

ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE - INSTRUMENT EFICIENT MANAGERIAL ÎN ELABORAREA POLITICILOR PUBLICE

Autor: doctorandă UTM, Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA
Conducător științific: dr. econ., conf.univ. Svetlana GOROBIEVSCHI

Universitatea Tehnică a Moldovei

***Abstract:** Imperfecțiunea reglementărilor cere implicare pentru îmbunătățirea calității acestora, precum și a politicilor publice în ansamblu (și îndeosebi acelor economice). Unul dintre cele mai reușite instrumente de îmbunătățire a calității politicilor publice în procesul de elaborare a acestora este analiza impactului de reglementare.*

***Cuvinte cheie:** politici publice, calitatea reglementărilor, instrumente manageriale, impact de reglementare.*

În literatura de specialitate pot fi găsite numeroase definiții ale reglementării, însă majoritatea dintre ele sunt destul de limitate. Una din definițiile cuprinzătoare a conceptului de reglementare a fost oferită de Michael D.Reagan (1927-2002), profesor emerit în științe politice la Universitatea din California. Conform acestuia reglementarea este „un proces sau o activitate prin care organele administrative pretind sau interzic anumite activități sau tipuri de comportament din partea indivizilor sau instituțiilor, de cele mai multe ori din sfera privată, însă uneori și din sfera publică, fapt îndeplinit printr-un proces administrativ continuu, în general prin intermediul unor structuri de reglementare special înființate”[1, p.17]

Din această definiție reiese că reglementarea reprezintă un fapt impus de către administrație care trebuie respectat de către cei cărora li se adresează. Reglementările se prezintă sub formă de legi, decrete, hotărâri, regulamente, standarde, licențe, interdicții, etc. Deși nu întotdeauna le simțim prezența, reglementările controlează prețul și calitatea unei game largi de bunuri și servicii, nivelul veniturilor cetățenilor și agenților economici, precum și calitatea vieții în ansamblu. Nerespectarea reglementării implică sancționarea. Sancțiunile «cresc costurile neglijenței și fac lipsa conformării să pară o opțiune mai puțin tentantă» [2, p.612].

Natura reglementărilor variază în funcție de caracterul lor economic sau social. Reglementările economice controlează prețurile și volumul producției, randamentul investițiilor, accesul sau eliminarea agenților economici dintr-un domeniu de activitate. Scopul acestora este atenuarea dezechilibrelor cauzate de eșecul pieței. Reglementările sociale controlează, îndeosebi, problemele de sănătate și siguranță publică (educație, protecția consumatorilor, protecția muncii, discriminarea după diverse criterii, transportul public, drumurile naționale, poluarea mediului ș.a.). Dar, ca și multe alte fenomene, reglementările nu întotdeauna pot fi clasificate strict în economice sau sociale, deoarece economicul este foarte strâns legat de socialul. Un exemplu la acest capitol poate servi protecția mediului înconjurător, care reprezintă o combinație a reglementărilor sociale și economice [3, p.103].

La fel ca și alte fenomene socio-economice reglementările, ca instrumente administrative, au o serie de avantaje și dezavantaje. Printre avantajele reglementărilor putem enumera volumul de informații cu care operează, o coordonare bună a eforturilor de planificare (adică, o anumită previzibilitate), costuri mai mici în comparație cu alte instrumente, cum ar fi subvențiile, și alte puncte forte. Dar nu putem omite și unele dezavantaje ale reglementărilor, cum ar fi: afectarea sectorului privat și ineficiența economică, determinarea apariției unor dezechilibre pe piață, diminuarea competiției, încetinirea procesului tehnologic și inovației, inflexibilitatea și obținerea unor rezultate neprevăzute (altor decât cele scontate), etc. [3, p.104].

Această imperfecțiune a reglementărilor cere implicare pentru îmbunătățirea calității acestora, precum și a politicilor publice în ansamblu (și îndeosebi acelor economice).

Deoarece statul constituie principalul responsabil al politicii economice, teoria statului constituie un element central al fundamentelor politicii economice. Din perspectiva politicii economice, definirea „naturii” statului comportă evidențierea a cel puțin trei probleme:

- desemnarea responsabililor pentru elaborarea și implementarea politicilor economice și a gradului lor de autonomie;

- *dependența politicilor economice de alternanța la putere a partidelor politice și a grupurilor de interese;*

- *procesele politico-juridice de executare a deciziilor statale de politică economică.*

Totodată, teoria politicii publice presupune o activitate rațională, un demers ce presupune rigoare, metodă și competență specifică, focalizată asupra proiectării politicilor alternative, confruntării soluțiilor propuse, în funcție de costuri și de efectele previzionate, cu scopul de a produce schimbările dorite în diferite domenii ale vieții sociale și economice. Inclusă în cercetarea politicilor publice în jurul anilor 90 noțiunea de *teorie a politicii* nu beneficiază de o riguroasă determinare conceptuală, fiind deseori utilizată cu accepțiuni și finalități diferite. În literatura de specialitate este cunoscută sub diverse denumiri, cum ar fi: modelul de impact, harta cognitivă sau teoria acțiunii.

Teoria politicii publice are menirea de a fundamenta decizii asumate în sfera politicilor publice, formulând măsuri alternative cu scopul de a ameliora procesul decizional și de a produce, astfel, schimbările dorite în plan real. Teoria politicii publice presupune o sinteză între cunoștințele furnizate de științele sociale și informațiile care provin din câmpul dinamic al realității politice și sociale [4, p.87].

Politicile publice reprezintă deciziile politice în favoarea unei anumite stări dorite, inclusiv opțiunile în favoarea anumitor mijloace considerate a fi adecvate obiectivelor proiectate. Literatura de specialitate nu oferă un punct de vedere unic asupra naturii conceptului de politică publică. Din perspectiva pragmatică, politica publică poate fi identificată cu una din următoarele alternative: expresia unei alegeri, definiția unei acțiuni curente, o propunere specifică, calea de anunțare a unei decizii guvernamentale, o declarație de intenție, etc.[4, p.38]

Actualmente, managementul politicilor publice este deosebit de complex deoarece se confruntă cu probleme legate de îmbunătățirea calității politicii, nivelului de satisfacere a interesului public, nivelul costurilor de implementare a politicii. Diversitatea și noutatea schimbărilor structurale, metodelor și instrumentelor manageriale sunt argumentate de performanțele politicilor publice, adică de nivelul de satisfacere a interesului public. În acest context, dezvoltarea unor instrumente manageriale noi permite politicianilor (sau managerilor din cadrul administrației publice centrale și locale) să identifice și să stabilească priorități de dezvoltare a sectoarelor de activitate și a economiei în întregime, transformându-le în obiective strategice și operaționale.

Trebuie de remarcat sporirea nivelului de exigență al cetățenilor (inclusiv și al oamenilor de afaceri) nu numai față de calitatea politicilor publice, dar și față de costul total real suportat de societate și agenți economici pentru implementarea acestor politici.

Necesitatea satisfacerii exigențelor exprimate ale spațiului public într-o măsură determinantă este influențată de capacitatea managementului politic de a contribui la realizarea obiectivelor politicii prin furnizarea valorilor așteptate de spațiul public la cele mai mici costuri economice, sociale și politice pentru societate.

Nivelul acestor costuri poate fi estimat prin realizarea analizei cost-beneficiu (în cazul unor politici cu caracter pur economic) sau a analizei cost-eficacitate (în cazul unor politici socio-economice), ambele făcând parte din procedura analizei impactului de reglementare.

Analiza cost-beneficiu este un instrument analitic creat pentru a-i ajuta pe cei care formulează politici publice la evaluarea eventualelor rezultate concrete prin enumerarea tuturor beneficiilor și costurilor asociate politicii publice. Analiza cost-beneficiu presupune comparația costurilor și beneficiilor, evaluarea riscurilor și analiza sensibilității (toate fiind realizate în condiții de incertitudine!).

Comparația cantitativă a tuturor beneficiilor și costurilor este similară analizei investițiilor din sectorul privat, dar fiindcă se ocupă și cu aspecte de politicile publice, trebuie să ia în considerare clasele de beneficii și costuri care au impact mult mai vast decât o decizie de afaceri care vizează numai profitul net [5, p.99].

Îndeosebi, autorul ține să menționeze necesitatea luării în considerație pe lângă costurile financiare (contabile) a costurilor economice și pe lângă costurile directe a celor indirecte. La fel și în estimarea beneficiilor, trebuie luate în considerație nu doar beneficiile directe, dar și cele indirecte, nu doar beneficiile tangibile, dar și cele intangibile.

Eficacitatea se referă la impactul pe care o instituție publică îl produce asupra societății precum și la consecințele activităților acestei instituții. Pe de altă parte, cost-eficacitatea se referă și la aspecte cum ar fi modul în care o instituție reușește să își îndeplinească obligațiile și sarcinile. Pe baza acestei distincții, conceptele de bază folosite pentru stabilirea obiectivelor, coordonarea și gestionarea politicilor publice, precum și pentru evaluarea și monitorizarea instituțiilor sunt:

- eficiența la nivelul ansamblului societății;

- eficiența operațională: rezultatele acțiunilor politicii publice, calitatea și managementul resurselor umane.

Eficacitatea descrie efectele politicilor publice, ale acțiunilor și programelor care privesc diferite aspecte ale vieții socioeconomice, precum nivelul veniturilor, al ocupării forței de muncă, siguranței sociale, sănătății populației, nivelul educațional, competențele forței de muncă, inovații, antreprenariat, etc.

Totodată, eficacitatea descrie modul în care instituțiile au reușit să își atingă obiectivele prin descrierea principalelor provocări ale societății și a nevoilor populației. Cu alte cuvinte, este vorba despre eficacitatea relațiilor dintre rezultatele politicilor publice (outcomes), rezultatele și obiectivele politicilor și nevoile populației. Prin urmare, satisfacerea nevoilor populației la nivelul așteptărilor reprezintă măsura esențială a succesului oricărui guvern [5, p.48].

Evaluarea impactului politicilor publice este în prezent reglementată prin regulile de procedură ale guvernelor din majoritatea țărilor Uniunii Europene. Țările din Europa Centrală și de Est, în special cele care au devenit recent membre ale Uniunii Europene, au adoptat aceeași atitudine cu privire la evaluarea politicilor guvernamentale și au inițiat reguli, proceduri sau sisteme de evaluare al căror scop este acela de a soluționa problema îmbunătățirii calității reglementărilor emise de propriile guverne. Pentru Republica Moldova la etapa actuală este important nu doar faptul că procedura analizei impactului de reglementare a devenit una obligatorie în mod legal, dar și calitatea documentelor AIR, care influențează direct calitatea politicilor publice elaborate.

Bibliografie

1. Reagan D.M. Regulation. The Politics of Policy. Boston: Little Brown, 1987, 241 p.
2. Tallberg J., Paths to Compliance: Enforcement, Management and the European Union, International Organization, 2002, 56(3), pp. 609-643.
3. Howlett M., Ramesh M. Studiul politicilor publice. Chișinău: Editura Epigraf, 2004. 272 p.
4. Popescu L.G. Politici publice. București: Editura Economică, 2003. 272 p.
5. Briggs S., Petersone B., Smits K. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului. București, 2006. 190 p.