

ANALIZA COST-BENEFICIU – DIMENSIUNEA ECONOMICĂ A ANALIZEI IMPACTULUI DE REGLEMENTARE

*Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctorandă, Universitatea Tehnică a Moldovei*

SUMMARY

Entrepreneurial Activity' Regulatory Reform, which began in Moldova since 2004, gave to public authorities an effective tool for improving the quality of developed regulations - Regulatory Impact Assessment (RIA). Implemented since 2008, RIA, unfortunately, do not always has sufficient quality to serve as a solid source for a decision in the matter of regulation. There are many gaps in RIA documents developed in Moldova since 2008, but in this article, the author especially wants to refer to one of the most important components often missing in AIR - cost-benefit analysis.

Actualmente, printre factorii care influențează în mod direct dezvoltarea economică a unei țări, un loc important îi revine calității guvernării, în general, și calității reglementărilor activității antreprenoriale, în particular. Un șir de reforme care au fost implementate în Republica Moldova în ultimii ani au avut printre obiectivele de bază și obiectivul ameliorării calității guvernării. În ceea ce privește ameliorarea calității reglementărilor în domeniul activității antreprenoriale, șirul reformelor cu numele comun „Ghilotina” (I, II, II+, III) a fost acela care a avut scopul ameliorării climatului de afaceri prin optimizarea cadrului de reglementare.

În anul 2006, Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător introduce în uzanță un sistem de elaborare și implementare a metodelor și mecanismelor de perfecționare a reglementărilor noi, precum și de îmbunătățire a calității reglementărilor deja existente. Acest sistem vine cu o serie de principii de bază în elaborarea actelor regulatorii, unul dintre ei fiind analiza impactului de reglementare (A.I.R.). [1]

A.I.R. apare în cadrul acestui sistem ca un instrument de argumentare a necesității adoptării actului legislativ/normativ, în baza evaluării costurilor și beneficiilor potențiale ale intervenției statului. Adică A.I.R. servește drept bază pen-

tru informare a factorilor de decizie. Pentru a da putere juridică acestui instrument analitic și pentru a oficializa algoritmul A.I.R., a fost elaborată Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. [2] Metodologia aprobată presupune efectuarea analizei preliminare și finale. Analiza preliminară conține următoarele secțiuni:

- definirea problemei (motivul apariției problemei și dimensiunile acesteia);
- *costurile majore și beneficiile* anticipate ale intervenției statului (identificarea în termeni calitativi și cantitativi a potențialelor impacturi majore ale intervenției statului);
- evaluarea abordărilor alternative (analiza a, cel puțin, 2 alternative, dintre care una este „opțiunea statu-quo” și cealaltă ține de intervenția directă sau indirectă a statului; rezultatul comparației este prezentat sub aspectul avantajelor și dezavantajelor);
- strategia de consultanță (identificarea și consultarea părților interesate);
- recomandări (recomandarea unei opțiuni în baza criteriilor stabilității, eficacității costurilor, flexibilității, performanței și proporționalității);
- sumarul analizei preliminare a impactului de reglementare și decizia.

În cazul în care decizia prevede studierea detaliată a proiectului de act normativ, se elaborează A.I.R. finală, care conține următoarele secțiuni:

- definirea problemei (ca și în cazul analizei preliminare);
- impacturile potențiale (care includ costurile sociale și economice, toate beneficiile majore, inclusiv asupra domeniului sănătății publice, securității naționale și protecției mediului, impacturile asupra întreprinderilor mici și mijlocii (Î.M.M.), precum și problemele majore de distribuție a impacturilor);
- opțiunile alternative (la fel ca și în cazul analizei preliminare, doar că compararea se va face sub aspectul costurilor, beneficiilor, impacturilor asupra Î.M.M., a problemelor de distribuție și a incertitudinilor);
- implementarea (estimarea capacității actuale a administrației publice responsabile pentru actul de reglementare);
- indicatorii performanței (formularea indicatorilor măsurabili pentru monitorizarea performanței actului în vederea atingerii obiectivelor);
- data intrării în vigoare și termenul de acțiune a actului normativ [2].

După cum reiese din Metodologie, în ambele cazuri, fie A.I.R. preliminară, fie finală, e nevoie de o combinație de exerciții analitice de diferită natură, care în ansamblu justifică sau dezaproabă intenția statului de a interveni în economie sub o formă sau alta. Unul dintre aceste exerciții este analiza cost-beneficiu (A.C.B.), care apare sub diferit format de complexitate în A.I.R. preliminar și final.

În general, A.C.B. este un instrument analitic care îi ajută pe autorii reglementării la evaluarea eventualelor rezultate concrete prin enumerarea tuturor beneficiilor și costurilor asociate reglementării. A.C.B. reprezintă o metodă care poate fi folosită atât în cazul evaluărilor *ex-ante* (înainte de a decide despre necesitatea unei reglementări sau de a decide în favoarea unei alternative - *metoda diferențială*), cât și în cazul evaluării *ex-post* (ca modalitate de evaluare a performanțelor sau pentru determinarea raportului dintre costurile și beneficiile prognozate și cele realizate).

Profunzimea A.C.B. trebuie să depindă de tipul A.I.R. (preliminar sau final), dar și de anvergura problemei de politică, pe care încearcă să o rezolve autoritățile publice. Totodată, profunzimea analizei va depinde și de numărul scenariilor analizate, timpul și resursele disponibile, precum și competențele autorilor A.C.B..

Se consideră că realizarea unei A.C.B. complete este rațională numai în cazuri specifice, și anume pentru a evalua: politici ample și costisitoare, proiecte de investiții pe termen lung, intervenții ale statului în activități comerciale, privatizarea bunurilor aflate în proprietatea statului.

Piatra de temelie a A.C.B. este *conceptul de eficiență economică* care reprezintă o măsură a contribuției nete a unei anumite politici publice sau activități la bunăstarea generală a societății. Eficiența economică stabilește dacă resursele și costurile necesare implementării politicii publice sunt compensate de beneficii.

De obicei, structura A.C.B. are următoarele componente:

- analiza detaliată a costurilor și beneficiilor pe care le presupune fiecare dintre variantele alternative de soluționare a problemei de politică;
- cuantificarea sau estimarea valorii monetare a costurilor și beneficiilor;
- calculul valorii existente nete pentru fiecare variantă în parte;
- analiza riscurilor și incertitudinilor care pot contribui la modificarea în timp a valorilor estimate. [3, p. 80]

În ceea ce privește identificarea costurilor, acestea sunt definite ca valoare a resurselor care au fost folosite pentru implementarea unei anumite politici publice. Costurile sunt clasificate în două categorii principale: costuri financiare (bugetare) și costuri economice. Pentru politici publice și propuneri legislative care afectează anumite grupuri ale societății, de exemplu, comunitățile de afaceri, calculele costurilor financiare vor reprezenta doar primul pas. Următorul pas va consta în calcularea costurilor economice. Costurile economice sunt acele costuri pe care o propunere de politică publică sau legislativă le generează pentru anumite grupuri ale societății. În cazurile în care propunerea legislativă nu afectează grupuri ale societății sau dacă impacturile sunt nesemnificative, cei care formulează politicile publice

calculează numai impactul asupra bugetului de stat, adică doar costurile financiare. Totodată, costurile financiare și economice se clasifică în costuri directe și indirecte, în costuri fixe și variabile. [4, p. 83]

O categorie importantă de costuri economice reprezintă *costurile de respectare a reglementărilor* pe care companiile trebuie să-și asume pentru a se conforma obligațiilor impuse de legislație (de ex., case de marcat, instalații de epurare etc.). Tot aici ținem să menționăm costurile care decurg din *obligațiile de informare*, sursa cărora este legislația privind furnizarea de date către sectorul public. Trebuie de luat în considerație, că aceste costuri pot avea impacturi diferite asupra întreprinderilor mici, mijlocii și mari.

La capitolul identificării beneficiilor, la fel avem de luat în calcul câteva categorii de beneficii. În primul rând, beneficii directe și indirecte. Beneficiile directe sunt cele care provin direct din reglementare, în timp ce beneficiile indirecte sunt produse secundare ale acestora. Beneficiile directe și indirecte sunt apoi clasificate în beneficii tangibile și intangibile (uneori beneficiile tangibile sunt denumite comerciale, iar cele intangibile – beneficii necomerciale). Beneficiile *tangibile* care pot fi evaluate mai ușor în termeni monetari, în timp ce beneficiile *intangibile* întâmpină dificultăți în măsurare. Asemenea beneficii aduse societății ca urmare a reglementării nu întodeauna se supun cuantificării datorită lipsei unei valori de piață. De exemplu, calitatea vieții oamenilor (exprimată prin schimbări în starea sănătății), creșterea atractivității unei zone datorită îmbunătățirii condițiilor de mediu sau beneficii sub formă de timp economisit pentru transfer/transport și reducerea riscului și numărului de accidente (în cazul reglementărilor în transporturi). [5, p. 24]

Atunci când se determină potențialele beneficii ale implementării unei reglementări, acestea trebuie identificate luând în considerare toți factorii implicați. Exprimarea tuturor beneficiilor posibile în cantități măsurabile este un proces îndelungat și costisitor. În funcție de obiectivul și tipul reglementării, trebuie să se stabilească exact care sunt beneficiile care vor fi cuantificate și/sau monetizate, apoi incluse în calcule, și care dintre ele vor fi doar descrise.

Principalele etape în calcularea valorii monetare a beneficiilor sunt următoarele: identificarea destinatarilor beneficiilor; evaluarea numărului de beneficii pentru fiecare grup-țintă; determinarea valorii beneficiilor pe termen scurt, mediu și lung; actualizarea beneficiilor cu ajutorul ratei de actualizare adoptate la nivel național (discounting).

Totodată, utilitatea practică a analizei cost-beneficiu depinde de exactitatea sa. La rândul său, exactitatea analizei date depinde de corectitudinea parcurgerii de către analist a unui set de etape. Erorile se pot produce în cursul oricăreia dintre ele. Cele mai importante, atât pentru analiști, cât și pentru factorii de decizie sunt cele legate de specificarea categoriilor de impact, de prognozarea și evaluarea acestuia, iar pentru studiile ex-post – de măsurarea erorii. [6, p. 588]

Analiza cost-beneficiu în documentele A.I.R. autohtone s-a dovedit a fi cea mai dificilă etapă. Analiza unui eșantion de 40 de documente A.I.R., efectuată de către autor, a arătat că doar în 18 din 40 de documente au fost identificate costuri pentru agenți economici, în 15 din 40 sunt identificate costuri pentru bugetul de stat și doar în 13 din 40 este cuantificată sau parțial cuantificată, cel puțin, o categorie de costuri. În ceea ce privesc beneficiile, cuantificarea se regăsește doar în 4 documente (totală sau parțială), în 28 din 40 beneficiile sunt doar identificate, dar nu și cuantificate, iar în 8 documente din 40 beneficiile nu sunt nici cuantificate, nici structurate (identificate pe categorii). [7, p. 251]

Încă o lacună a multor documente A.I.R. este lipsa diferențierii între impactul reglementării asupra întreprinderilor mari și impactul asupra sectorului Î.M.M. În acest context, autorul propune o serie de „întrebări de control” la care trebuie să răspundă inițiatorii unei reglementări, în vederea respectării principiului „gândește întâi la scară mică.” [8]

1. Care este domeniul / sectorul economiei în care se planifică intervenția?
2. Care este numărul/procentul Î.M.M. în acest sector economic (inclusiv pe categorii, întreprinderi medii, mici și micro-)?
3. Care este numărul de salariați în acest domeniu (inclusiv pe categorii)?
4. Care sunt formele organizatorico-juridice ale întreprinderilor în domeniu (în %)?
5. Cum se caracterizează piața în domeniul de intervenție (adică, existența monopolului, monopsonului, oligopolului, oligopsonului ș. a.)?
6. Va influența intervenția propusă tipul existent al pieței (va putea produce intervenția schimbări)?
7. Va schimba intervenția propusă comportamentul consumatorilor, furnizorilor și altor parteneri în afaceri?
8. Va crea intervenția planificată careva bariere în inițierea, desfășurarea și/sau lichidarea afacerilor?
9. Va avea intervenția vreun impact asupra inovațiilor realizate de Î.M.M.?
10. Ce legături are domeniul de intervenție cu alte sectoare ale economiei, asupra cărora ar putea avea impact direct sau indirect în urma schimbărilor produse?
11. Care este strategia de consultare a Î.M.M. referitor la intervenție?
12. Există asociații de producători/de patronate în domeniul de intervenție? Cum au fost consultați și ce părere au avut privind intervenția planificată?
13. Cum a schimbat consultarea reprezentanților Î.M.M. propunerea de intervenție?
14. Presupune intervenția creșterea costurilor pentru Î.M.M.? Dacă da, atunci ce fel de costuri sunt acestea (financiare, economice, de conformare, de raportare ș. a.)?
15. Sunt proporționale costurile presupuse pentru diferite tipuri de întreprinderi?
16. Presupune intervenția careva beneficii pentru Î.M.M.? Care sunt acestea?

17. Sunt proporționale beneficiile presupuse pentru diferite tipuri de întreprinderi?

18. În cazul impacturilor disproporționate pentru Î.M.M. versus întreprinderi mari, presupune intervenția careva facilități pentru Î.M.M. (de ex., taxe și plăți reduse, control și raportare simplificate, un termen de tranziție la condiții noi etc.)?

Răspunsul la aceste întrebări va contribui esențial la sporirea calității documentului A.I.R., precum și va ajuta la identificarea costurilor și beneficiilor aferente sectorului Î.M.M., ce vor fi incluse în calculul general al A.C.B.

Cele expuse mai sus ne demonstrează utilitatea A.C.B. în luarea deciziei privind o intervenție statală. Dar, deoarece A.C.B. este elaborată pe baza principiilor eficienței economice și nu întodeauna poate măsura aspectele multidimensionale ale unei reglementări/politici publice, precum democrația, sustenabilitatea, etica, spiritul civic etc., aceasta nu poate fi întotdeauna folosită ca singurul instrument de luare a deciziilor prin acceptarea automată doar a celor mai rentabile opțiuni. Prin urmare, orice studiu de impact realizat cu ajutorul A.C.B., dacă este conceput și derulat corect, conduce la îmbunătățirea calității generale a unei reglementări și a procesului de luare a deciziilor, dar nu poate înlocui voiața factorului decizional, ci servește drept suport în luarea deciziei.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.104 din 01.02.07 cu privire la Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 021 din 16.02.07.
2. Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.06 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170 din 03.11.06.
3. Popovici A., Popovici C., Butnaru V. ș. a. Analiza impactului de reglementare. Chișinău: Elan Poligraf, 2008, 256 p.
4. S. Briggs, B. Petersone, K. Smits. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului. București, 2006, 190 p.
5. Rogov S. Analiza cost-beneficiu – instrument necesar pentru implementarea proiectelor de anvergură. Bălți: „Tipografia din Bălți” S.R.L., 2012, 83 p.
6. Boardman A. E., Greenberg D. H., Vining A. R., Weimer D. I. Analiza cost-beneficiu: concepție și practică. Ediția a II-a. Chișinău: ARC, 2004. 680 p.
7. Prodan-Șestacova L. Analiză cantitativă și calitativă a documentelor de evaluare a impactului de reglementare elaborate de autoritățile publice în Republica Moldova. „Creșterea economică în condițiile globalizării.” Conferința internațională științifico-practică, ediția a 8-a, 17-18 octombrie 2013, vol. I, Chișinău: INCE, 2013, 245-254 p.
8. <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/index_en.htm>.