall Kusek, Ray C. Rist, „*Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*”, 2004, p. 26.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ „*Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*”, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, 2009, pp. 34- 39.

sens fiind Egiptul. În acest caz, ministerele au fost însărcinate cu identificarea programelor existente în ceea ce privește egalitatea de gen și reprezentarea femeilor, precum și cu evaluarea eficienței acestor programe. Totodată, structurile executive din această țară și-au propus să identifice și să monitorizeze principalii indicatori relevanți pentru îndeplinirea obiectivelor vizând egalitatea de gen.

Un alt obiectiv important identificat de către OCDE în încercarea de a implementa principiile buneii reglementări în statele membre constă în stabilirea unor conexiuni relevante cu alte obiective de politică ale guvernelor și dezvoltarea politicilor în vederea realizării acelor obiective prin instrumente care sprijină totodată reforma reglementării. Acest lucru trebuie avut în vedere în special la revizuirea și adaptarea politicilor în domenii cum ar fi sănătatea, protecția consumatorului și securitatea energetică, astfel încât acestea să rămână cât mai eficiente într-un mediu de piață competitiv.

Consiliul OCDE a adoptat în anul 1995 documentele cunoscute drept *Recommendations for Improving the Quality of Government Regulation*¹⁶, care includeau utilizarea sistematică a RIA drept element fundamental. Ulterior, în 1997, miniștrii din statele OCDE au adoptat recomandările conținute în *OECD*

*Report on Regulatory Reform*¹⁷, printre care și recomandarea ca guvernele să integreze RIA în dezvoltarea, revizuirea și reforma reglementărilor. Acest document prezintă sistemele de tip RIA utilizate într-o serie de state membre, comparând elementele constitutive ale sistemelor și modul efectiv de implementare a acestora, cu accent pe *cele mai bune practici privind RIA*, respectiv: maximizarea angajamentului politic față de RIA, distribuirea responsabilităților implicate de aplicarea programului RIA, alegerea și utilizarea unei metode analitice flexibile și coerente, dezvoltarea și implementarea strategiilor de colectare a informațiilor necesare evaluării, integrarea cât mai timpurie a RIA în procesul de elaborare a politicilor publice, comunicarea adecvată a rezultatelor, implicarea opiniei publice în proces și aplicarea RIA atât în cazul reglementărilor noi cât și a celor deja existente.

Ulterior, în 2005, documentul „*Regulatory Impact Analysis, Best practices in OECD Countries*”¹⁸ a identificat *șapte principii directoare* menite să ghideze statele membre în asigurarea calității și eficacității reglementărilor, printre care: adoptarea, la nivel politic, a unor programe ample de reformă legislativă cu obiective și acțiuni clare; realizarea sistematică de evaluări de impact a noilor reglementări pentru

¹⁶ *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OCDE/GD (95)95*, Paris, [http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF), accesat pe 2 decembrie 2009.

¹⁷ *OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis*, Paris, 1997, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>, accesat pe 5 septembrie 2009.

¹⁸ *Regulatory Impact Analysis, Best practices in OECD Countries*, Executive Summary, Paris, 1997, p. 8.

a se asigura atingerea obiectivelor de eficacitate și eficiență, obiectivele declarate într-un mediu social și economic complex și în schimbare; asigurarea transparenței și a caracterului non-discriminatoriu al reglementărilor, precum și a instituțiilor și proceselor de reglementare, etc.

Principiile fundamentale OCDE sunt construite în jurul nevoii de a îmbunătăți procesul de elaborare a reglementărilor, în încercarea de a sprijini sectorul economic și politica de competitivitate. În statele OCDE, reforma reglementării înregistrează o tendință ascendentă, pe măsură ce liberalizarea piețelor se extinde la un număr mai mare de domenii de activitate, iar transformarea instituțiilor din sectorul public permite funcționarea unor sisteme de reglementare mai transparente și mai eficiente.

Din ce în ce mai multe state non-membre OCDE sunt preocupate de reforma reglementării, fapt demonstrat de participarea în calitate de observatori a Braziliei și a statului Chile la *Special Group on Regulatory Policy*, a Rusiei la *Regulatory Governance Initiative* din cadrul Acordului pentru investiții în Europa de Sud-Est, sau de semnarea documentului *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform* între Forumul de cooperare economică Asia-Pacific (APEC) și OCDE. De asemenea, reforma reglementării este o temă centrală de discuție în statele arabe în cadrul inițiativei *Better Regulation for Growth Programme*¹⁹,

fiind susținută de OCDE și UNDP (United Nations Development Programme).

Cu toate acestea, implementarea politicilor publice pentru o mai bună reglementare este dificilă în cele mai multe state în tranziție și în curs de dezvoltare, deoarece sistemele instituționale și democratice, care reprezintă cadrul fundamental de funcționare și implementare a acestor procese, sunt încă fragile. În acest sens, programele bilaterale și multilaterale de asistență pentru dezvoltare pot contribui la asigurarea capacității de analiză a impactului legilor și a sistemelor de politici de reglementare în numeroase state, generând în timp o creștere a transparenței și a responsabilizării, precum și progrese în sectorul economic.

1.3. Modelul american al evaluării impactului reglementării

Experiența americană în domeniul reglementării se distinge prin câteva elemente caracteristice, puternic înrădăcinate în cultura organizațională americană, precum *numărul considerabil de entități instituționale implicate în procesul de reglementare; gradul înalt de transparență al procesului; cultura orientată spre evaluare*. Nu în mod întâmplător, în Statele Unite ale Americii s-a adoptat primul model de evaluare a impactului privind reglementarea la începutul anilor 80.

¹⁹ *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf, accesat pe 5 septembrie 2009, p. 4.

Analizând cele mai importante caracteristici ale modelului american de evaluare, o atenție deosebită merită acordată principiului transparenței, care este asigurat prin mecanismele de consultare publică, cu o puternică tradiție în Statele Unite.

Instituțiile implicate în cea mai mare măsură în implementarea procedurii RIA sunt reprezentate de agențiile guvernamentale care înaintează propuneri legislative și OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*). În faza inițială, autoritatea care face

marginea conținutului. Apoi, OIRA are la dispoziție alte 90 de zile pentru a aproba sau respinge reglementarea propusă, pe baza analizei cost-beneficiu realizată de agenția guvernamentală. În cazul în care propunerea este respinsă de OIRA, se inițiază negocieri pe marginea textului între aceasta și structura care a propus proiectul de reglementare. OIRA poate respinge o propunere până în momentul în care aceasta este completată cu detalii suficiente și însoțită de o analiză completă a impactului reglementării asupra grupurilor vizate.

Statele Unite ale Americii au o experiență bogată în ceea ce privește evaluarea de impact în cazul reglementărilor propuse de agențiile federale. Monitorizarea în materie de reglementare îi revine OIRA, aceasta având și rolul de a revizui informațiile colectate în temeiul documentului *Paperwork Reduction Act*²⁰, precum și de a dezvolta implementarea politicilor publice în sectorul tehnologiei informației. Agențiile federale au sarcina de a analiza toate măsurile în materie de reglementare importante din punct de vedere al impactului economic. OIRA revizuieste proiectele de reglementări înainte de publicarea acestora, pentru a se asigura conformitatea actelor adoptate de agenție cu Ordinul Executiv 12866, care descrie rolul OIRA în procesul decizional.

propunerea elaborează o analiză de tip RIA preliminară, comparând diferitele opțiuni, fiecare dintre acestea însoțite de o estimare aproximativă a beneficiilor și costurilor derivate, precum și de indicarea relevanței impactului așteptat cu privire la reglementarea în cauză. Documentul este apoi supus consultării publice pentru o perioadă de 2 luni, interval în care se pot primi sugestii și comentarii pe

Înainte de a fi formalizat în 1981, în timpul mandatului Reagan, procesul de revizuire a deciziilor a fost precedat de o serie de momente, dintre care cele mai semnificative au fost reprezentate de Programul „Calitatea Vieții” al Președintelui Richard Nixon, de o serie de decrete (și anume Decretele nr. 11.821 și 11.949) ale Președintelui Ford, care impuneau elaborarea unor *declarații*

²⁰ Office of Management and Budget, OIRA's Review of Agency Regulations, http://www.whitehouse.gov/omb/OIRA_QsandAs/, accesat pe 6 noiembrie 2009.

de impact economic (*Economic Impact Statements*) și Decretul nr. 12044 al Președintelui Carter intitulat sugestiv “*Improving Government Regulations*”. Președintele George W. Bush a amendat documentul cunoscut drept Decretul 13.422²¹, astfel încât acesta să includă și “documentele de orientare” emise de agențiile federale. Obiectivul documentului era de a asigura respectarea principiilor de reglementare la nivelul agențiilor federale.

Una dintre cele mai importante inițiative întreprinse în ultimele două decenii este *National Performance Review*, denumită ulterior *National Partnership for Reinventing Government*²², care își propunea să uniformizeze și să îmbunătățească eficiența activității desfășurate de guvernul federal. Drept urmare, au fost desființate 250.000 de posturi în administrația publică americană. O altă componentă importantă a procesului de revizuire a constat în facilitarea înțelegerii și conformării micilor întreprinderi la noile reglementări prin elaborarea unor documente de orientare. Cu acest scop a fost conceput *Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (SBREFA)*²³, care obligă agențiile federale să ofere direcții de orientare și asistență micilor întreprinderi în efortul de a implementa noile prevederi legislative.

Documentul cunoscut drept *Congressional Review Act* (1996) a introdus obligația ca toate agențiile să transmită propunerile lor către Congres,

pentru evaluare, ceea ce conferă un caracter politic pregnant modelului american RIA. În iulie 2007, Congresul Statelor Unite a fost martorul unei controverse cu privire la un document emis de George W. Bush, în urma acesteia Camera Reprezentanților interzicând OIRA să cheltuiască fonduri federale în temeiul Ordinului executiv menționat. În 2009, Directorul OMB (Office of Management and Budget) a emis Memorandumul intitulat “*Guidelines for Regulation Review*”²⁴, menit să confirme încă o dată rolul OIRA de revizor al documentelor ce stabileau direcții de orientare.

Modelul american al evaluării de impact a contribuit în mod decisiv la trasarea cadrului conceptual general în ceea ce privește realizarea analizelor de impact, care apoi avea să cunoască o diversificare puternică la nivel european și global.

2. Evoluția studiilor de impact în Uniunea Europeană

2.1. Elemente definitorii privind utilizarea studiilor de impact la nivelul Comisiei Europene

Procesul construcției europene a însemnat și un transfer de competențe și atribuții dinspre nivelul național către cel comunitar, transfer care a permis apariția unor politici publice comune și, respectiv, a unor dispoziții, reglementări comune

²¹ CRS Report for Congress, *Changes to the OMB Regulatory Review Process by Executive Order 13422*, 2007, www.fas.org/sfp/crs/misc/RL33862.pdf, accesat pe 4 decembrie 2009.

²² *National Partnership for Reinventing Government*, http://www.fedgate.org/fg_npr.htm, accesat pe 7 decembrie 2009.

²³ Andrea Renda, “*Impact Assessment in the EU- The State of the Art and the Art of the State*”, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006, pp. 17, 19.

²⁴ *Idem*, p. 21.

în întreaga UE. Procesul decizional comunitar presupune faptul că inițiativa legislativă este rezultatul propunerii făcute de către Comisie, validarea propunerii având loc ulterior, în urma dezbaterilor și deciziilor adoptate la nivelul Consiliului și al Parlamentului European.

Dreptul comunitar a cunoscut transformări importante în ultimele două decenii. Realizarea, în linii mari, a pieței unice în 1992, a impus și reglementarea corespunzătoare a acestui domeniu. Ansamblul complex de norme naționale existente până în acel moment a fost înlocuit de reglementări unitare, aplicabile la nivelul întregii UE. Noi dispoziții legale au fost adoptate în domenii care depășeau sfera de acțiune a autorităților naționale, cum ar fi mediul, protecția consumatorilor, transporturile, infrastructura. Procesul de reglementare la nivel comunitar nu s-a încheiat, de vreme ce noi și noi probleme transnaționale își așteaptă rezolvarea, printre acestea amintind numai traficul de droguri, imigrația ilegală și modificările climatice. De asemenea, transformările spectaculoase înregistrate în domenii precum telecomunicațiile, biotehnologiile, industria farmaceutică, impun și ele o abordare concertată la nivel european.

Raportul Grupului Mandelkern din 2001 a reprezentat un moment de referință în evoluția sistemului european de evaluare a impactului prin faptul că a evidențiat necesitatea de a încuraja implicarea statelor membre încă din primele etape

ale elaborării propunerilor legislative, precum și nevoia ca statele membre să adopte un sistem propriu de evaluare a impactului, „adaptat condițiilor lor”²⁵.

În fapt, prima încercare făcută de Comisie de a introduce metoda evaluării impactului datează din 1986, când a fost lansat sistemul cunoscut drept „*Evaluarea impactului asupra mediului de afaceri*” (Business Impact Assessment – BIA). Acest tip de evaluare se concentra în principal asupra efectelor generate de reglementările propuse asupra mediului de afaceri, fără să urmărească în mod explicit și efectele asupra mediului social sau înconjurător. Ca atare, acesta și-a atras critici puternic argumentate, care au determinat Comisia să-l aplice numai gradual. În cele din urmă, după cum sublinia Andrea Renda în studiul său “*Impact Assessment in the EU- The State of the Art and the Art of the State*”, „aceste inițiative au sfârșit prin a crea un cadru confuz al studiilor de impact, exact acel tip de reglementare pe care evaluarea impactului își propunea să o reducă”²⁶ și au determinat Comisia, ca în 2002, să lanseze o nouă inițiativă privind mai buna reglementare.

În anul 2002, Comisia Europeană a lansat un exercițiu ambițios de « *mai bună reglementare* », cu scopul de a simplifica și ameliora modul de legiferare în cadrul UE, prin reducerea birocrăției, creșterea calității legislației, atât pentru consumatori cât și pentru firme. Acest program implica

²⁵ Andrea Renda, “*Impact Assessment in the EU- The State of the Art and the Art of the State*”, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006, p. 51.

²⁶ *Idem*, p. 43.

parcursarea mai multor etape, respectiv: *introducerea unui sistem de evaluare a impactului și îmbunătățirea procesului de elaborare a propunerilor legislative majore; implementarea unui program de simplificare a legislației existente; valorificarea rezultatelor consultării cu privire la inițiativele Comisiei și analizarea alternativelor la procesul de reglementare.*

Toate aceste măsuri au devenit necesare ca urmare a creșterii numărului de cereri și observații primite de instituțiile europene atât de la cetățeni cât și de la agenții economici cu privire la dificultățile și obstacolele de natură administrativă și financiară generate de legislația greoaie și stufoasă. În același timp, aceste preocupări au devenit evidente chiar la nivelul instituțiilor europene, având în vedere faptul că volumul mare al legislației europene presupunea costuri neașteptat mari de administrare.

În ianuarie 2003 a intrat în vigoare *modelul integrat de evaluare a impactului (Integrated Impact Assessment²⁷)*, care impunea evaluarea *impactului economic, social și de mediu* pentru toate noile inițiative majore. Regula generală este ca pentru toate inițiativele de politică publică și propunerile legislative incluse în *Programul Anual Legislativ și de Activitate al Comisiei* să fie realizate evaluări de impact (economic, social, de mediu).

Astfel, evaluarea *impactului economic* include atât elementele de impact

micro și macro - economic privind opțiunea selectată, cum ar fi de exemplu modificările în ceea ce privește costurile de conformitate, sarcinile administrative impuse întreprinderilor mici și mijlocii și costurile de implementare ce le revin autorităților publice, dar și impactul asupra potențialului de inovație și dezvoltare tehnologică.

Impactul social cuprinde impactul propunerilor referitoare la capitalul uman, drepturile fundamentale ale omului, compatibilitatea dintre propunerea respectivă și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, precum și modificări posibile în nivelul ocupării forței de muncă sau a calității muncii, modificări ce afectează egalitatea de gen, sărăcia, impactul asupra sănătății, siguranței, drepturilor consumatorilor, capitalului social, securității (inclusiv crima și terorismul), educație, formare și cultură, precum și implicațiile asupra veniturilor anumitor sectoare, grupuri de consumatori sau lucrători, etc. În ceea ce privește *impactul asupra mediului*, acesta se referă la efectele pozitive și negative asociate mediului, cum ar fi poluarea aerului, apei și solului, precum și aspecte ce țin de sănătatea publică, etc.

Pe de altă parte, preocupările Comisiei în ceea ce privește măsurarea costurilor administrative în UE, astfel încât să poată fi identificate modalități eficiente de reducere a acestora, s-au concretizat, în 2005, în adoptarea unei metodologii comune de evaluare a costurilor administrative.

²⁷ *Idem*, pp. 43-44.

Această metodologie, cunoscută drept *Modelul cost standard (MCS)*, este adaptată cerințelor și resurselor Uniunii Europene, ținând seama de faptul că legislația comunitară înlocuiește adeseori legislațiile statelor membre, micșorând astfel costurile de operare. Comisia a elaborat acest model cu ajutorul Grupului la nivel înalt al experților naționali în materie de reglementare (*Group of high level national regulatory experts*²⁸), membrii acestui grup fiind numiți de Secretarul General al Comisiei pe baza propunerilor primite din partea statelor membre.

Modelul cost standard reprezintă un instrument pentru măsurarea strict a costurilor administrative impuse companiilor și cetățenilor, în timp ce evaluarea integrată a impactului își propune să îmbunătățească gestionarea obiectivelor multiple de evaluare, contribuind la diversificarea și extinderea sferei de realizare a studiilor de impact.

Se impune evidențierea faptului că modelul cost standard și evaluarea integrată a impactului pot fi ușor confundate între ele. Diferența fundamentală între cele două elemente constă în faptul că acestea îndeplinesc roluri diferite. Modelul cost standard a dobândit o vizibilitate semnificativ mai mare în comparație cu evaluarea integrată a impactului datorită faptului că în numeroase state, reducerea sarcinilor administrative a devenit un

obiectiv politic major. Ori, în mod evident, reducerea costurilor administrative nu se poate realiza fără a le măsura în prealabil. Pentru a se asigura faptul că MCS și evaluarea integrată a impactului se completează reciproc, este necesar să se clarifice atât rolul individual al celor două componente, precum și relația dintre acestea.

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 politicilor publice, respectiv după ce sunt definite și, în mod implicit, cunoscute obligațiile de

²⁸ European Commission, *EU model for assessing administrative costs of new initiatives*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/other-initiatives/high-level-group-national-experts/index_en.htm, accesat pe 11 octombrie 2009. Grupul la nivel înalt al experților naționali în materie de bună reglementare (Group of high level national regulatory experts) asigură interfața între Comisie și autoritățile de reglementare din statele membre prin intermediul experților din instituțiile administrației centrale desemnați la nivel național drept puncte de contact.

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.

Procedura de consultare aplicată de CE în relația cu statele membre în cadrul procesului de formulare a pozițiilor naționale constă în transmiterea unei cereri către statele membre prin reprezentanții desemnați de acestea la nivelul autorităților centrale, în cadrul *Grupului la nivel înalt al experților naționali în materie de mai bună reglementare*²⁹. Acesta îndeplinește rolul de punct de contact între Comisia Europeană și autoritățile de reglementare din statele membre, în scopul formulării pozițiilor oficiale ale statelor membre cu privire la o anumită propunere de politică a Comisiei, după consultarea experților din cadrul autorităților centrale și locale, precum și a mediului academic și a celorlalte organisme care pot fi vizate de impactul propunerii în cauză. Această cerere este transmisă în general sub forma unui chestionar, pe care statele membre trebuie să-l completeze. Contribuțiile primite de la statele membre sunt analizate atent pentru a se vedea dacă și în ce măsură

punctele de vedere exprimate pot fi incluse în propunerile de politici publice.

Pentru a se asigura faptul că evaluările de impact sunt efectuate în conformitate cu procedurile și standardele de calitate, s-a înființat o funcție centrală de control strict al calității sub forma unui *Comitet de evaluare a impactului (CEI)*, care este independent de departamentele responsabile de elaborarea politicilor publice. De la crearea acestuia, în 2006, CEI a analizat și emis avize în legătură cu toate evaluările de impact ale Comisiei, contribuind la îmbunătățirea calității politicilor publice prin recomandările transmise Comisiei cu scopul de a spori calitatea studiilor de impact. Astfel, s-au pus bazele unui sistem de evaluare a impactului caracterizat în principal de o analiză mai detaliată a impactului specific dar și a respectării principiului subsidiarității.

2.2. Etape ale realizării studiilor de impact la nivel european

Conform unui studiu privind bunele practici RIA la nivelul UE³⁰, evaluarea de impact a reglementării trebuie realizată în acord cu principiile bunei guvernante, având menirea de a contribui la sporirea responsabilității și a transparenței în cadrul procesului de reglementare. RIA trebuie văzută drept parte integrantă a procesului de elaborare a politicilor publice, propunându-și să contribuie la sporirea calității procesului legislativ.

²⁹ EC Enterprise DG, *Members of the Group of high level national regulatory experts*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/high-level-group-national-experts-members_en.pdf, accesat pe 21 octombrie 2009.

³⁰ "Good RIA Practices in selected EU Member States", presentation held by Tom Ferris at the Regulatory Impact Assessment Conference – SIGMA, Ankara, 19-21 April 2006, pp. 2-4.

Principalele criterii de evaluare a opțiunilor de politici publice sunt *necesitatea, proporționalitatea, subsidiaritatea, transparența, responsabilizarea, accesibilitatea și simplitatea.*

Astfel, un prim pas în decizia de elaborare a unui studiu de impact în cazul legislației comunitare este de a stabili dacă UE are competențe sau nu de a interveni în rezolvarea unei anumite probleme. UE are competențe într-un anumit domeniu dacă sunt îndeplinite următoarele condiții: în primul rând, trebuie să fie posibilă realizarea unei conexiuni între tema în cauză și cel puțin un articol din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa³¹, întrucât UE poate acționa numai în limitele puterilor conferite de acestea; în al doilea rând, în cazul în care o anumită problemă ține atât de competențele Uniunii Europene cât și de cele ale statelor membre, este necesar să se demonstreze faptul că problema nu poate fi gestionată suficient la nivelul statelor membre, (respectiv prima condiție stabilită de principiul subsidiarității,

cunoscută și drept „testul de necesitate”).

Un alt criteriu important în clasificarea opțiunilor de politici publice este reprezentat de nivelul sarcinilor financiare și administrative care revin Uniunii Europene, statelor membre, autorităților locale și regionale, operatorilor economici și cetățenilor. Este indicat ca aceste sarcini să fie cât mai reduse posibil și proporționale cu obiectivele propuse. Principalul obiectiv al RIA este de a descrie și măsura beneficiile principale oferite de o anumită reglementare. În cazul tuturor opțiunilor de politică, trebuie luate în considerare atât impactul pozitiv cât și cel negativ. Cât despre inițiativele care presupun efectuarea unor cheltuieli, în cazul acestora se impune realizarea unei analize cost-eficiență³², pentru a se stabili și justifica legătura între cheltuielile efectuate și efectele produse. Un alt factor relevant în alegerea indicatorilor este reprezentat de ușurința cu care sunt strânse informațiile; astfel, costurile procesului de colectare a datelor nu trebuie să depășească valoarea informațiilor oferite de acestea.

În acest sens este relevant procesul de colectare a informațiilor desfășurat în cazul studiului de impact intitulat „*Commission Staff Working Document - Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions preparing the Next Steps in Border Management in the European Union*”³³.

³¹ *Proiect de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa*, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/850RO.pdf>, accesat pe 2 decembrie 2009.

³² Claudio M. Radaelli, „*What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?*”, AEI- Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2005, p. 20.

³³ *Commission Staff Working Document - Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions preparing the Next Steps in Border Management in the European Union*, Brussels, 13.2.2008, SEC(2008) 153, p. 9.

Această analiză a fost realizată în cadrul inițiativei strategice ce are drept obiectiv conturarea progresivă a unui model european integrat de gestionare a granițelor externe. Raportul privind evaluarea de impact în acest caz analizează opțiunile de politică ce se impun în vederea atingerii obiectivelor stabilite și anume: întărirea procedurilor de control la graniță în ceea ce privește cetățenii din state terțe pentru a contribui la îmbunătățirea fluxurilor de migrație, prevenirea imigrației ilegale precum și a posibilelor amenințări la adresa securității Uniunii Europene, și, nu în ultimul rând, facilitarea traversării graniței.

Studiul a venit în întâmpinarea unor probleme vechi cu care se confruntă UE, propunându-și să trateze tema imigrației ilegale, dar și terorismul, crima organizată, printr-o abordare care ține seama de transformările sociale, demografice și economice care au loc atât în interiorul Uniunii Europene cât și în imediata sa vecinătate. Principala dificultate întâmpinată în realizarea studiului a constat în lipsa informațiilor suficiente pe această temă, având în vedere că elaborarea unei analize corecte a presupus colectarea de date de la mai multe state membre. Totodată, inițiativa a reliefat și o serie de aspecte pozitive, cum ar fi dimensiunea migrației economice și componenta demografică în schimbare, care sunt deosebit de importante pentru dezvoltarea și competitivitatea Uniunii pe termen mediu și lung.

Pentru a se asigura **uniformitatea și coerența procedurilor de consultare** în relația cu statele membre, Comisia a adoptat Comunicarea intitulată „*General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*”³⁴, care stabilește cadrul de comunicare între instituțiile europene, organismele consultative (Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor) și reprezentanții autorităților centrale, locale și regionale din statele membre și subliniază obligativitatea consultării statelor membre. Comisia solicită statelor membre să formuleze un punct de vedere cu privire la propunerea supusă dezbaterii, prin consultarea experților desemnați la nivel național pentru acel domeniu, în termen de opt săptămâni în cazul consultărilor publice desfășurate în scris și de douăzeci de zile lucrătoare în cazul reuniunilor de consultare. Această perioadă de timp este necesară pentru a permite statelor membre să convoace experții și organismele naționale relevante la nivel central și local, cu scopul de a formula un punct de vedere cu privire la impactul politicii propuse asupra sectorului de activitate vizat.

*Modelul de evaluare a impactului*³⁵ propus de Comisia Europeană presupune mai multe **etape**. O primă etapă constă în

³⁴ “*General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*” COM (2002) 704, http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.html, accesat pe 13 octombrie 2009.

³⁵ *Impact Assessment Guidelines, Brussels*, 15.1.2009, SEC(2009) 92, p. 17.

identificarea și descrierea subiectului de interes în termeni cât mai concreți posibil, pentru a se reduce ambiguitatea conceptuală și a estima impactul aproximativ al măsurii propuse asupra unui anumit grup-țintă.

Urmează stabilirea obiectivelor, care se realizează astfel încât acestea să corespundă pe de o parte, problemei și cauzelor, iar, pe de altă parte, politicilor și strategiilor UE, cele mai reprezentative documente în acest sens fiind *Strategia pentru dezvoltare durabilă (Sustainable Development Strategy)* și *Strategia Lisabona*. Definierea explicită a obiectivelor urmărite permite decidenților politici să verifice dacă logica propusă a intervenției este destul de solidă. Un aspect important ce merită reținut în această etapă este necesitatea de a defini obiectivele suficient de concret, astfel încât acestea să prezinte, pe cât posibil, o stare de fapt dezirabilă în termeni concreți și măsurabili, pentru a se permite verificarea realizării sau nu a obiectivului respectiv.

În acest sens, etapa stabilirii obiectivelor este strâns legată de *asigurarea coerenței obiectivelor propuse cu alte politici și strategii ale Uniunii Europene* în domeniu. Nici o inițiativă de politică publică nu trebuie adoptată în mod izolat, separat de celelalte inițiative existente. În continuare, trebuie identificate și analizate opțiunile de politici publice, astfel încât acestea să fie conforme obiectivelor avute în vedere, să evite constrângerile de natură tehnică și de alte tipuri, și să se compare cu celelalte alternative

în funcție de eficiență, eficacitate și coerență. De aceea, un element esențial în elaborarea evaluărilor de impact constă în *monitorizarea opțiunilor de politici publice*. Este recomandat ca aceasta să includă o prezentare a atributelor fiecărei alternative de politică publică, astfel încât acestea să poată fi diferențiate între ele, pe baza informațiilor strânse anterior și structurate pe cei *trei factori relevanți de comparație: eficacitate, eficiență și coerență*.

În ceea ce privește *analiza propriu-zisă a impactului*, aceasta încearcă să prevadă consecințele posibile - atât cele dorite cât și cele nedorite - ale fiecărei opțiuni de politică publică. Scopul final al oricărei analize de impact este să ofere informații clare și corecte cu privire la impactul *diferitelor alternative de politici publice*, ca punct de plecare pentru a compara opțiunile între ele.

O atenție deosebită în realizarea modelului european al evaluării impactului este acordată dimensiunii de simplificare a legislației și a procedurilor administrative. Cu toate că *procesul de simplificare a legislației* a început deja să-și arate beneficiile concrete în unele state ale UE prin scăderea costurilor administrative impuse întreprinderilor și cetățenilor, Comisia a considerat că sunt necesare acțiuni suplimentare specifice pentru reducerea sarcinii administrative impuse întreprinderilor, stabilind un program de reducere a sarcinilor administrative cu 25 % până în 2012. În 2007, de pildă, Comisia³⁶

³⁶ EC Enterprise and Industry DG, Better Regulation Priority Areas, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/priority-areas/index_en.htm, accesat pe 10 decembrie 2009.

a identificat 42 de texte legislative în 13 domenii prioritare care reprezintă costuri administrative estimate la 115 – 130 de miliarde euro. Aceste domenii prioritare vizează: dreptul întreprinderilor, legislația farmaceutică, condițiile de muncă, dreptul fiscal, statistica, agricultura și subvenții agricole, securitatea alimentară, transporturile, pescuitul, serviciile financiare, mediul, politica de coeziune și achizițiile publice.

Printre inițiativele lansate de Comisie în anul 2009 vizând simplificarea procedurilor administrative se numără combaterea întârzierilor de plată în tranzacțiile comerciale, scutirea micro-entităților de la cerințele contabile sau asigurarea recunoașterii și executării hotărârilor în materie civilă și comercială.

2.3. Abordări privind utilizarea studiilor de impact în statele membre ale Uniunii Europene

În UE, state precum Germania, Polonia și Austria au întreprins pași semnificativi în vederea adoptării unui sistem eficient de evaluare, în timp ce altele, precum Italia, Spania, Portugalia, Grecia, dar și majoritatea noilor state membre sunt încă în faza de experimentare. După cum arată Claudio Radaelli, director al Centre for European Governance și autor a numeroase lucrări pe tematica RIA, în studiul „*What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?*”³⁷,

stabilirea unui limbaj comun în ceea ce privește realizarea evaluării de impact este strâns legată de obiectivul final urmărit de fiecare sistem politic sau stat în parte. State diferite utilizează RIA drept instrument de soluționare a unor probleme diferite: Germania, Suedia și Italia o utilizează îndeosebi pentru a rezolva problema simplificării legislației, Olanda o folosește pentru a promova competitivitatea iar Danemarca consideră că RIA este strâns legată de calitatea mediului de afaceri.

În ceea ce privește obstacolele în calea implementării unei evaluări de impact eficiente, acestea se datorează în principal relației problematice între procesul tehnic, al evaluării și cel politic, al deciziei. Trebuie subliniat însă faptul că evaluarea de impact reprezintă doar un instrument în procesul de luare a deciziilor, fără a-și propune să se substituie raționamentul politic, acesta din urmă implicând elemente mult mai complexe, ce depășesc impactul anticipat al propunerii legislative. Alte constrângeri ce pot fi identificate în utilizarea studiilor de impact sunt cele de natură legală, tehnică și politică, generate de cultura administrativă și sistemul de stimulente, diferit de la o țară la alta și, nu în ultimul rând, cele generate de limitările inerente oricărei analizei de tip științific.

Depășirea acestor bariere structurale implică regândirea evaluării de impact, cu privire nu doar la rolul instituțiilor și al mecanismelor implicate, cât și la funcțiile, procesele și limitele acestora. În acest sens,

³⁷ Claudio M., Radaelli, „*What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?*”, AEI- Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2005, p. 8.

autorii studiului „*Improving the Practice of Impact Assessment*”³⁸ consideră că este legitim și oportun ca statele membre ale Uniunii să urmărească obiective variate prin intermediul evaluării de impact și să-și adapteze procedurile privind acest demers în funcție de specificul național.

În ceea ce privește *procedurile de evaluare a impactului*, statele membre ale Uniunii Europene diferă prin mai multe aspecte, dintre care le amintim pe cele mai relevante: sfera de aplicare a modelelor de evaluare de impact; cadrul instituțional în care se realizează evaluarea; stadiul de elaborare și gradul de fundamentare a propunerilor legislative; tipurile de metodologii aplicate în realizarea evaluării de impact, fie că este vorba de analiza cost-eficiență, analiza cost-beneficiu, și utilizarea și planificarea consultării publice ca element constitutiv al RIA.

Pentru a înțelege natura acestor diferențe, este necesar să se analizeze specificul diferitelor tipare de analiză a evaluării în câteva dintre statele membre care s-au remarcat în această privință. Spre exemplu, *modelul danez* de evaluare a impactului reglementării implică *trei etape de analiză* (cunoscute drept *screening, scoping și assessment*³⁹) și o evaluare obligatorie a impactului asupra competitivității, mediului și a raportului cu legislația UE. Acest model implică o utilizare extensivă a grupurilor de

consultare înainte ca o reglementare să fie înaintată Parlamentului spre dezbatere; consultarea este deschisă opiniei publice, rezultatele acesteia fiind publicate pe internet. O altă măsură deosebit de utilă adoptată de guvernul danez a fost aceea de a veni în întâmpinarea companiilor care realizează evaluări de risc, conform legislației privind relațiile de muncă și mediul de lucru, prin elaborarea unui ghid de informații, a unei metodologii specifice și a 60 de liste de verificare a sarcinilor.

Olanda și Marea Britanie, state având o experiență semnificativă în implementarea bunelor practici privind evaluarea de impact, au simplificat de o manieră drastică procedurile referitoare la eliberarea permiselor de mediu. *Modelul olandez*⁴⁰ se distinge în mod deosebit prin procedurile de *cuantificare și reducere a sarcinii administrative*. Acestea prevăd în principal: cuantificarea sarcinii administrative cu ajutorul modelului cost standard, constituirea structurii organizatorice adecvate și monitorizarea stadiului reformelor prin urmărirea îndeplinirii obiectivelor stabilite.

Marea Britanie este țara care a avut o contribuție covârșitoare în introducerea și dezvoltarea procedurilor privind evaluarea de impact în Uniunea Europeană. Demersul britanic a accentuat în mod deosebit necesitatea simplificării cadrului actual de reglementare și reducerii sarcinilor

³⁸ Klaus Jacob, Julia Hertin, Peter Hjerp, Claudio Radaelli, Anne Meuwese, Olivier Wolf, Carolina Pacchi, Klaus Rennings, „Improving the Practice of Impact Assessment- Policy Conclusions from EVIA”, http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf, 2008, accesat pe 2 noiembrie 2009.

³⁹ *Idem*, p. 114.

⁴⁰ „Pilot Project on Administrative Burdens- *Final report*”, (coord.) Michael Boenheim, Andrea Renda, Hannes Leo, Tom Weijnen, Fabian Unterlass, Paola Coletti, Margit Schratzenstaller, 2006, http://www.semplificazionenormativa.it/media/59346/pilot_projet_admin_burdens.pdf, accesat pe 10 noiembrie 2009, p. 11.

administrative, unul dintre obiectivele specifice fiind acela de a identifica sectoare precise de activitate în care se impune diminuarea sarcinilor de reglementare. O atenție specială a fost acordată elaborării unei metodologii comune pentru evaluarea sarcinilor administrative, pornind de la *Modelul Cost Standard*, implementat cu succes în Olanda.

Modelul britanic se distinge printr-o implicare semnificativă a firmelor în procesul de simplificare legislativă. Eforturile deosebite întreprinse de această țară de-a lungul anilor în direcția dezvoltării procedurilor RIA au condus până în prezent la îmbunătățiri, în anumite limite, în ceea ce privește eficiența și responsabilizarea procesului de reglementare din această țară. Una dintre trăsăturile pozitive ale modelului britanic a constat în *introducerea graduală a instrumentelor complexe*⁴¹ RIA în practica administrativă, complexitate ce a crescut în timp, sub presiunea noii culturi organizaționale și a conceptului de nou management public. Primele eforturi de a introduce o cultură a evaluării de impact și, respectiv a evaluării *ex ante* a impactului propunerilor examinate de Parlament, datează din timpul mandatului lui Margaret Thatcher, și au avut rolul de a măsura impactul legislației propuse asupra costurilor suportate de firme, în vederea conformării la noile prevederi legislative (*Cost Conformity Assessment*). Noua procedură de evaluare

a costului de conformitate, introdusă în 1986, își propunea să reducă sarcinile administrative, care înregistrau o creștere puternică în acea perioadă, la fel ca în majoritatea statelor membre.

Abia în 1998, în timpul mandatului lui Tony Blair, s-a introdus procedura RIA, bazată pe o analiză fundamentată a costurilor și beneficiilor implicate de opțiunile de reglementare identificate, inclusiv 'opțiunea zero'. La vremea respectivă, guvernul britanic estima că, prin noul mecanism de evaluare, urmau a fi obținute economii anuale de circa 100 milioane lire sterline. Acest set de reforme asociate procedurii RIA a fost de asemenea însoțit de o regândire a rolului și funcțiilor administrației publice din Marea Britanie, în sensul trecerii la o abordare orientată spre rezultate.

Modelul britanic acordă, de asemenea, o atenție deosebită *principiilor bune reglementări*⁴², conform cărora prevederile proiectelor de legi trebuie să fie coerente, transparente, să respecte principiul proporționalității și să implice responsabilitatea legiuitorului. Principiul proporționalității, spre exemplu, presupune ca autoritățile de reglementare să intervină numai atunci când este necesar, dar și ca reglementările să fie corespunzătoare riscurilor pe care le presupun, precum și identificarea costurilor asociate reglementărilor și ulterior minimizarea acestora. Astfel, după cum arăta Sir John Hutton, fost membru al cabinetului de la

⁴¹ Andrea Renda, "Impact Assessment in the EU- The State of the Art and the Art of the State", Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006, p. 34- 35.

⁴² *Five Principles of Good Regulation*, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principles.pdf>, accesat la 2 decembrie 2009.

Londra, în momentul lansării consultărilor privind noul Proiect de lege pentru o mai bună reglementare, „câștigurile economice potențiale rezultate din eliminarea reglementărilor inutile sunt enorme”⁴³.

Modelul britanic RIA cuprinde în esență următoarele etape: administrația realizează o evaluare de impact inițială cu privire la reglementările propuse, identificând opțiunile de reglementare de care dispune. În continuare, formularul RIA inițial este completat împreună cu ministerul de resort interesat, cu accent pe identificarea alternativei de reglementare de urmat. Ministerul de resort decide în această fază în legătură cu forma reglementării legislative propuse, care este transmisă autorității inițiatoare. Aceasta are sarcina de a identifica metodologia cea mai potrivită pentru tipul de reglementare în cauză. Apoi, proiectul de lege este trimis înapoi ministerului de resort, care verifică dacă propunerea îndeplinește cerințele prevăzute în *Regulatory Impact Assessment Statement*⁴⁴, o procedură care este obligatorie numai dacă impactul preconizat depășește 20 milioane lire sterline, dacă subiectul este de interes public sau în cazul în care propunerea va avea un impact distribuit în mod inegal asupra diferitelor grupuri sociale.

Rezultatul acestui proces complex constă în publicarea unei așa-numite analize RIA parțiale, urmată de un proces de consultare și de un dialog inter-departamental pe tema în cauză, comentariile și sugestiile primite fiind

transmise în ultimă fază ministerului competent. Modelul britanic acordă o atenție specială *analizei costurilor de conformitate* suportate de firmele care fac obiectul reglementărilor, precum și evaluării *impactului reglementărilor asupra companiilor mici și mijlocii*. Acest element poate fi corelat cu dezvoltarea, chiar în Marea Britanie, a conceptului de „gândire la scară mică în primă instanță” (think small first), care a fost aplicat cu precădere în domeniul economic.

În ceea ce privește implementarea procedurii de evaluare a impactului în *Finlanda*, se dorește eficientizarea politicilor publice prin stabilirea în mod transparent și coerent a obiectivelor acestora, precum și prin urmărirea rezultatelor propuse. Începând cu sfârșitul anilor 1980, Finlanda a folosit reforma reglementării pentru a sprijini politicile publice menite să stimuleze economia națională, realizarea majoră a acestui proces fiind faptul că a contribuit la transformarea economiei finlandeze dintr-o piață puternic reglementată într-o economie de piață deschisă. Cu toate acestea, chiar și în această țară, care a făcut progrese remarcabile în ceea ce privește implementarea RIA, evaluarea efectelor reglementărilor legislative nu se realizează încă într-o manieră complet sistematică și transparentă. Cu toate că Finlanda a întreprins primii pași pentru implementarea analizei impactului reglementării începând cu anii 70, RIA nu joacă încă un rol efectiv în elaborarea

⁴³ Andrea Renda, “*Impact Assessment in the EU- The State of the Art and the Art of the State*”, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006, pp. 37, 40.

⁴⁴ *Idem*, p. 38.

inițiativelor legislative în această țară. Totodată, în Finlanda nu există o autoritate centrală cu atribuții în ceea ce privește elaborarea politicilor publice și urmărirea efectelor acestora, sistemul public fiind caracterizat printr-o descentralizare accentuată.

Procedurile de evaluare a impactului în statele membre variază semnificativ în ceea ce privește orientarea, gradul de instituționalizare, transparență și implementare propriu-zisă. Unele state se concentrează pe elaborarea unei declarații sau a unui raport pentru o singură propunere în timp ce altele au elaborat un proces complex prin care sunt comparate diferitele opțiuni de politici publice. Un studiu relevant pentru această problematică, intitulat „*Improving the Practice of Impact Assessment - Policy Conclusions from EVIA*”⁴⁵, evidențiază provocările și obstacolele care pot apărea în implementarea propriu-zisă a evaluărilor de impact la nivelul Uniunii Europene, respectiv relația problematică dintre mecanismele de evaluare și procesul de luare a deciziilor, constrângerile politice, tehnice și legale, provocările de natură metodologică precum și limitările inerente analizei științifice.

În majoritatea statelor există diferențe semnificative între cerințele prevăzute în documentele oficiale și practicile propriu-

zise de realizare a evaluărilor de impact, astfel că în numeroase cazuri analizarea și formularea unor puncte de vedere naționale pe marginea inițiativelor Comisiei se rezumă la a bifa anumite acțiuni, fără a se elabora răspunsuri sau propuneri complexe în acest sens. Spre exemplu, în cazul Marii Britanii și al Danemarcei, experții independenți, desemnați prin licitații deschise în scopul realizării evaluărilor de impact, își aduc o contribuție fundamentală pe parcursul întregului proces de realizare a studiilor de impact, în timp ce modelul ceh și cel olandez se bazează pe o participare intensă a ministerelor de resort în formularea analizelor de impact.

Membrii noi ai Uniunii, precum *Slovenia*, *Bulgaria*⁴⁶, *Ungaria* și *statele baltice* urmează în prezent recomandările UE și ale OCDE în ceea ce privește aplicarea RIA, însă au experiență redusă în domeniul mai bune reglementări. Un exemplu de bune practici la nivelul noilor state membre este oferit de *Letonia*, care, potrivit unui expert⁴⁷ național, folosește o serie de instrumente de cooperare și reglementare eficiente, cum ar fi: consultări între instituțiile din administrația publică, reuniuni ale șefilor de departamente ale serviciilor juridice și ale experților pe problematica europeană, consultări între instituțiile de stat, guverne și societatea civilă, respectiv organizații non-guvernamentale.

⁴⁵ Klaus Jacob, Julia Hertin, Peter Hjerp, Claudio Radaelli, Anne Meuwese, Olivier Wolf, Carolina Pacchi, Klaus Rennings, „*Improving the Practice of Impact Assessment- Policy Conclusions from EVIA*”, http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf, February 2008, p. 2, accesat pe 22 octombrie 2009.

⁴⁶ „*Reducing administrative burdens: examples of good practices in the implementation/transposition of EC legislation & in purely national legislation*”, anexa 12, disponibil la http://www.parliament.bg/pub/ECD/COM_2009_16_EN_ACTE7_f.doc, accesat pe 24 iulie 2009.

⁴⁷ „*Procesul legislativ al Guvernului, lecții învățate din Letonia*”, Elita Ektermene, http://www.sgg.ro/docs/File/UPPP/doc/procesul_legislativ-Elita_Ektermene.pdf, 30 octombrie 2009.

În ceea ce privește desfășurarea procesului de consultare în această țară, alt expert leton, Una Klapkalne⁴⁸, arată că documentul supus evaluării de impact este disponibil pe pagina de internet a guvernului pentru toate ministerele și organizațiile non-guvernamentale interesate, acestea fiind chemate să ofere o opinie, inclusiv asupra evaluării ex-ante, în funcție de domeniul lor de competență. Etapa de implementare cuprinde o evaluare detaliată a impactului actelor legislative asupra nivelului macroeconomic, a mediului de afaceri (inclusiv în ceea ce privește sarcinile administrative), asupra grupurilor sociale și a mediului înconjurător.

3. Realizarea studiilor de impact în România

3.1. Aspecte punctuale privind participarea României la realizarea obiectivelor europene în domeniul bunei reglementări

În încercarea de a se alinia eforturilor comunitare în domeniul bunei reglementări, România se confruntă cu o dublă provocare: pe de o parte, la nivel național, în conformitate cu prevederile comunitare, aceasta trebuie să-și diversifice și consolideze mecanismele interne de realizare a studiilor de impact, concomitent cu adoptarea și întărirea celorlalte măsuri ce decurg din programul mai larg de bună

reglementare (simplificare administrativă și legislativă, măsurarea corespunzătoare a costurilor administrative) și, pe de altă parte, în calitate de stat membru, trebuie să facă față provocărilor implicate de transpunerea concretă a directivelor comunitare prin armonizarea legislației naționale cu acestea.

Atât la nivelul UE, cât și în România, s-au luat măsuri pentru reducerea costurilor administrative, cu scopul de a se îmbunătăți calitatea procesului de reglementare în ansamblul său. Astfel, este necesar ca țara noastră să se alinieze domeniilor prioritare identificate la nivel comunitar în ceea ce privește *reducerea sarcinilor administrative*, iar activitățile desfășurate în acest scop ar trebui să se concentreze pe domeniile accesibile, respectiv acelea în care se pot obține rezultate semnificative cu eforturi relativ reduse.

Obiectivul fixat în ceea ce privește reducerea sarcinilor administrative, rezultând din legislația comunitară, este de 25% până în 2012, pentru sarcinile care rezultă exclusiv din legislația națională, fiecare stat membru stabilindu-și propriul procent de reducere până în 2008. România și-a asumat realizarea procentului de 25% până la sfârșitul anului 2012. Eforturile vizând buna reglementare la nivelul administrației centrale cuprinde două dimensiuni, dintre care prima, menită să sprijine mediul de afaceri, este coordonată de Secretariatul General al Guvernului,

⁴⁸ "Sistemul elaborării strategiilor în Letonia", Una Klapkalne, prezentare în cadrul Conferinței "Dezvoltarea strategiei publice- experiențe, provocări, riscuri", http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/sistem_elaborare_strategii_Letonia-Una_Klapkalne.pdf, accesat pe 30 octombrie 2009.

iar a doua etapă, aflată în coordonarea Ministerului Administrației și Internelor, vizează reducerea și simplificarea sarcinilor administrative⁴⁹. Totodată, România și-a asumat obiectivul de a cuantifica și reduce sarcinile administrative pe care legislația națională le impune operatorilor economici. Celelalte structuri implicate în proces, respectiv ministerele de resort și grupurile de lucru, sunt responsabile de măsurarea costurilor administrative, de introducerea lor în planurile de simplificare precum și de elaborarea propunerilor de simplificare a procedurilor.

În calitate de stat membru al Uniunii Europene, țara noastră participă în cadrul *Grupului la nivel înalt al experților în materie de reglementare (Group of high level national regulatory experts*⁵⁰), care are scopul de a facilita formularea și transmiterea punctelor de vedere naționale cu privire la proiectele legislative ale Comisiei. Acest proces de consultare a statelor membre se desfășoară în baza principiilor și procedurilor stabilite în documentul intitulat „*General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*”⁵¹.

Un rol esențial în procesul de comunicare, centralizare și transmitere a datelor privind stadiul simplificării

legislative îl are Departamentul pentru afaceri europene. Acesta servește drept punct național de contact, având rolul de a transmite Comisiei Europene informații privind instituțiile implicate și stadiul de transpunere a directivelor. În cazul actelor emise la nivelul UE, instituțiile comunitare sunt cele care trebuie să ia măsuri pentru a promova consultarea cu destinatarii actelor normative, iar pentru actele emise la nivel național, această sarcină le revine instituțiilor din statele membre. În ceea ce privește simplificarea, codificarea și consolidarea legislației, pentru actele comunitare, aceste proceduri se realizează la nivelul Uniunii Europene, iar pentru legislația națională, în fiecare stat membru, ținând seama de măsurile adoptate la nivel comunitar.

Aplicarea legislației comunitare în fiecare dintre statele membre presupune *transpunerea normelor comunitare în dreptul național* și implicit preluarea dispozițiilor privind realizarea și implementarea evaluării de impact. Este indicat ca eforturile de transpunere să demareze încă din faza de proiect a unei directive, întrucât un act este considerat a fi transpus doar în momentul comunicării către Comisie a măsurilor naționale de *transpunere*. În vederea realizării

⁴⁹ Discuție cu un reprezentant al Secretariatului General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice, 25 octombrie 2009.

⁵⁰ Grupul asigură interfața între Comisie și autoritățile de reglementare din statele membre prin intermediul experților din instituțiile administrației centrale desemnați la nivel național drept puncte de contact. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/high-level-group-national-experts-members_en.pdf, accesat pe 26 octombrie 2009.

⁵¹ „*General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*”, COM (2002) 704, Final Communication of the Commission, December 11th 2002. p. 9, http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.html, accesat pe 17 octombrie 2009. După cum se arată în document, participanții la procesul de consultare și-au exprimat preocuparea ca principiile și orientările prevăzute în comunicare să nu rămână la nivel declarativ, având în vedere faptul că documentul nu a fost adoptat sub formă de directivă. (p. 9).

transpunerii directivelor comunitare și a notificării, s-a adoptat o metodologie privind avizarea și procesul de notificare⁵² referitor la soluțiile identificate la problemele analizate.

3.2. Elaborarea politicilor publice în România – realizări și provocări

Din perspectiva *gestionării politicilor publice*, se dorește sporirea responsabilizării instituțiilor publice în raport cu rezultatele politicilor publice urmărite, printr-un proces îmbunătățit de fundamentare a propunerilor legislative. Argumentarea detaliată a măsurilor legislative prevăzute devine astfel atât un instrument de monitorizare cât și de evaluare a elaborării politicilor publice. La nivelul instituțiilor administrației publice centrale, se urmărește consolidarea capacității de a elabora studii de impact aprofundate, pentru a se putea justifica alegerea unei anumite opțiuni de politică publică în defavoarea alteia. Având în vedere acest cadru, se dorește ca, până în 2010, toate proiectele de acte normative și documentele de politici publice să se sprijine pe analize de impact realizate în concordanță cu reglementările stabilite.

Principalele dificultăți cu care se confruntă sistemul legislativ constau în calitatea scăzută a reglementărilor și insuficiența indicatorilor de performanță în realizarea evaluărilor de impact.

Aceste lipsuri se reflectă și într-o acoperire insuficientă a domeniilor în care se impune realizarea evaluărilor de impact; în acest sens menționăm sectorul economic, fiscal și social. În ceea ce privește realizarea analizelor de impact la nivelul structurilor centrale, se disting în mod pozitiv Ministerul Mediului, Ministerul Administrației și Internelor și Ministerul Dezvoltării regionale și locuinței, în timp ce printre sectoarele sensibile se numără sănătatea și educația. Spre exemplu, studiile de impact asupra mediului sunt cerute de legislația în vigoare în domeniu și au structura definită de Ordinul Ministerului nr. 860/2002, pentru aprobarea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului și de emiteră a acordului de mediu.

În acest sens, *calitatea fundamentării actelor normative* rămâne un obiectiv care trebuie urmărit și consolidat în continuare, cu toate că s-au înregistrat progrese în consolidarea cadrului legal corespunzător, ca urmare a adoptării HG nr. 775/2005 și a HG nr. 1361/2006. În vederea promovării unei mai bune reglementări la nivelul autorităților cu atribuții în elaborarea politicilor publice, în 2005 s-a adoptat *Hotărârea nr. 775 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central*⁵³ (în vigoare de la 1 ianuarie 2006), prin care se urmărește crearea unui cadru

⁵² "Aplicarea dreptului comunitar", http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/Aplicarea_dreptului_comunitar-DAE.ppt#256.1aplicarea_dreptului_comunitar, accesat pe 30 octombrie 2009.

⁵³ *Hotărâre nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central*. Hotărârea a introdus în administrația românească conceptul de politică publică. <http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/manual.pdf>, accesat pe 5 iulie 2009.

legislativ unitar în acest sector. Prin acest act normativ sunt prevăzute proceduri clare pentru determinarea funcției, obiectivelor și metodologiei procesului de elaborare, a monitorizării și evaluării politicilor publice la nivelul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală. Totodată, s-a evidențiat necesitatea de a aborda diferitele etape de elaborare a unei politici publice ca părți ale unui singur proces, ceea ce asigură o viziune integratoare a întregului demers.

Un element introdus de Hotărârea 775/2005 constă în instituirea unui cadru de colaborare între Secretariatul General al Guvernului și Unitățile de Politici Publice din ministerele de resort cu privire la documentele de politici publice și procedurile asociate acestora, în scopul îmbunătățirii colaborării interinstituționale. O altă măsură menită să sporească transparența procesului de fundamentare și a consultărilor între instituțiile centrale cu atribuții în domeniul evaluării de impact a fost adoptarea H.G. nr. 1226/2007, care a introdus procedura de anunțare a proiectelor de documente de politici publice și a proiectelor de acte normative în cadrul ședinței pregătitoare a Guvernului.

Conform procedurii de anunțare⁵⁴, un proiect de document de politici publice sau act normativ este anunțat în cadrul Ședinței Pregătitoare, moment în care se stabilește

un termen de consultare interministerială. Numai la expirarea acestuia și numai după ce toate instituțiile interesate au posibilitatea de a-și exprima un punct de vedere, proiectul poate fi adoptat în Ședința Guvernului. În practică, nu toate proiectele legislative trec prin această procedură de anunțare, de obicei motivul fiind intervalul scurt de timp dintre ședința pregătitoare și reuniunea Guvernului. Cu toate că există o tendință de scădere a propunerilor legislative neanunțate, aproximativ 70% dintre acestea necesită o detaliere a impactului economic, social, bugetar sau asupra legislației, ceea ce înseamnă că procedura de consultare interministerială este utilă cu prioritate în cazul lor.

Prin urmare, procesul de monitorizare a aplicării reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului poate fi afectat de următoarele elemente: pe agenda ședinței Guvernului⁵⁵ sunt incluse proiecte de documente de politici publice care nu au fost anunțate în cadrul ședinței pregătitoare, nu au beneficiat de comentarii și puncte de vedere din partea instituțiilor administrației centrale sau în cazul cărora nu s-a respectat perioada de consultare interministerială. Un rol important în realizarea efectivă a studiilor de impact le revine, în această etapă, experților sau consultanților desemnați să realizeze studiile de impact în urma licitațiilor

⁵⁴ Raport cu privire la implementarea reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului, februarie-noiembrie 2008, http://www.sgg.ro/docs/File/Upp/doc/raport_evaluarea_impactului2008.pdf, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Politici Publice, p. 3.

⁵⁵ Raport cu privire la implementarea reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului, ianuarie - decembrie 2007, SGG, Unitatea de Politici Publice, p. 12, http://www.sgg.ro/docs/File/Upp/doc/raport_ian_dec2007.pdf, accesat pe 9 decembrie 2009.

organizate de instituțiile beneficiare. În acest sens, una dintre problemele majore cu care s-au confruntat încă de la început instituțiile cu atribuții în realizarea analizelor de impact a fost tocmai atragerea și integrarea în aceste structuri a unui personal competent în elaborarea și monitorizarea politicilor publice. Pentru a remedia această situație, în sensul dezvoltării expertizei personalului din cadrul Unităților de Politici publice existente la nivelul ministerelor de resort, Secretariatul General al Guvernului a organizat, prin intermediul Direcției sale de Politici Publice⁵⁶ și cu sprijin tehnic din partea Băncii Mondiale, o serie de programe de instruire pe teme precum planificarea strategică, analiza de impact, monitorizarea și evaluarea analizelor de impact.

Printre actorii implicați în procesul de consultare pe marginea proiectelor de acte normative, *Manualul pentru elaborarea Propunerii de Politici Publice*⁵⁷, realizat de Unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului, menționează: departamentele de specialitate din instituția inițiatoare a politicii publice, departamentul economic (pentru elaborarea previziunilor bugetare și a analizelor cost-beneficiu), departamentul juridic (în cazul studiilor comparative), grupurile de interese afectate

de prevederile proiectului legislativ și alte instituții ale administrației publice care participă la implementarea politicii.

Analiza grupurilor de interese consultate este esențială pentru identificarea actorilor care sunt interesați să susțină sau, dimpotrivă, să obstrucționeze aplicarea unei anumite politici publice, fapt ce poate fi evident încă din etapa de pregătire a proiectului normativ. Consultările care se desfășoară *înaintea elaborării proiectelor de acte normative* pot fi informale, fiind util ca acestea să aibă loc încă din stadiul în care se identifică opțiunile de politici publice.

Aceste elemente au fost evidențiate și în cadrul unor studii realizate de societatea civilă pe această temă. În acest sens, se remarcă un studiu recent desfășurat de Academia de Advocacy, intitulat „*Raportul de monitorizare a progresului în implementarea politicilor publice 2009*”⁵⁸, care tratează principalele dificultăți întâmpinate de administrația centrală în monitorizarea politicilor publice. După cum relevă analiza menționată, aceste puncte slabe se referă în principal la deficiențele instituționale, lipsa resurselor financiare și umane necesare activităților de evaluare și monitorizare și problemele structurale ce țin de desfășurarea propriu-zisă a acestor activități. La capitolul deficiențe instituționale⁵⁹, sunt punctate

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Manual pentru elaborarea Propunerii de Politici Publice*, Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului, <http://www.sgg.ro/docs/File/Upp/doc/manual.pdf>, accesat pe 5 iulie 2009. p. 36.

⁵⁸ Mircea Mitruțiu, (colaboratori Radu Nicoșevici, Corina Dragomirescu, Simona Fiț, Adina Nemeșan), „*Raport de monitorizare a progresului în implementarea politicilor publice 2009*”, Academia de Advocacy, noiembrie 2009, Timișoara, http://www.advocacy.ro/upload/fisiere/bc27_raport-de-monitorizare-a-progresului-in-implementarea-politicilor-publice_2009.pdf, accesat pe 19 decembrie 2009.

⁵⁹ *Idem*, pp. 4-5.

o serie de elemente semnificative, cum ar fi, pe de o parte, faptul că autoritățile executive, mai precis ministerele, nu privesc procedurile de monitorizare și evaluare în ansamblu drept activități care trebuie desfășurate în mod curent, și, pe de altă parte, comunicarea între diferitele structuri centrale rămâne deficitară, fapt ce ridică obstacole în procesul de colectare a informațiilor relevante pentru elaborarea politicilor publice.

Colectarea eficientă a datelor relevante reprezintă un pas esențial în fundamentarea corespunzătoare a proiectelor legislative, ori procesul de strângere a informațiilor nu este posibil fără o comunicare transparentă și coordonată la nivelul autorităților centrale responsabile de elaborarea politicilor publice. Dificultățile legate de procesul de comunicare decurg din faptul că acesta se desfășoară pe mai multe planuri, adeseori simultan: pe de o parte, este vorba despre consultarea între diferitele structuri executive implicate în colectarea, centralizarea și prelucrarea datelor utile pentru elaborarea analizelor de impact, iar, pe de altă parte, un schimb constant de informații are loc între autorități și partenerii sociali și societatea civilă, pentru a afla modul în care aceștia sunt afectați de prevederile proiectelor normative și facilita acceptarea consecințelor acestora de către grupurile de interese vizate.

Pentru a consolida cadrul instituțional necesar procesului de fundamentare, *Planul Strategic al Secretariatului General al Guvernului 2007-2009* a propus dezvoltarea unei reglementări superioare din punct de vedere calitativ prin „întărirea capacității de analiză ex-ante a politicilor publice și a proiectelor de acte normative și prin cuantificarea costurilor reglementărilor”⁶⁰. Pentru atingerea acestor obiective, este indicat să se acționeze pentru standardizarea procedurilor de elaborare a studiilor de impact, asigurarea suportului metodologic adresat ministerelor pentru realizarea evaluării ex-ante și ex-post, analiza și evaluarea documentelor de politici publice precum și a instrumentelor de motivare a proiectelor de acte normative. Nu în ultimul rând, o fundamentare superioară presupune o *utilizare sporită a indicatorilor calitativi*, aceștia fiind importanți prin faptul că „reflectă percepția beneficiarilor asupra calității produselor și serviciilor publice ce le sunt destinate”⁶¹.

Transformările economice și sociale implicate de statutul de membru al UE au evidențiat necesitatea demarării și la nivelul structurilor naționale a unui proces coerent de sporire a calității reglementărilor legislative, prin câteva componente majore de acțiune: consolidarea fundamentării reglementărilor, reducerea sarcinilor administrative, simplificarea legislației

⁶⁰ *Planul strategic al Secretariatului General al Guvernului pentru perioada 2007-2009*, Componenta Management, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/Planuri_strategice/Secretariatul_General_al_Guvernului/Plan_strategic_SGG.pdf, accesat pe 3 decembrie 2009, p. 28.

⁶¹ Mircea Mitruțiu, (colaboratori Radu Nicoșevici, Corina Dragomirescu, Simona Fiț, Adina Nemeșan), „*Raport de monitorizare a progresului în implementarea politicilor publice 2009*”, Academia de Advocacy, noiembrie 2009, Timișoara, http://www.advocacy.ro/upload/fisiere/bc27_raport-de-monitorizare-a-progresului-in-implementarea-politicilor-publice_2009.pdf, accesat pe 19 decembrie 2009, p. 26.

naționale și a procedurilor administrative, și îmbunătățirea activității autorităților de reglementare.

O atenție deosebită se acordă, totodată, îmbunătățirii calității reglementărilor și simplificării procedurilor administrative, elemente evidențiate în „*Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației centrale 2008-2013*”⁶². În elaborarea documentului s-a ținut seama de patru aspecte relevante: în primul rând, de impactul pe care îl au reglementările administrației publice centrale asupra activității operatorilor economici din România; de modul în care sunt afectați utilizatorii de reglementările administrației publice centrale, din perspectiva disfuncțiilor care există la nivelul sistemului administrativ; de ameliorarea calității reglementărilor atât la nivel comunitar, cât și al statelor membre, și de dinamica principalelor evoluții în plan legislativ. Unul dintre obiectivele importante ale Strategiei constă în creșterea interacțiunii dintre sectorul economic și administrația publică centrală, realizarea acestuia presupunând o serie de măsuri, cum ar fi: evaluarea percepției mediului de afaceri cu privire la procedurile administrative și identificarea celor mai împovărătoare sarcini administrative; creșterea capacității de evaluare și monitorizare a impactului barierelor administrative asupra mediului de afaceri.

Cunoașterea contextului în care își desfășoară activitatea partenerii economici și sociali este esențială în obținerea unui consens cu privire la modalitățile de implementare a unei anumite măsuri, și chiar în diminuarea eventualelor consecințe negative ce pot decurge din implementarea unei anumite politici publice.

Concluzii

Buna reglementare rămâne un obiectiv dar și o provocare pentru statele europene, în încercarea de a identifica soluții la problemele concrete în plan economic, financiar și social generate de evoluția globalizării. Mai mult ca oricând, pentru a putea gestiona schimbările impuse de fenomenul globalizării la nivelul societăților, guvernele au nevoie de instrumente sistematice și predictibile de evaluare, cu ajutorul cărora să analizeze impactul acestor schimbări asupra diferitelor sectoare de activitate dar și modul în care acestea pot fi modelate și monitorizate prin intermediul unui cadru normativ fundamentat. În contextul evoluțiilor semnificative la nivel comunitar și al actualei crize economice și financiare, statele membre UE devin tot mai conștiente de faptul că nu pot face față transformărilor necesare fără o abordare coordonată în ceea ce privește planificarea și formularea politicilor publice.

⁶² *Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008- 2013- Document de politică publică*, București, 2008, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_de_Guvern.pdf, accesat pe 4 decembrie 2009.

Factorii critici care pot afecta implementarea bunei reglementări se referă în principal la capacitatea sistemelor administrative și politice de a atrage parteneri constructivi din rândul societății civile, fie că vorbim despre comunitatea de afaceri sau mediul universitar, și de a privi buna reglementare în ansamblul ei ca o investiție. Mai mult, elaborarea studiilor de impact necesită o metodologie solidă, asumată la nivel politic și instituțional, ținându-se totodată seama de faptul că analizele de impact nu au menirea de a înlocui deciziile politice, ci de a le modela și fundamenta în funcție de cerințele actorilor sociali vizați de politicile publice propuse.

Planul de acțiune al Uniunii Europene pentru o mai bună reglementare este privit drept unul dintre elementele fundamentale pentru realizarea obiectivelor Tratatului de la Lisabona, recunoscându-se faptul că performanțele în plan economic ale UE impun o coordonare sporită în acest domeniu, în vederea stimulării creșterii economice și a ocupării forței de muncă prin armonizarea mediului de reglementare. Strategia europeană privind buna reglementare va juca un rol din ce în ce mai pronunțat în perioada următoare la nivel comunitar, având în vedere că aceasta abordează teme de primă importanță pentru viitorul Uniunii, precum cele din agenda Lisabona post - 2010, un semnal relevant în acest sens fiind intenția președintelui Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, de a-și asuma răspunderea pentru acest proiect de anvergură.

Având în vedere aceste aspecte, se impun în continuare eforturi pentru

consolidarea convergenței în ceea ce privește realizarea evaluării de impact la nivelul statelor membre. Aceste eforturi privesc îmbunătățirea procesului de transpunere a legislației comunitare, armonizarea limbajului folosit de statele membre în materie de evaluare a impactului reglementărilor, și realizarea unei convergențe graduale privind temele fundamentale de interes pentru instituțiile cu atribuții în elaborarea și fundamentarea politicilor publice, cum ar fi monitorizarea birocrăției, asigurarea participării tuturor părților interesate la procesul de consultare și eficientizarea comunicării interinstituționale.

Unul dintre aspectele semnificative care ridică obstacole în calea eforturilor de transparentizare și responsabilizare a sistemelor administrative și politice la nivel european constă în *absența unor mecanisme clare și eficiente de sancționare* în cazul nerealizării analizelor de impact propuse. Acesta este un punct sensibil, căruia legislația comunitară nu i-a găsit până în acest moment un răspuns adecvat. Mai mult, stadiul actual de implementare a modelului integrat de evaluare a impactului la nivel comunitar prezintă o transparență limitată, cu toate că dezvoltarea procesului de consultare constituie probabil una dintre cele mai mari realizări ale planului de acțiune al Comisiei cu privire la buna reglementare. 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. Transformările fundamentale care s-au

evidențiat la nivelul Uniunii Europene în ultimii ani reflectă conștientizarea faptului că eficientizarea sistemelor administrative și politice actuale 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.

În ceea ce privește realizarea studiilor de impact în România, se impune consolidarea și diversificarea instrumentelor de fundamentare a documentelor de politici publice, pentru a se asigura capacitatea de argumentare și elaborare a unor studii de impact adaptate contextului și cerințelor beneficiarilor direcți ai politicilor publice. Cu toate că bazele practicilor privind elaborarea politicilor publice în țara noastră au fost puternic modelate în primele etape de implicarea instituțiilor europene și internaționale, acest proces s-a conturat, treptat, într-un demers cu specific național. S-a asigurat cadrul legal necesar pentru funcționarea structurilor cu atribuții în elaborarea politicilor publice, prin elaborarea unor documente fundamentale, cum ar fi „*Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației centrale 2008- 2013*”, „*Manualul pentru elaborarea propunerii de politici publice*”, „*Manualul de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*”.

„*Strategia pentru o reglementare mai bună*” servește drept un instrument de lucru extrem de util pentru următorii ani, având în vedere faptul că prevede un calendar

de acțiuni pe termen mediu⁶³ organizat pe câteva direcții majore: evaluarea impactului reglementărilor, măsurarea costurilor administrative și reducerea sarcinilor administrative, simplificarea procedurilor administrative, îmbunătățirea cadrului organizatoric și a activității agențiilor și autorităților de reglementare și control din subordinea guvernului, simplificarea legislației naționale și aplicarea legislației comunitare.

La fel ca în cazul celorlalte noi state membre ale UE, care s-au confruntat cu dificultăți semnificative în încercarea de a adopta un model funcțional de evaluare a reglementării, și în România persistă încă o serie de deficiențe structurale la nivelul instituțiilor cu atribuții în realizarea politicilor publice. Acest fapt se poate explica și prin faptul că reformele profunde presupuse de implementarea unor programe sistematice de evaluare a impactului nu sunt privite întotdeauna drept o necesitate internă a sistemului administrativ, ci mai degrabă drept rezultat al unor presiuni venite din exterior. Nu în ultimul rând, sprijinul politic reprezintă un factor determinant pentru acceptarea și asumarea transformărilor presupuse de realizarea efectivă a activităților de evaluare la nivelul unui sistem administrativ caracterizat prin rigiditate instituțională. O constatare similară se regăsește și în Raportul Academiei de Advocacy dedicat monitorizării progresului în implementarea politicilor publice, care precizează „Crearea unui sistem de monitorizare și evaluare bazat

⁶³ *Idem*, p. 33.

pe performanță, care să aducă mai multă transparență, responsabilitate și vizibilitate asupra politicilor publice implementate este văzută ca o amenințare a status quo-ului administrativ”⁶⁴.

Trebuie remarcat că ultimii ani au cunoscut progrese notabile în consolidarea cadrului legal necesar pentru elaborarea și implementarea politicilor publice. Pentru a preveni sau reduce efectele negative ale rezistenței instituționale la schimbare, se impun în continuare 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. Totodată, asigurarea unui cadru de consultare extinsă, în care sunt reprezentanți toți actorii vizați de prevederile proiectelor de acte normative, încă din etapa de pregătire a proiectelor normative, va aduce beneficii inițiatorilor de politici publice prin faptul că facilitează acceptarea și asumarea generală a consecințelor ce derivă din implementarea respectivelor măsuri.

⁶⁴ Mircea Mitruțiu, (colaboratori Radu Nicoșevici, Corina Dragomirescu, Simona Fiț, Adina Nemeșan), “*Raport de monitorizare a progresului în implementarea politicilor publice 2009*”, Academia de Advocacy, noiembrie 2009, Timișoara, http://www.advocacy.ro/upload/fisiere/bc27_raport-de-monitorizare-a-progresului-in-implementarea-politicilor-publice_2009.pdf, accesat pe 19 decembrie 2009, p. 5.

BIBLIOGRAFIE

Cărți, articole:

- “APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform- A Policy instrument for regulatory quality, competition policy and market openness”, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf>
- Boenheim, Michael (coord.), Renda, Andrea, Hannes, Leo, Weijnen, Tom, Unterlass, Fabian, Coletti, Paola, Schratzenstaller, Margit, *Pilot Project on Administrative Burdens- Final report*, 2006, http://www.semplicazionenormativa.it/media/59346/pilot_projet_admin_burdens.pdf
- Ferris, Tom “Good RIA Practices in selected EU Member States”, presentation held during the Regulatory Impact Assessment Conference – SIGMA, Ankara, 19-21 April 2006
- Jacob, Klaus, Hertin Julia, Hjerp Peter, Radaelli Claudio, Meuwese Anne, Wolf Olivier, Pacchi Carolina, Rennings Klaus, „*Improving the Practice of Impact Assessment- Policy Conclusions from EVIA*”, http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf, February 2008
- Mitruțiu, Mircea, (colaboratori Nicoșevici, Radu, Dragomirescu, Corina, Fiț, Simona, Nemeșan, Adina), “*Raport de monitorizare a progresului în implementarea politicilor publice 2009*”, Academia de Advocacy, noiembrie 2009, Timișoara, http://www.advocacy.ro/upload/fisiere/bc27_raport-de-monitorizare-a-progresului-in-implementarea-politicilor-publice_2009.pdf
- Radaelli, Claudio M., „*What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?*”, AEI- Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2005
- *Regulatory Impact Analysis, Best practices in OECD Countries*, Executive Summary, Paris, 1997
- Renda, Andrea, “*Impact Assessment in the EU- The State of the Art and the Art of the State, Executive summary*”, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006

- Zall Kusek, Jody, Rist, Ray C., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, 2004

Documente oficiale:

- *Aplicarea dreptului comunitar*, [http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/Aplicarea dreptului comunitar-DAE.ppt#256,1aplicarea dreptului comunitar](http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/Aplicarea_dreptului_comunitar-DAE.ppt#256,1aplicarea_dreptului_comunitar)
- *Better Regulation- simply explained*, Brussels, 2006, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf
- Commission Staff Working Document- Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions preparing the Next Steps in Border Management in the European Union, Brussels, 13.2.2008, SEC(2008) 153
- *CRS Report for Congress, Changes to the OMB Regulatory Review Process by Executive Order 13422*, 2007, www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33862.pdf
- *EU Model for assessing administrative costs of new initiatives*, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/admin_costs_en.htm
- European Commission, Enterprise and Industry Directorate, Administrative burden reduction, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/priority-areas/index_en.htm
- *Five Principles of Good Regulation*, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principles.pdf>
- *General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704, http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.html
- *Hotărâre nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.*

- *Impact Assessment Guidelines*, Brussels, 15.01.2009, SEC(2009) 92
- *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*, (publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 3 februarie 2003).
- *Members of the Group of high level national regulatory experts*, 11.05.2009, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/high-level-group-national-experts-members_en.pdf
- *National Partnership for Reinventing Government*, http://www.fedgate.org/fg_npr.htm
- *OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis*, Paris, 1997, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>
- *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf
- *OIRA's Review of Agency Regulations*, Office of Management and Budget, http://www.whitehouse.gov/omb/OIRA_QsandAs/
- *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, 2009
- *Planul strategic al Secretariatului General al Guvernului pentru perioada 2007-2009*, Componenta Management, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/Planuri_strategice/Secretariatul_General_al_Guvernului/Plan_strategic_SGG.pdf
- *Procesul legislativ al Guvernului, lecții învățate din Letonia*, Elita Ektermene, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/procesul_legislativ-Elita_Ektermene.pdf
- *Proiect de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa*, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/850RO.pdf>
- *Raport privind implementarea HG nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice*, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport_implementare_hg755-2005.pdf

- *Raport cu privire la implementarea reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului, ianuarie- decembrie 2007*, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Politici Publice, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport_ian_dec2007.pdf
- *Raport cu privire la implementarea reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului, februarie- noiembrie 2008*, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Politici Publice, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport_evaluarea_impactului2008.pdf
- *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OCDE/GD (95)95*, Paris, [http://www.oalis.org/oalis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oalis.org/oalis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF)
- *Reducing administrative burdens: examples of good practices in the implementation/transposition of EC legislation & in purely national legislation*, anexa 12, disponibil la http://www.parliament.bg/pub/ECD/COM_2009_16_EN_ACTE7_f.doc
- *Regulatory Impact Analysis, Best practices in OECD Countries*, Executive Summary, Paris, 1997
- *Sistemul elaborării strategiilor în Letonia*, Una Klapkalne, prezentare în cadrul Conferinței “Dezvoltarea strategiei publice- experiențe, provocări, riscuri”, http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/sistem_elaborare_strategii_Letonia-Una_Klapkalne.pdf
- *Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008- 2013- Document de politică publică*, București, 2008, [http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia BR varianta finala aprobata de Guvern.pdf](http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_de_Guvern.pdf)
- *Summary of the Regulatory Flexibility Act, as amended by the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act*, <http://www.epa.gov/lawsregs/laws/rfa.html>

Interviuri:

- Interviu cu un reprezentant al Secretariatului General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice, 25 octombrie 2009, București.