INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
"COSTIN C. KIRIȚESCU"

TEZAUR

Volumul LXXIII

Academia Română

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
“COSTIN C. KIRIȚESCU”

TEZAUR

2004

vol. LXXIII

Centrul de Informare
şi Documentare Economică
Bucureşti, România

Editor: Valeriu IOAN-FRANC

Redactori: Adelina BIGICĂ, Ortansa CIUTACU,
Mircea FÂȚĂ, Dorina GHEORGHE, Paula NEACŞU,
Mihaela PINTICĂ, Aida SARCHIZIAN, Ovidiu SÎRBU

Culegere text: Mirela AGAPI, Carmen DIȚULESCU

Prezentare grafică, machetare şi tehnoredactare:
Luminița LOGIN, Nicolae LOGIN, Victor PREDA

Toate drepturile asupra acestei ediții aparțin Institutului Național de Cercetări Economice
„Costin C. Kirițescu”. Reproducerea, fie şi parțială şi pe orice suport, este interzisă
fără acordul prealabil al editorului, fiind supusă prevederilor legii drepturilor de autor.

ISBN 978-973-159-258-9 Apărut 2020

INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
“COSTIN C. KIRIȚESCU”

TEZAUR

2004

vol. LXXIII

ACADEMIA ROMÂNĂ

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

SUMAR
VOLUMUL LXXIII

PROBLEME ECONOMICE NR. 96/2004 _____ 1

ROLUL STATULUI ÎN ORIENTAREA ŞI CONTROLUL ACTIVITĂŢII ECONOMICO-SOCIALE - PRINCIPALELE TENDINŢE PE PLAN MONDIAL 3

1. PRINCIPALELE INCIDENŢE ALE STATULUI ÎN ECONOMIE 7

2. PRINCIPALELE CARACTERISTICI ALE UNOR MECANISME DE REGLARE A ACTIVITĂŢII ECONOMICE: PIAŢA ŞI STATUL 10

3. EXPANSIUNEA ŞI REGRESIUNEA ROLULUI STATULUI ÎN ECONOMIA DE PIAŢĂ MODERNĂ 17

4. ROLUL STATULUI ÎN PERIOADA DE TRANZIŢIE 25

5. CERINŢE ACTUALE ALE INTERVENŢIEI STATULUI ÎN ECONOMIA ROMÂNIEI 34

BIBLIOGRAFIE 38

PROBLEME ECONOMICE NR. 97/2004 _____ 41

CLIMATUL DE AFACERI ÎN PROFIL TERITORIAL - STUDIU DE CAZ PENTRU ZONA MUSCEL 43

1. CLIMATUL DE AFACERI ÎN ROMÂNIA 47
   1.1. Cadrul macroeconomic 47
   1.2. Rolul şi ponderea IMM-urilor în economia României 51

2. CLIMATUL DE AFACERI LOCAL – SUPORT AL DEZVOLTĂRII VIITOARE A ZONEI MUSCEL 58
   2.1. Repere şi instrumentar metodologic de analiză a climatului de afaceri local 58
   2.2. Climatul de afaceri local – puncte forte şi puncte slabe, nivel şi structură ... 59

3. CONCLUZII ŞI PROPUNERI PRIVIND DEZVOLTAREA ECONOMICO-SOCIALĂ A ZONEI MUSCEL 69

BIBLIOGRAFIE 71

PROBLEME ECONOMICE NR. 98/2004 73

DEBLOCAREA FINANCIARĂ 75

1. EVOLUȚIA BLOCAJULUI FINANCIAR..... 80

2. CAUZELE PROFUNDE ALE BLOCAJULUI FINANCIAR 85

3. CONSECINȚELE BLOCAJULUI FINANCIAR 95

4. ÎN ÎMPREJURĂRI EXCEPȚIONALE SE IMPUN MĂSURI DE EXCEPȚIE 98

PROBLEME ECONOMICE NR. 99/2004 107

REGLEMENTĂRI SPECIFICE PRIVIND ADMINISTRAREA PREȚURILOR ÎN ECONOMIA ROMÂNEASCĂ ÎN TRANZIȚIE 109

1. ELEMENTE TEORETICE PRIVIND PROCESUL DE REGLEMENTARE..... 113
   1.1. Evoluția şi modelele teoriei reglementării 114
   1.2. Sectoarele supuse reglementărilor 121
   1.3. Mecanismele reglementării guvernamentale 122

2. APLICAREA TEORIEI REGLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA..... 124

3. PRINCIPALELE ETAPE DE LIBERALIZARE A PREȚURILOR..... 129

4. CONCLUZII 142

BIBLIOGRAFIE..... 144

PROBLEME ECONOMICE NR. 100/2004 147

AVANTAJE ŞI DISPARITĂȚI ÎN DOMENIUL RESURSELOR UMANE DIN C-D ÎN ROMÂNIA COMPARATIV CU ALTE ȚĂRI 149

INTRODUCERE..... 153

Capitolul 1. TENDINȚE PRIVIND RESURSELE UMANE DIN ŞTIINȚĂ ŞI TEHNOLOGIE 156
   1.1. Precizări metodologice..... 156
   1.2. Analiza resurselor umane din C-D din România în comparație cu diferite țări europene 158
   1.3. Educația – factor primordial al asigurării forței de muncă competente pentru domeniul C-D 162

Capitolul 2. EVOLUȚIA PERSONALULUI DIN ACTIVITATEA DE C-D DIN ROMÂNIA..... 168

BIBLIOGRAFIE 183

PROBLEME ECONOMICE NR. 101/2004 _____ 185

DIRECȚII DE ACȚIUNE, MĂSURI ŞI INSTRUMENTE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A FUNCȚIONALITĂȚII ŞI EFICIENȚEI SISTEMELOR DE PROTECȚIE SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA 187

CUVÂNT ÎNAINTE 191

1. SCOPUL ŞI PRINCIPALELE OBIECTIVE ALE REFORMELOR 192
   1.1. În țări europene dezvoltate 192
   1.2. În România 193

2. REFORMA SISTEMULUI DE PENSII 195
   2.1. Progrese şi limite în reformarea sistemului de pensii 195
   2.2. Probleme şi direcții de acțiune 197
   Referințe bibliografice 200

3. REFORMA SISTEMULUI SANITAR DIN ROMÂNIA 201
   3.1. Elemente care particularizează obiectivele reformei 201
   3.2. Direcții de acțiune şi rezultate 202
   3.3. Probleme şi soluții posibile 205
   Referințe bibliografice 210

4. REFORMA SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ A ŞOMERILOR 211
   4.1. Experiența țărilor membre ale UE 211
   4.2. Efecte ale reformei sistemului asigurărilor de şomaj în România 218
   4.3. Orientări şi direcții de acțiune în perspectiva integrării europene 220
   Referințe bibliografice 225

PROBLEME ECONOMICE NR. 102-103/2004 _____ 227

CIRCULAȚIA FORȚEI DE MUNCĂ. SCENARII, POSIBILE EVOLUȚII 229

1. PRELIMINARII 233
   1.1. Obiective 233
   1.2. Context general. Factori asociați 233

2. CIRCULAȚIA: MIGRAȚIA ŞI MOBILITATEA FORȚEI DE MUNCĂ. UNELE CLARIFICĂRI CONCEPTUALE 239
   2.1. Concept 239
   2.2. Libera circulație a persoanelor şi /sau a forței de muncă 240

2.3. Migrația 242
2.4. Mobilitatea forței de muncă / a lucrătorilor / a capitalului uman 242

3. DIMENSIUNI. FORME. CARACTERISTICI ALE MIŞCĂRII MIGRATORII. IMPACTUL TRANZIȚIEI. CONCLUZII FINALE 245
3.1. Migrația internă 245
3.2. Migrația externă 247
3.3. Efectele migrației, cu accent pe migrația externă 255

4. O TENTATIVĂ DE PREVIZIONARE A CIRCULAȚIEI PERSOANELOR ŞI A FORȚEI DE MUNCĂ 260
4.1. Concepte, metode şi tehnici 260
4.2. Unele rezultate 263
4.3. Scenarii ale migrației externe în România 266

5. PROBLEME ŞI PRIORITĂȚI ALE UNEI ȚĂRI ÎN TRANZIȚIE: ROMÂNIA 281
5.1. Unele precizări 281
5.2. Dileme 283
5.3. Priorități şi direcții de acțiune 287
5.4. Unele semne de întrebare 289

NOTE ŞI REFERINȚE BIBLIOGRAFICE 290

ANEXE 296

PROBLEME ECONOMICE NR. 104/2004 301

PRODUSUL CULTURAL – CONCEPT-CHEIE ÎN ABORDAREA ECONOMICĂ A CULTURII 303

1. ACCEPȚIUNILE CONCEPTULUI 307

2. TIPURI DE PRODUSE CULTURALE 314

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE 326

PROBLEME ECONOMICE NR. 105/2004 327

STRATEGIA DEZVOLTĂRII DURABILE ÎN VIZIUNEA ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE A FRANCOFONIEI 329

STRATEGIA DEZVOLTĂRII DURABILE ÎN VIZIUNEA ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE A FRANCOFONIEI 333

1. ISTORICUL DEZVOLTĂRII DURABILE 333

2. FRANCOFONIA ŞI DEZVOLTAREA DURABILĂ 336

3. IMPORTANȚA REUNIUNII LA NIVEL ÎNALT DE LA OUAGADOUGOU 340

PROBLEME ECONOMICE NR. 106/2004 _____ 347

SIMULAREA DINAMICII UNOR INDICATORI MACROECONOMICI PE TERMEN MEDIU 349

INTRODUCERE 353

1. CONTEXTUL MACROECONOMIC ACTUAL 355

2. OBIECTIVE ŞI MĂSURI ALE POLITICII FINANCIARE PE TERMEN MEDIU ŞI LUNG 358

3. PREZENTAREA MODELELOR ŞI A IPOTEZELOR FOLOSITE LA ELABORAREA SCENARIILOR 364

3. REZULTATELE SIMULĂRILOR:SCENARII DE PROGNOZĂ PÂNĂ LA ORIZONTUL ANULUI 2007 368

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ 372

PROBLEME ECONOMICE NR. 107/2004 _____ 377

METODE UTILIZABILE PENTRU EFICIENTIZAREA SISTEMULUI INSTITUȚIONAL ROMÂNESC 379

1. CREŞTEREA PERFORMANȚELOR ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNEŞTI 383

2. EVIDENȚIEREA CELOR MAI ADECVATE METODE, TEHNICI ŞI PROCEDURI CE POT FI UTILIZATE PENTRU RIDICAREA EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII INSTITUȚIILOR PUBLICE 388
   2.1. Managementul prin comparație sau benchmarking 389
   2.2. Managementul prin obiective a organizațiilor publice 394
   2.3. Managementul prin bugete 401
   2.4. Managementul prin proiecte 406

3. STABILIREA CONDIȚIILOR ŞI A POSIBILITĂȚILOR DE APLICARE A METODELOR MODERNE DE MANAGEMENT 411
   3.1. Descentralizarea şi consolidarea autonomiei organizațiilor publice 411
   3.2. Stabilirea unor structuri organizatorice adecvate scopurilor fiecărei organizații publice 414
   3.3. Modernizarea managementului public 417

3.4. Determinarea posibilităților de aplicare în organizațiile publice a noilor metode de management 419

BIBLIOGRAFIE 420

PROBLEME ECONOMICE NR. 108-109/2004 423

ANALIZA COST-BENEFICIU A ADOPTĂRII ACQUIS-ULUI COMUNITAR DE MEDIU 425

1. INTRODUCERE 429

2. ESTIMAREA COSTURILOR DE CONFORMARE LA LEGISLAȚIA DE PROTECȚIE A MEDIULUI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ 430
   2.1. Probleme metodologice în estimarea costurilor de conformare 431
   2.2. De la "costuri adiționale" la "costuri totale" 435
   2.3. Indicatori de cost 436

3. ESTIMAREA COSTURILOR DE CONFORMARE ÎN ROMÂNIA 439
   3.1. Costuri de conformare totale 439
   3.2. Estimarea costurilor de conformare pe directive specifice 441
   3.3. Costurile de conformare în țările candidate 451

4. BENEFICII ALE TRANSPUNERII ŞI IMPLEMENTĂRII LEGISLAȚIEI UE ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI MEDIULUI 453
   4.1. Tipuri de beneficii aferente adoptării legislației UE 454
   4.2. Evaluarea calitativă a beneficiilor rezultate din transpunerea legislației UE 459
   4.3. Cuantificarea fizică a beneficiilor şi reducerea presiunii asupra mediului, pe sectoare 460
   4.4. Beneficii potențiale datorate implementării directivelor privind controlul poluării industriale, în România 465
   4.5. Valoarea beneficiilor 469

5. ANALIZA COST – BENEFICIU (ACB) 471
   5.1. Elemente metodologice 471
   5.2. Instrumentarea analizei 474

6. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR DE PROTECȚIE A MEDIULUI 475
   6.1. Considerații generale 475
   6.2. Planificarea financiară 477

7. CONCLUZII ŞI PROPUNERI 484
   7.1. Concluzii privind costurile 484
   7.2. Concluzii privind beneficiile 485

7.3. Propuneri 487

8. ANEXE..... 489

9. BIBLIOGRAFIE 492

PROBLEME ECONOMICE NR. 110/2004 _____ 495

COSTURILE ŞI BENEFICIILE RESPECTĂRII CONDIŢIILOR DE MEDIU ALE UNIUNII EUROPENE STUDIU DE CAZ: PROTECŢIA APEI..... 497

1. ESTIMAREA COSTURILOR IMPLICATE DE POLITICILE DE PROTECŢIE A MEDIULUI PENTRU ADERAREA LA UNIUNEA EUROPEANĂ..... 501
   1.1. Aspecte generale 501
   1.2. Indicatori ai costurilor totale şi suplimentare 502
   1.3. Consideraţii strategice privind implementarea legislaţiei şi a politicii de protecţie a mediului în UE şi în ţările candidate 504

2. COSTURILE ŞI BENEFICIILE EVALUATE PENTRU ADOPTAREA DIRECTIVELOR DE PROTECŢIE A MEDIULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ..... 507
   2.1. O analiză comparativă a directivelor..... 508
   2.2. Analiza comparativă a statelor membre UE (din punct de vedere al costurilor implementării directivelor de mediu)..... 513
   2.3. Aspecte privind cerinţele şi costurile transpunerii *acquis*-ului comunitar mediu în România..... 515

3. PROBLEME ECONOMICO–FINANCIARE ŞI IMPLICAŢII ALE IMPLEMENTĂRII DIRECTIVELOR EUROPENE ŞI A DIRECTIVEI-CADRU A APEI ÎN ROMÂNIA..... 521

4. ANALIZA ECONOMICĂ A IMPLEMENTĂRII DIRECTIVEI-CADRU A APEI .. 524
   4.1. Importanţa, etapele şi rezultatele preconizate ale analizei economice..... 524
   4.2. Evaluarea costurilor şi a beneficiilor implementării Directivei-cadru a apei a Uniunii Europene (Water Framework Directive CE/22 dec. 2000)..... 530

BIBLIOGRAFIE..... 541

PROBLEME ECONOMICE NR. 111/2004 _____ 543

FUNDAMENTAREA TEORETICO-METODOLOGICĂ A EVALUĂRII COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA MONETARĂ EUROPEANĂ 545

INTRODUCERE..... 549

DE LA ROMA LA MAASTRICHT: SCURTĂ ISTORIE A UNIUNII ECONOMICE ŞI MONETARE (UEM) 550

METODOLOGIA DE EVALUARE A COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR ÎN PERIOADA DE PREADERARE 554
1. Armonizarea legislativă 555
2. Capacitatea administrativă 556
3. Problema convergenței nominale şi problema convergenței reale. Cazul României 556

BIBLIOGRAFIE 558

EXPERIENȚA INTEGRĂRII MONETARE ÎN EUROPA ŞI RELEVANȚA EI PENTRU ROMÂNIA. PRINCIPALELE PROBLEME 559
Alternative la moneda unică. Problematizări: 560
Problematizări privind integrarea monetară a statelor care au devenit membre ale Uniunii Economice şi Monetare 560
Abordare metodologică privind integrarea monetară a statelor vest europene încă nemembre ale UEM 564
Semnificația acestor probleme pentru integrarea monetară a României. Abordare metodologică 565
Bibliografie 566

TEORIA ZONEI MONETARE OPTIME 567
Varianta inițială a teoriei şi analiza critică generală 567
Criteriul circulației forței de muncă 569
Gradul de deschidere a economiei 570
Criteriul de diversificare a producției 572
Similaritatea structurilor economice 572
Corelarea nivelului inflației 573
Integrarea comercială 573
Integrarea financiară 575
Sincronizarea ciclurilor de afaceri 576
Flexibilitatea prețurilor şi a salariilor 577
Mecanismul de transmisie a politicii monetare 577
Corelarea şocurilor şi a variației cursului de schimb 577
Sunt criteriile propuse endogene? 578
Versiunea lărgită a teoriei monetare optime 578
Evaluarea şocurilor asimetrice 580
Concluzii 581
Bibliografie 582

PROBLEME ECONOMICE NR. 112/2004 **583**

PRIORITĂȚILE POLITICILOR AGRICOLE ŞI RURALE ROMÂNEŞTI ÎN PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ ... 585

INTRODUCERE ... 589

Capitolul 1. ANALIZA SITUAȚIEI ECONOMICE ŞI SOCIALE A COMUNITĂȚILOR RURALE DIN ROMÂNIA ... 591
1.1. Structuri funciare şi de organizare a exploatării pământului ... 591
1.2. Structuri productive ... 596
1.3. Marketing ... 598
1.4. Servicii pentru agricultură ... 599
1.5. Structuri ale resurselor de muncă ... 601
1.6. Sărăcia rurală ... 602

Capitolul 2. ANALIZA INSTITUȚIONALĂ A COMUNITĂȚILOR RURALE ROMÂNEŞTI ... 612
2.1. Dimensiunea puterii centrale ... 613
2.2. Dimensiunea puterii locale ... 615
2.3. Dimensiunea sistemului organizațiilor nonguvernamentale ... 618

Capitolul 3. IDENTIFICAREA AREALELOR LA NIVELUL CĂRORA SUNT NECESARE INTERVENȚII ECONOMICO-SOCIALE ÎN VEDEREA ADERĂRII LA UE ... 620

BIBLIOGRAFIE ... 623

PROBLEME ECONOMICE NR. 113/2004 **625**

COMENSURAREA ŞI EVALUAREA DECALAJELOR ECONOMICE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII ... 627

COMENSURAREA ŞI EVALUAREA DECALAJELOR ECONOMICE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII ... 631

POLONIA ... 642

REPUBLICA CEHĂ ... 647

SLOVACIA ... 651

SLOVENIA ... 655

UNGARIA ... 659

BIBLIOGRAFIE ... 663

PROBLEME ECONOMICE NR. 114-115/2004 665

DETALIEREA PROGRAMULUI DE ACȚIUNE PENTRU APLICAREA POLITICII INDUSTRIALE PRECONIZATE 667

Capitolul 1. SECTORUL DE EXTRACȚIE A ȚIȚEIULUI 671
1.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 671
1.2. Planul de acțiune 673

Capitolul 2. SECTORUL DE RAFINARE A ȚIȚEIULUI ŞI INDUSTRIA PETROCHIMICĂ 678
2.1. Direcțiile şi obiectivele sectorului de prelucrare țiței şi petrochimie pe termen mediu şi lung 678
2.2. Planul de acțiune 679

CAPITOLUL 3. SECTORUL DE EXTRACȚIE ŞI PRELUCRARE A SĂRII 680
3.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 680
3.2. Planul de acțiune 682

Capitolul 4. SECTORUL DE EXTRACȚIE A GAZELOR NATURALE 685
4.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 685
4.2. Planul de acțiune 691

Capitolul 5. SECTORUL CARBONIFER 695
5.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 695
5.2. Planul de acțiune 697

Capitolul 6. SECTORUL DE EXTRACȚIE A MINEREULUI DE URANIU 700
6.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 700
6.2. Planul de acțiune 701

Capitolul 7. SECTORUL GESTIONĂRII RESURSELOR DE APĂ DIN ROMÂNIA 702
7.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 702
7.2. Planul de acțiune 702

Capitolul 8. SECTORUL DE EXTRACȚIE ŞI PRELUCRARE A MINERALELOR METALIFERE. INDUSTRIA SIDERURGICĂ 704
8.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 706
8.2. Planul de acțiune 706

Capitolul 9. SECTORUL DE EXPLOATARE A SUBSTANȚELOR NEMETALIFERE ŞI A ROCILOR UTILE 710
9.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 710
9.2. Planul de acțiune 711

Capitolul 10. SECTORUL DE EXPLOATARE ŞI PRELUCRARE A LEMNULUI. INDUSTRIA MOBILEI 717
10.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 717
10.2. Planul de acțiune 721

Capitolul 11. SECTORUL RECICLĂRII MATERIALELOR REFOLOSIBILE 732
11.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului 732
11.2. Planul de acțiune 739

BIBLIOGRAFIE 741

PROBLEME ECONOMICE NR. 116/2004 743

ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND COSTURILE ŞI BENEFICIILE INTEGRĂRII ROMÂNIEI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ 745

1. INTRODUCERE 749

2. COSTURI ŞI BENEFICII. PRINCIPALELE ACCEPȚII DATE TERMENILOR 750
2.1. Sfera de cuprindere 752
2.2. Factorul timp 754

3. ABORDAREA COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR DIN PERSPECTIVA FACTORILOR DE PRODUCȚIE 757
3.1. Impactul aderării asupra capitalului uman 757
3.2. Impactul asupra capitalului 760
3.3. Impactul asupra factorului natural 761
3.4. Cunoaşterea 762

4. ASPECTE TEORETICO-METODOLOGICE SECTORIALE 762
4.1. Implicațiile procesului de integrare asupra industriei 763
4.2. Comerțul exterior 764
4.3. Sectorul agricol 775

PROBLEME ECONOMICE NR. 117/2004 779

MODELAREA SCENARIILOR PENTRU STRATEGIA ECONOMICĂ DE INTEGRARE 781

I. INTRODUCERE 785

II. PRINCIPII ŞI METODOLOGII DE ELABORARE A SCENARIILOR DE INTEGRARE 786

III. CRITERIILE DE LA LISABONA ŞI PROVOCĂRILE ADRESATE ȚĂRILOR CANDIDATE 803

IV. INDICATORII STRUCTURALI - CEL MAI RECENT INSTRUMENT DE MĂSURARE A PERFORMANȚELOR ECONOMICE PROMOVAT DE UNIUNEA EUROPEANĂ 807

V. INDICATORII STRUCTURALI ŞI SCENARIILE DE INTEGRARE ALE ROMÂNIEI 810

BIBLIOGRAFIE 816

PROBLEME ECONOMICE NR. 118/2004 821

POLITICI MACROECONOMICE - CRITERII DE PERFORMANȚĂ 823

INTRODUCERE 827

1. ADERAREA ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ 829
1.1. Criterii şi obiective 829
1.2. Strategia de aderare la Uniunea Europeană 830
1.2.1. Politici de stabilizare 831

2. VARIABILE DE POLITICĂ MACROECONOMICĂ 838
2.1. Principalele variabile incluse în model 838
2.2. Principalele evoluții şi dependențe 840

3. SIMULĂRI DE SCENARII PRIVIND VARIABILELE DE POLITICĂ BUGETARĂ 846
3.1. Scenariul de referință 846
3.2. Scenariul creşterii înzestrării tehnice 852
3.3. Scenariul creşterii transferurilor economice 853
3.4. Scenariul creşterii transferurilor sociale 855
3.5. Scenariul scăderii fiscalității 856

4. CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI 857

ANEXE 858

BIBLIOGRAFIE 873

INDEX DE AUTORI 875

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 96/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

ROLUL STATULUI ÎN ORIENTAREA ŞI CONTROLUL ACTIVITĂȚII ECONOMICO-SOCIALE

- PRINCIPALELE TENDINȚE PE PLAN MONDIAL -

dr. Ioan BRATU,
Mihai ION

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"ANALIZA PRINCIPALELOR TENDINȚE CE SE MANIFESTĂ PE PLAN MONDIAL PRIVIND ROLUL STATULUI ÎN ORIENTAREA ŞI CONTROLUL ACTIVITĂȚII ECONOMICO-SOCIALE",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".
Contract 155/2001
P2/10

CUPRINS

1. PRINCIPALELE INCIDENȚE ALE STATULUI ÎN ECONOMIE 7

2. PRINCIPALELE CARACTERISTICI ALE UNOR MECANISME DE REGLARE A ACTIVITĂȚII ECONOMICE: PIAȚA ŞI STATUL 10

3. EXPANSIUNEA ŞI REGRESIUNEA ROLULUI STATULUI ÎN ECONOMIA DE PIAȚĂ MODERNĂ 17

4. ROLUL STATULUI ÎN PERIOADA DE TRANZIȚIE 25

5. CERINȚE ACTUALE ALE INTERVENȚIEI STATULUI ÎN ECONOMIA ROMÂNIEI 34

BIBLIOGRAFIE 38

Rolul statului izvorăşte nu numai din capacitățile sale de constrângere şi de influențare, ci şi din bunurile pe care le produce, din serviciile pe care le prestează, locurile de muncă pe care le controlează, masele financiare pe care le girează etc.

1. PRINCIPALELE INCIDENȚE ALE STATULUI ÎN ECONOMIE

Una dintre problemele importante ale teoriei şi practicii o constituie raportul dintre stat şi economie. Timp de peste două sute de ani, gândirea economică a fost dominată de controversele referitoare la rolul economic al statului, conturându-se un evantai de concepții, mergând de la liberalism până la totalitarism.

Liberalismul economic se caracterizează prin cerința de neamestec al statului în viața economică. Adam Smith, unul dintre fondatorii teoriei liberalismului susținea suveranitatea individului şi caracterul autoreglator al pieței. El arăta că există o „mână invizibilă", care îi determină pe producătorii individuali să promoveze interesele societății. Intervenția statului era acceptată de el doar în cazul în care nu exista un interes privat pentru producerea anumitor bunuri, cum este de exemplu, cazul unor infrastructuri sau al educației.

Teoria neoclasică, susținând în continuare ideea nonintervenționismului, accepta totuşi intervenția statului în cazul unor bunuri colective indivizibile, a existenței externalităților (de exemplu, poluarea), precum şi a randamentelor crescânde care conduc la situații de monopol.

Recunoscând incapacitatea pieței de a se autoregla oricând şi în mod automat, prin mecanismul propriu şi prin libera concurență, Keynes a sugerat completarea mecanismului pieței cu intervenția statului, în scopul corectării dezechilibrelor ciclice şi al evitării amplificării lor. Prin aceasta se urmărea preîntâmpinarea unor fenomene negative ale economiei şi piețelor, printr-o intervenție activă a statului.

Conform viziunii lui Keynes, statul este considerat un agent economic specific a cărui intervenție este legitimă în exercitarea a trei funcții majore: producția sau alocarea de bunuri şi servicii, redistribuirea veniturilor, stabilizarea sau reglarea economică.

Unele păreri contradictorii au fost exprimate de economiştii americani Friedman şi Galbraith, primul fiind adept al *laissez faire*-ului, iar cel de-al doilea al intervenționismului.

După Milton Friedman, creşterea puterii statului reprezintă un pericol la adresa libertății şi prosperității. În opinia sa, omul liber nu recunoaşte alt scop

rațional decât acela care reprezintă suma scopurilor pe care fiecare se străduieşte să le servească, să le atingă în mod individual.

Concentrarea puterii reprezintă cea mai mare amenințare. Deşi se apreciază că este necesar guvernul pentru a putea apăra libertatea, totuşi prin concentrarea puterii în mâinile oamenilor politici, guvernul reprezintă o amenințare la adresa libertății.

J.K. Galbraith este, fără îndoială, unul dintre economiştii contemporani care se bucură de cea mai largă reputație. Potrivit unor aprecieri, opera lui este expresia unei posibile noi revoluții în ştiința economică, considerată mult mai mare decât cea keynesiană.

Conform părerii lui Galbraith, sistemul economic funcționează ca răspuns la cererea pieței. Însă acolo unde, din diferite motive, răspunsul la această cerere este inadecvat sau imperfect, administrației de stat i se poate pretinde să corecteze cererea sau să determine răspunsul în aşa fel încât să îl armonizeze cât mai bine cu interesul public.

Optica neoclasică referitoare la stat s-a modificat în ultima jumătate a secolului trecut, în sensul că a inclus printre funcțiile statului şi pe cea a asigurării conducerii generale a economiei. Necesitatea unei conduceri generale a economiei a făcut să crească mult rolul statului în sistemul economic, această conducere fiind considerată ca având supremație față de interesul economic particular, întrucât reflectă interesul general al societății.

Pentru susținătorii „economiei ofertei", cum ar fi Arthur Laffer, intervenționismul sau paternalismul excesiv al statului reprezintă cauza reducerii „înclinației naturale" a oamenilor către muncă şi economisire, el constituind un factor esențial al crizei economice contemporane. Un alt economist, Pierre Rosanvallon, deosebeşte o criză financiară, o criză de eficacitate şi o criză de legitimitate a *statului-providență*.

Dincolo de deosebirile de nuanță de la un autor la altul, intervenția statului este în general acceptată numai în anumite situații, şi anume atunci când este vorba de existența bunurilor colective indivizibile, a externalităților sau a monopolurilor generate de randamentele crescătoare. În aceste cazuri, statului îi revine fie rolul de a organiza producția şi a prelua în contul său diferite externalități, fie de a uza de constrângeri legislative pentru a acoperi costurile de producție (impozite, redevențe etc.) sau pentru a menține concurența (legi anti-trust), chiar dacă piața împinge la o concentrare a întreprinderilor.

Pentru liberali, statul reprezintă un agent preocupat să determine respectarea proprietății private şi a regulilor concurenței, să asigure difuziunea informațiilor utile agenților economici, precum şi relații sociale paşnice, să reprezinte interesele țării în exterior, să asigure respectarea integrității teritoriale şi să protejeze bunurile şi persoanele conform normelor de drept.

În doctrina liberală, se găsesc întotdeauna trei elemente: libertate, bunăstare şi eficacitate, dar în dozaje diferite de la un autor la altul. Astfel, discipolii şcolii austriece propăvăduiesc existența unui „stat minimal", dar alți

teoreticieni liberali sunt de acord cu Musgrave, care defineşte astfel cele trei funcții ale statului: funcția de alocare a resurselor, funcția de distribuire a veniturilor şi funcția de reglare, vizând acțiuni conjuncturale pentru a atenua sau depăşi fluctuațiile ciclice, a asigura creşterea şi echilibrul macroeconomic. Aceasta este o nouă concepție despre stat, şi anume „statul rațional" de tip Samuelson. În ultimele decenii, chiar şi liberalii cei mai categorici precum Hayek, în ciuda aprecierilor sale privind ineficiența intervenției statului, susțin totuşi că, în anumite situații, intervenția acestuia în economie este justificată, pentru a corecta anumite rezultate nefavorabile în domeniul producției şi repartiției, pentru a facilita derularea activității economice, prin crearea unui cadru monetar stabil şi asigurarea serviciilor colective.

În concepția marxistă, statul este, în principal, un agent de organizare şi conducere a societății în slujba clasei conducătoare care încearcă să mențină puterea acestei clase.

În teoriile marxiste se găsesc două abordări diferite în ceea ce priveşte statul şi rolul său în societate. Pe de o parte, este contestată însăşi existența statului – comunismul fiind o societate fără clase şi stat, iar pe de altă parte, existența sa este legată de divizarea societății în clase sociale, el fiind un instrument în serviciul clasei dominante. În practică, teoria marxistă s-a tradus, în majoritatea țărilor comuniste prin ingerința statului în toate domeniile vieții economico-sociale, prin centralizarea excesivă a deciziilor şi reducerea, uneori până la anihilare, a inițiativei şi libertății de acțiune a agenților economici, instrumentele utilizate fiind cele de tip administrativ-birocratic şi, în ultimă instanță, prin instituirea unui regim de esență totalitară. Sub un astfel de regim, indivizii erau considerați subordonați statului, drepturile lor depinzând de voința acestuia.

În plan practic, s-a dovedit că proiectele de dezvoltare care au mizat exclusiv, fie pe organizarea completă a vieții economice de către stat, fie pe trecerea responsabilității colective asupra pieței au cunoscut serioase eşecuri. Exemple tipice în acest sens sunt, pentru primul caz, fosta economie sovietică, iar pentru cel de-al doilea, economia chiliană. În acest din urmă caz, strategiile extrem de liberale au dus la unele dezechilibre care au trebuit corectate prin dezvoltarea unor structuri de încurajare a exporturilor şi de reglementare a intrărilor de capital (Boyer, 2000).

Analiza strategiilor de dezvoltare a diferitelor țări confirmă unele învățăminte furnizate de evoluția teoriilor economice, şi anume că este necesară o anumită convergență către o concepție echilibrată a relațiilor stat – piață, eliminând atitudinile extremiste care s-au manifestat în acest domeniu. Prin urmare, statul şi piața nu pot fi contrapuse. Nici una dintre aceste instituții nu este substituibilă una alteia. Raportul care trebuie să existe între ele este de complementaritate.

2. PRINCIPALELE CARACTERISTICI ALE UNOR MECANISME DE REGLARE A ACTIVITĂȚII ECONOMICE: PIAȚA ŞI STATUL

În cadrul economiei de piață a fiecărei țări s-a impus, în ultimul secol, îmbinarea crescândă a mecanismului întemeiat pe legitățile obiective cu realizarea unor intervenții adecvate ale statului, respectiv ale guvernului în viața economică şi socială. În mod firesc, activitatea statului poate contribui în mare măsură la atenuarea şi eliminarea decorelărilor manifestate în fiecare țară, între economia reală şi cea nominală, astfel încât să se realizeze o creştere economică susținută şi o înaltă eficiență economică, socială şi ecologică. În fond, prin aceasta se realizează parțial rolul activ şi pozitiv al statului în viața economică şi socială.

O dată cu dezvoltarea şi diversificarea economiei moderne, statului i-au fost impuse din ce în ce mai multe competențe şi responsabilități. Este vorba, îndeosebi, despre serviciile pe care economia privată, prin natura sa, nu le poate oferi.

Trebuie să luăm în considerare faptul că o economie modernă nu se poate constitui fără intervenția statului, nu reuşeşte să ajungă şi să se mențină la un nivel performant şi să realizeze un progres general continuu. Pot interveni operațiuni de amploare riscante şi păgubitoare, pot exista crize şi recesiuni dureroase şi de lungă durată. Măsurile adecvate care trebuie luate pentru a le controla sunt foarte controversate, dar nu există nici o îndoială că statul este cel care are competența şi responsabilitatea să le ia. Statul capătă misiunea de a corecta lipsurile dovedite ale pieței şi practicii, printr-o ordine economică modelată conştient. Această politică a ordinii economice ar trebui să creeze, pe de o parte, cadrul sistemului şi structura economică pentru concurența totală şi acolo unde acest lucru nu a fost posibil sau unde, din motive de rațiune economică sau socială, nu este indicat.

Statul în general şi guvernul în special se află în întreaga lume în centrul atenției politicienilor, oamenilor de afaceri, economiştilor, juriştilor etc.

Investigațiile efectuate pe baza literaturii examinate, ne-au condus la concluzia că, în calitate de mecanisme de reglare a activității economice, piața şi statul prezintă atât avantaje, cât şi dezavantaje evidente.

Astfel, piața:

- stimulează producătorii să realizeze bunurile cerute de consumatori;
- impulsionează calificarea indivizilor;

- încurajează consumatorii să folosească în mod economic resursele rare;
- oferă un grad înalt de libertate economică;
- oferă informații asupra condițiilor locale;
- este un mecanism impersonal, care, prin natura lui, nu poate fi corupt.

Totodată s-au pus în evidență unele limitări şi dezavantaje ale pieței, printre care menționăm următoarele:

- nu oferă celor slabi şi lipsiți de speranță aceleaşi şanse;
- generează instabilitate economică;
- provoacă atitudini monopoliste;
- nu stimulează reducerea unor efecte colaterale, cum ar fi de exemplu poluarea;
- nu funcționează în anumite domenii, cum ar fi apărarea;
- prin reclamă se forțează cererea consumatorilor.

Aceste dezavantaje şi limitări oferă argumente pentru intervenția statului. Motivele pentru care statul intervine în economie pot fi sintetizate astfel:

- promovarea bunurilor publice;
- intervenția în domeniul externalităților, încurajând activități care au efecte externe (de exemplu, vaccinarea împotriva anumitor boli) sau descurajând pe cele care au costuri externe (exemplu, poluarea aerului);
- încurajarea consumului bunurilor de merit, descurajarea şi interzicerea produselor nocive;
- ajutorarea celor săraci;
- asigurarea unui nivel ridicat de utilizare a forței de muncă;

Printre criticile aduse intervenției statului se menționează următoarele:

- Statul este un rău gestionar. Conform unor păreri, întreprinderile publice sunt mai puțin bine conduse.
- Reglementarea se opune libertății de piață. Pe această bază s-au produs dereglementări importante, mai ales după 1970, în Franța, în Marea Britanie şi SUA.
- Impozitele şi cheltuielile publice sunt prea ridicate.
- Sunt prea mulți funcționari publici sau aceştia nu sunt repartizați corespunzător pe domenii.
- Deficitele bugetare sărăcesc țara şi colectivitățile locale.

În literatura occidentală se vorbeşte despre o adevărată criză a statului providență, deoarece creşterea cheltuielilor sociale frânează dinamismul economic. În acest sens, se identifică o triplă criză:

- criza financiară, deoarece criza economică reduce încasările şi sporeşte cheltuielile pentru protecție socială;
- criza de eficacitate, datorită menținerii unor inegalități sociale;

- criza de legitimitate, datorită incriminării unor principii de redistribuire şi solidaritate.

Prăbuşirea regimurilor totalitare din țările Europei Centrale şi de Est, unde regula era omniprezența statului, a oferit prilejul unor critici, în sensul că, el îndeplineşte prea multe funcții şi le îndeplineşte rău, că este tentacular, neproductiv şi că limitează avântul economic. În țări ca SUA, Marea Britanie, Franța s-a manifestat tendința de a reduce din competențele statului şi a lăsa loc liber concurenței şi inițiativei private. Cu toate acestea, şomajul nu a dispărut, iar creşterea economică nu s-a instaurat permanent în aceste țări. Unii autori susțin că în SUA creşterea economică din anii ’50 şi ’60 s-a datorat investițiilor statului, de asemenea că, în Franța, cel puțin 1/6 din creşterea valorii adăugate provine din calificarea forței de muncă asigurată de stat (Vatimbella, 1994). În schimb, nu trebuie uitat că liberul schimb a devenit posibil prin creşterea intervenției publice, care a fixat cadrul activității şi a stabilit regulile acesteia.

În optica liberală, statul este ineficient şi periculos (Chatelus, Fontanel, 1993). Contestația liberală pune în cauză legitimitatea statului şi a intervenției sale şi cere în esență limitarea intervenției acestuia. Criticile aduse vizează:

- statul insațiabil (prelevările obligatorii indică o parte crescândă din PIB, reducând astfel partea economiei productive, descurajând prin fiscalitate eforturile şi inițiativele);
- statul parazit (prelevările gestionate de stat în dauna economiei productive finanțează cheltuielile inutile sau mai puțin eficiente; eşecul politicilor redistributive, care nu pot suprima sărăcia);
- statul opresor (hipertrofia acestuia distruge principiile pe care se sprijină o societate de libertăți individuale).

Această contraofensivă liberală urmăreşte un stat minimal, susținând indivizii şi întreprinderile. Se are în vedere reducerea puterii statului, în exercitarea funcțiilor sale suverane, lăsând pentru rest să joace regulile pieței. Pentru aceasta se urmăresc efectuarea de privatizări, dereglementarea activităților supuse controlului, reducerea sau cel puțin stabilizarea prelevărilor obligatorii.

Mecanismul pieței

În statele cu o economie modernă şi eficientă, piața este plasată în centrul economiei. O astfel de economie înseamnă piețe integrate, care nu pot funcționa fără instituții şi informații.

Piața reglează prin mecanismele ei cea mai mare parte a fenomenelor şi proceselor care au loc în societatea modernă. După părerea lui J.K. Galbraith (1996), piața se bazează pe reacția nedirijată a producătorilor mai mici sau mai mari față de puterea de cumpărare şi dorința consumatorilor interni sau externi. Puterea de cumpărare dirijează mecanismul activității productive față de care

aceasta reacționează, închizându-se cercul. Acest mecanism este considerat esența sistemului economiei de piață.

Problema principală este măsura în care acest mecanism funcționează independent şi cât de mult trebuie să-l sprijine şi influențeze puterea de cumpărare, respectiv cererea efectivă care susține sistemul. Piața este deci un mod de confruntare a ofertei cu cererea pentru realizarea unui schimb de produse, servicii şi capitaluri. Ea este un mecanism complex care reprezintă totalitatea relațiilor generate de actele de vânzare-cumpărare, împreună cu condițiile concrete legate de manifestarea cererii şi ofertei de bunuri şi servicii şi de mecanismele de armonizare a acestora, în conexiunea lor cu spațiul şi timpul în care se desfăşoară.

Piața se prezintă sub numeroase forme şi tipuri, cele mai semnificative fiind: piața bunurilor şi serviciilor, piața muncii, piața monetar-valutară, piața creditului, piața de capital etc.

Pe piață se verifică concordanța dintre nivelul, structura, calitatea ofertei şi nivelul, structura şi calitatea cererii, finalizându-se astfel acțiunea legii cererii şi ofertei. Prin intermediul informațiilor oferite de piață, agenții economici pot şi trebuie să acționeze în direcția realizării echilibrului dintre cererea şi oferta de bunuri şi servicii. În realizarea acestui echilibru, un rol crucial îl au prețurile întrucât prin ele cumpărătorii primesc informația cu privire la suma de bani pe care trebuie să o cheltuiască pentru a obține un produs, iar producătorii primesc informații cu privire la mărimea veniturilor la care se pot aştepta producând şi vânzând produse sau prestând servicii.

„Folosirea pe scară largă a pieței reduce tensiunea din structurile sociale, făcând inutilă – afirma Milton Friedman (1962) – conformarea în privința oricăreia dintre activitățile pe care le cuprinde. Cu cât numărul de activități care intră în aria pieței este mai mare, cu atât sunt mai puține problemele care reclamă deciziile explicit politice şi deci în legătură cu care este necesar un acord. La rândul lor, cu cât problemele asupra cărora este necesar un acord sunt mai puține, cu atât este mai mare posibilitatea de a obține un acord, menținând totodată o societate liberă”.

Prețurile influențează fundamental stimulentele. Ele funcționează cel mai bine când există concurență. Prețurile şi concurența determină producătorii să fie conştienți de costuri şi să țină cont de resursele care pot fi utilizate în modalități alternative. În acelaşi timp, consumatorii, sub constrângerile bugetului, vor determina structura consumului printr-un arbitraj între prețurile bunurilor şi utilitatea pe care acestea o au pentru fiecare individ.

O consecință deosebit de importantă a concurenței este aceea că întreprinderile se deschid inovației. Aceasta duce la cercetare şi dezvoltare, în scopul utilizării unor metode noi de producție, noi materii prime, noi modalități de organizare a producției şi de distribuție etc.

Pilonul pe care se sprijină capacitatea efectivă a pieței de a coordona constă în rolul prețurilor ca purtătoare de informații, când prețurile sunt juste din

punctul de vedere al societății, când proprietatea privată este în siguranță şi când toți participanții concură liber unii cu ceilalți, se străduiesc să obțină rezultatul optim pentru ei înşişi. În aceste condiții piața va putea cu adevărat să asigure o cantitate de bunuri şi servicii în continuă creştere.

Piața are un mecanism intern care asigură modificarea structurii producției o dată cu progresul tehnologic şi cu modificările preferințelor cumpărătorilor. Ea se cere privită prin prisma mecanismelor folosite pentru coordonarea tuturor deciziilor adoptate în mod individual de către producători şi consumatori.

În practică se întâlneşte foarte rar sau loc situația în care toate prețurile să fie corecte în orice moment, fiind astfel purtătoare de informații exacte, întotdeauna există imperfecțiuni de diferite feluri ale pieței, care implică intervenția statului pentru corectarea lor. În cazul monopolurilor s-ar putea recomanda să se deschidă accesul pentru înființarea de noi firme sau pentru concurență, prin intermediul importurilor. Desigur, imperfecțiunile minore de pe piață nu trebuie înlocuite cu unele majore realizate de autoritățile statului. Astfel, o piață imperfectă trebuie comparată cu reglementările imperfecte.

Este indispensabil însă ca autoritățile statului să opteze, pe de o parte, pentru corectarea imperfecțiunilor pieței, ca acestea să fie măsurate şi comparate cu imperfecțiunile pe care le creează intervenția lor directă, iar pe de altă parte, trebuie să fie sigure că reglementările care vor fi introduse îmbunătățesc situația.

Imperfecțiunile pieței, privite la ansamblul economiei, pot costa scump societatea. De aceea, pentru soluționarea lor eficientă este nevoie de politicieni care să aibă atât o înțelegere a relațiilor economice, cât şi curajul şi puterea de a permite intereselor comunității pe ansamblu să aibă prioritate față de cele ale grupurilor de presiune.

Intervenția statului în economia de piață

Într-o economie de piață, guvernul nu este despovărat de responsabilitățile economice şi sociale. Toate economiile de piață moderne sunt economii mixte, în sensul că în timp ce majoritatea deciziilor economice sunt luate fără intervenția guvernului, anumite decizii sunt însă încredințate guvernului, din diferite motive, cum ar fi acelea de a asigura: reguli stabile care să protejeze proprietatea privată, concurența efectivă şi schimbul liber de bunuri şi servicii, un cadru legal pentru faliment şi reorganizarea individuală. Aceste precondiții de bază sunt esențiale pentru ca o economie de piață să funcționeze adecvat. În acest sens, J.K. Galbraith (1962) consideră că „sprijinul administrației de stat este vital pentru dezvoltarea economiei”, indiferent dacă este sub formă de piață pentru produse, de sursă de capital pentru încurajarea şi finanțarea dezvoltării de noi produse şi procese, de garanții împotriva riscurilor intrinseci ale unei astfel de dezvoltări, fie pentru a furniza forța de muncă calificată, a construi infrastructura, fie, în sfârşit, pentru a salva întreprinderile falimentare sau cărora nu le merge bine afacerile etc.

Pe lângă acestea, guvernul are de jucat un rol economic important şi util şi din alte motive. Atunci când pieţele dau greş, guvernul poate şi trebuie să sprijine restabilirea lor. Desigur, nu numai pieţele dau greş, ci şi guvernele. De aceea este întotdeauna important să ne asigurăm că eşecurile pieţei, care sunt diminuate sau eliminate de către guvern, nu sunt înlocuite cu eşecuri ale guvernului de o gravitate similară sau chiar mai mare.

Modul de orientare şi control al activităţii economice de către guvern trebuie să servească interesului general al societăţii.

În concepţia lui J.K. Galbraith (1996) există patru factori care obligă la o intervenţie şi la un control al statului, şi anume:

- nevoia de a proteja acum şi în viitor planeta, anumite reglementări care previn distrugerea mediului înconjurător;
- necesitatea de a-i proteja pe cei mai vulnerabili dintre angajaţi în sectorul productiv faţă de efectele negative ale mecanismului economic;
- tendinţa mai mult decât ocazională a economiei de a produce şi vinde bunuri de larg consum cu deficienţe tehnice sau care pot aduce prejudicii de ordin fizic;
- înglobarea de către sistem a unor tendinţe cu caracter de auto-distrugere a propriilor funcţii ce au o oarecare eficienţă.

Fiecare dintre aceşti factori, dă naştere unui conflict pronunţat între cei care văd sistemul ca pe o forţă independentă şi cei care consideră binevenite unele măsuri corective şi de protecţie.

Deşi dimensiunea şi conţinutul implicării statului, respectiv a guvernului, în programele economice şi sociale a fost şi este extrem de controversată, totuşi în ţările cu o economie de piaţă modernă, autorităţile statului joacă un rol deosebit de important în desfăşurarea activităţii economice şi sociale.

În aceste state, primul rol al guvernului este realizarea educaţiei publice. Educaţia generală a facilitat stabilitatea politică, care reprezintă o precondiţie a dezvoltării economice eficiente pe termen lung.

Experienţa ţărilor din Asia de Sud-Est a relevat că niveluri înalte de economisire pot fi atinse printr-o educaţie generală, egalitară şi că acumularea de capital uman este tot atât de importantă – dacă nu chiar mai importantă – decât creşterile capitalului fizic.

Al doilea rol al guvernului este cel de promovare a tehnologiei. În unele ţări dezvoltate, chiar de la începutul secolului al XIX-lea, cercetarea a fost sprijinită şi prin instituirea unui sistem al proprietăţii intelectuale. Guvernele acestor ţări au sprijinit cercetarea şi au înregistrat succese extraordinare. Creşterea remarcabilă a productivităţii în sectorul agricol este în mare măsură atribuită sprijinului acordat de guvernul SUA cercetării şi diseminării rezultatelor ei.

Al treilea rol al guvernului este cel de sprijinire a sectorului financiar care este responsabil de utilizarea resurselor de capital în modul cel mai eficient. El se ocupă de colectarea, prelucrarea şi răspândirea informaţiei, mai precis în domeniile în care eşecurile pieţei sunt cel mai adesea înregistrate. Guvernele au

jucat un rol activ în asigurarea securității şi solidarității instituțiilor financiare, în crearea noilor instituții şi piețe, pentru a umple golurile din sectorul privat.

Cel de-al patrulea rol al guvernului este cel de investire în infrastructură, incluzând instituții, dar şi drumuri şi sisteme de comunicații. Guvernele țărilor dezvoltate economic au creat infrastructuri instituționale în cadrul cărora piețele competitive să poată să se dezvolte.

Abia recent, de când fostele economii socialiste se luptă să devină economii de piață, specialiştii au devenit mai deplin conştienți de importanța infrastructurii instituționale, care include drepturile de proprietate, legile privind contractele, falimentul şi politicile de promovare a competiției acolo unde este vitală şi de dereglementare a piețelor.

Al cincilea rol al guvernului este cel de prevenire a degradării mediului. Deşi economiştii au dezbătut necesitatea acțiunilor guvernului pentru corectarea eşecurilor pieței, conceptul de protecție a mediului a fost larg acceptat abia în ultimul sfert de veac. Politicile pentru un mediu sănătos nu ar trebui privite ca un lux, ci ca o necesitate vitală a dezvoltării societății. Desigur, reglementarea guvernamentală nu priveşte numai răspunsul la poluare, ci şi acordarea unei largi serii de stimulente inovatoare şi flexibile care pot fi folosite în scopul de a determina pe cei ce poluează să purifice activitățile respective.

Al şaselea rol al guvernului este crearea şi menținerea unei rețele de asigurări sociale, inclusiv la serviciile de sănătate. În unele cazuri, aceste activități pot fi justificate în termeni de utilitate: ele contribuie la creşterea productivității muncii şi asigură stabilitatea politică, reducând opoziția la schimbare. Dar ele, pot fi justificate şi în termeni de valori fundamentale. Îmbunătățirea condițiilor de sănătate reprezintă o ameliorare a standardului de viață.

Guvernul intervine nu numai pentru a corecta disfuncționalitățile pieței, ci şi pentru orientarea şi controlul activității economice şi sociale.

În general, se poate spune că sarcina principală a autorităților într-o economie de piață este de a se asigura că prețurile reflectă, în cel mai mare grad posibil, penuria, raritatea relativă a diferitelor bunuri şi servicii. În cazul în care există un monopol al producătorilor, acest lucru nu se va întâmpla, producția va fi prea mică şi prețurile vor fi prea ridicate. Atunci când prețurile nu reflectă raritatea relativă, înseamnă că piața nu şi-a făcut datoria şi trebuie să intervină guvernul pentru soluționarea problemei.

În literatura recentă de specialitate se pune accent pe importanța mecanismelor şi, implicit, a contractelor în guvernarea relațiilor economice. Eficiența acestor mecanisme depinde de natura pe termen lung a acestor relații.

3. EXPANSIUNEA ŞI REGRESIUNEA ROLULUI STATULUI ÎN ECONOMIA DE PIAȚĂ MODERNĂ

Aşa cum s-a arătat mai înainte, începând cu Adam Smith, economiştii clasici nu doreau să acorde statului decât un rol minim. În general, ei considerau că acest rol trebuie să se limiteze la lucrările publice esențiale, menținerea legii, ordinii şi apărării țării. Statul trebuia să garanteze drepturile de proprietate, inviolabilitatea contractelor şi să protejeze libertățile economice şi politice ale indivizilor. Această atitudine conservatoare era în parte o reacție față de interferența generalizată a puterilor publice în funcționarea pieței în Europa secolului al XVIII-lea. Economiştii clasici considerau că această interferență dăuna activității economice şi împiedica creşterea economică. Probabil din acest motiv rolul statului în economie a fost relativ restrâns în secolul al XIX-lea, fapt atestat de aceea că ponderea cheltuielilor publice în PIB se situa în majoritatea țărilor industrializate, în jurul a 10%, iar filosofia economică dominantă era cea de *laissez-faire*.

În comparație cu secolul al XIX-lea, considerat epoca statului liberal clasic, secolul al XX-lea cunoaşte o însemnată creştere a statului în economie, fapt ilustrat de evoluția ponderii cheltuielilor statului în PIB.

Tabelul nr.1

Cheltuielile statului la sfârşitul secolului al XIX-lea şi sfârşitul secolului al XX-lea, în % din PIB

		Sf. sec. XIX	Primul război mondial		Al doilea război mondial				
			1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Total cheltuieli publice	Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,1	34,1	34,9	36,6
	Austria	-	-	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,7
	Canada	-	-	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
	Franța	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,5
	Germania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,0
	Irlanda	-	-	18,5	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
	Japonia	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	36,2
	Noua Zeelandă	-	6,0	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
	Norvegia	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
	Suedia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,7
	Elveția	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
	Regatul Unit	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	41,9
	SUA	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	33,3
	Medie	10,5	12,3	18,7	23,2	27,9	41,9	43,0	44,5
Cheltuielile statului între	Belgia	-	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	54,3
	Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	42,1	53,4	52,9

		Sf. sec. XIX	Primul război mondial		Al doilea război mondial				
			1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
1870 şi 1937 apoi cheltuielile publice totale	Olanda Spania **Medie**	9,1 - 10,5	9,0 11,0 11,2	13,5 8,3 16,6	19,0 13,2 19,6	33,7 18,8 21,2	55,8 32,2 47,0	54,1 42,0 51,0	49,9 43,3 50,1
Media totală		10,5	11,9	18,2	22,4	27,9	43,1	44,8	45,8

***Sursa**: Vito Tanzi, „The Demise of the Nation State", MF Working Paper, August,1998.*

Expansiunea statului anterioară celui de-al doilea război mondial a fost determinată în principal de necesitatea reparării daunelor cauzate sistemului economico-social de către Marea Depresiune din 1929-1933. Încrederea acordată guvernelor de după război a determinat cerințe mai mari față de acestea; țările industrializate au dezvoltat statul asigurator (*welfare state*), în timp ce țările în curs de dezvoltare au adoptat strategii de dezvoltare dominate de stat. Ca urmare s-a realizat o mare expansiune a dimensiunii şi sferei de influență a guvernelor. Cheltuielile statului au ajuns acum să reprezinte aproape jumătate din venitul total în țările cu industrie dezvoltată şi aproape un sfert în țările în curs de dezvoltare.

Creşterea importantă a influenței statului a deplasat accentul de pe aspectul cantitativ pe cel calitativ, de pe mărimea absolută a statului şi a dimensiunii intervenției sale pe eficiența statului în satisfacerea nevoilor umane (World Bank, 1997).

Această creştere nu se explică numai prin evenimentele istorice ale secolului, ci şi prin curentele de gândire economică, cu deosebire curentul keynesist.

În cursul secolului trecut s-a produs o extindere a rolului statului ca producător de bunuri şi servicii marfare. Astfel, prin naționalizările care au avut loc între 1944 şi 1946, sectorul public marfar din Franța a crescut considerabil. Acelaşi fenomen s-a petrecut în Marea Britanie în perioada 1945-1949. Pentru a ne da seama de dimensiunea sectorului public menționăm că, în anul 1979, sectorul întreprinderilor publice din Marea Britanie realiza 11% din PIB, 22% din investiții şi utiliza un număr de aproximativ două milioane de salariați. De asemenea, RFG dispunea de un domeniu public important. În general, întreprinderile publice din majoritatea țărilor europene realizau mai mult de 10% din valoarea adăugată şi aproape un sfert din aceasta în țări ca Franța, Austria şi Portugalia (Combes, 1996).

Dacă facem abstracție de unii factori istorici, cum ar fi războaiele şi depresiunile economice, expansiunea intervenției statului a fost determinată şi de schimbarea percepției asupra a ceea ce trebuie să facă statul, aceasta la rândul său fiind determinată în mare măsură de mai multe curente de gândire. Astfel, gândirea marxistă şi socialistă, care susținea egalitatea veniturilor pentru membrii societății, a influențat statele din țările cu economie de piață, să-şi asume un rol

important în redistribuirea veniturilor, în sensul de a reduce veniturile celor bogați şi a le mări pe cele ale săracilor, de a impozita mai mult veniturile ridicate, de a subvenționa unele produse importante şi de a efectua diverse prestații cu caracter social. Pe de altă parte, gândirea keynesistă a influențat guvernele statelor din țările dezvoltate economic să se angajeze în direcția stabilizării economiei, a reducerii sensibilității la fluctuațiile ciclice şi a maximizării utilizării forței de muncă. De asemenea, unele dezvoltări ale ştiinței economice au oferit noi argumente pentru intervenționismul statal. Avem în vedere conceptul de bunuri publice, susținut de economişti renumiți precum Samuelson (1954) şi Musgrave (1959), care oferea suportul ca statul să contribuie mai mult la furnizarea unor bunuri pe care piața nu le putea oferi în cantitatea necesară, datorită lipsei de interes a sectorului privat, căci erau greu de exclus de la consum aşa-numiți „*free riders*", respectiv persoanele care nu contribuiau la acoperirea costului producției.

Intervenția statului era cerută şi de conceptul de externalități. Se ştie că producția sau consumul anumitor bunuri poate avea efecte externe, pozitive sau negative. Revenea statului să intervină în facilitarea bunurilor cu efecte pozitive şi în descurajarea celor cu efecte negative. Statul putea interveni acordând direct subvenții sectorului privat, sau prin stimulente fiscale, asigurând el însuşi producția de bunuri în domeniul sănătății sau educației, sau făcând reglementările necesare (Coase, 1960).

Pentru țările în curs de dezvoltare, principiul pe baza căruia avea loc intervenția statului era că acesta dispunea de mijloace pe care sectorul privat nu le avea. De asemenea, se susținea că proiectele de mare anvergură necesitau capitaluri şi competențe mari, pe care numai statul le putea întruni. În anii ’50 şi ’60 foarte multă lume din aceste țări, considera că statul era cel mai în măsură să decidă care sunt bunurile esențiale şi neesențiale, să ia măsurile de încurajare sau de descurajare a producției şi să adopte politici structurale corespunzătoare.

Epoca de aur a intervenționismului statal au constituit-o anii ’50 şi ’60, care au fost marcați de unele percepții naive asupra modului de funcționare a statului (Tanzi, 2000). Astfel, se presupunea că, acțiunea puterii publice era motivată de promovarea bunăstării sociale şi că cei care elaborau politica nu erau interesați de căutarea rentei (rent seeking); că sectorul public este monolitic şi ia decizii raționale şi transparente; că politicile erau coerente în timp şi spațiu; că deciziile puterii politice erau reversibile; că decidenții aveau toată autoritatea politicii economice. În realitate, sectorul public nu este monolitic, el are mai multe centre de decizie şi nu toate se conduc după interesul general; politicile adoptate nu sunt întotdeauna coerente în spațiu şi timp; este uneori influențat de căutarea rentelor sau de către grupurile de presiune; este condus adesea de decidenți care nu cunosc funcționarea economiei; nu întotdeauna se poate reveni asupra unor măsuri deja luate; poate adăposti o birocrație ineficientă sau coruptă, sau şi una şi alta.

Modul în care au evoluat ideile, în mare măsură opuse celor din perioadele anterioare a făcut ca mulți specialişti să-şi manifeste îngrijorarea în legătură cu influența în creştere a statului, să pună la îndoială utilitatea acestuia, punându-se astfel baza unui apel mai important la mecanismele pieței.

Părerea că statul poate rezolva cea mai mare parte a problemelor, nu mai are credibilitatea pe care o avea cu 20-30 de ani mai înainte. La aceasta a contribuit în mare măsură rezultatele nu întotdeauna corespunzătoare ale intervenției statului din multe țări şi mai ales din țările în curs de dezvoltare, precum şi din țările care au aparținut sistemului comunist. Astfel, în pofida unor intervenții masive ale statului în multe țări, nu s-a ameliorat substanțial alocarea resurselor, nu a fost stimulată creşterea economică, nu s-a reuşit o mai bună repartizare a veniturilor sau stabilizarea mediului economic. Ca urmare a politicilor de stat, adesea resursele au fost necorespunzător repartizate. Inegalitatea veniturilor s-a manifestat şi în țările în care statul a fost omniprezent şi în cele cu influență mai redusă a acestuia. Într-un mare număr de țări, mai ales în cele în care intervenția statului a fost extinsă au avut loc fenomene ca: inflație, şomaj şi dezechilibre macroeconomice aproape permanente. Pe cât se pare, țările care au avut un intervenționism statal mai redus şi mai bine delimitat (Chile, Noua Zeelandă, țările din sud-estul Asiei) au avut rezultate economice mai bune decât alte țări.

Considerații importante în legătură cu tema în discuție face şi Milton Friedman (1962). El afirmă că problema esențială a organizării sociale este: cum să fie coordonate activitățile economice ale unui mare număr de oameni. Dar, guvernul nu poate reproduce niciodată, oricât de capabil ar fi, varietatea şi diversitatea acțiunii individuale.

Soluția propusă constă în posibilitatea coordonării prin cooperarea voluntară care se bazează pe considerentul că ambele părți ale unei tranzacții economice beneficiază de aceasta, cu condiția ca tranzacția să fie voluntară pentru ambele părți şi ele să fie în cunoştință de cauză.

În societatea modernă, diviziunea şi specializarea largă a muncii pe funcții sunt cerute de valorificarea resurselor disponibile. În societățile avansate gradul necesar de coordonare spre a trage toate foloasele din posibilitățile oferite de ştiința şi tehnologia epocii moderne este infinit mai mare.

Dificultatea celui care crede în libertate este aceea de împăca această amplă interdependență cu libertatea individuală. După opinia sa, cea mai mare amenințare pentru libertate o constituie faptul că măsurile guvernamentale reprezintă un impediment major în calea libertății de acțiune a oamenilor. Restricțiile în relațiile de comerț exterior, povara impozitelor ridicate şi structura fiscală complexă şi inechitabilă, prețurile şi salariile fixate de stat etc. stimulează indivizii să aloce şi să folosească resursele în mod eronat, distorsionând acțiunea de investire a noilor sume economisite. În consecință, atât pentru stabilitate, cât şi pentru creştere economică avem nevoie urgentă de o reducere a intervenției guvernamentale, nu de o creştere a acesteia.

Chiar şi asemenea reduceri ar lăsa un rol important guvernului în toate domeniile amintite. Este preferabil să folosim guvernul pentru a asigura un cadru monetar stabil necesar unei economii libere. Este de dorit, de asemenea, să folosim guvernul pentru a asigura un cadru general juridic şi economic care să permită cetățenilor să realizeze o creştere economică, dacă aceasta este în concordanță cu valorile lor.

După părerea sa cea mai mare amenințare o constituie concentrarea puterii în mâinile oamenilor politici, în mâinile guvernului şi, în consecință, propune două principii pentru reducerea câmpului de acțiune a acestuia.

Primul principiu relevă că sfera de acțiune trebuie limitată la anumite funcții:

- protejarea libertății cetățenilor prin apărarea legii şi ordinii, punerea în aplicare a contractelor private, crearea de piețe concurențiale;
- organizarea îndeplinirii în comun a ceea ce ar fi mult mai eficient şi costisitor de îndeplinit în mod individual;
- asigurarea mijloacelor prin care se pot modifica regulile;
- medierea divergențelor dintre cetățeni cu privire la înțelesul regulilor şi impunerea respectării regulilor de către toți;
- definirea accepțiunii drepturilor de proprietate, interpretarea şi aplicarea acestora;
- politica monetară şi politica fiscală sau bugetară.

Al doilea principiu se referă la faptul că puterea guvernamentală trebuie să fie dispersată la nivel regional. În esență, recunoaştem însă că rolul guvernului este acela de a face ceea ce piața nu este în stare să realizeze singură, adică să stabilească, să arbitreze şi să aplice regulile jocului. De asemenea, se pot efectua prin mijlocirea guvernului anumite activități care ar putea fi făcute şi prin mijlocirea pieței, cărora anumite condiții tehnice le îngreunează înfăptuirea pe această cale, cum ar fi: monopolul şi alte imperfecțiuni similare ale pieței, precum şi efectele de vecinătate. Întrucât nu se poate evita folosirea guvernului, trebuie să existe o evaluare clară şi cuprinzătoare a avantajelor şi dezavantajelor înainte de a acționa.

Dacă ne bazăm pe libera inițiativă şi pe cooperarea voluntară, atât în economie, cât şi în celelalte sfere de activitate, este necesar să se procedeze în aşa fel încât sectorul privat să poată ține în frâu puterile guvernamentale şi să asigure o apărare efectivă a libertății.

Friedman considera că proprietatea, aşa cum este consfințită în codurile juridice, este de la sine înțeleasă. El aprecia că responsabilitatea guvernului în sistemul monetar este de multă vreme recunoscută şi că nu există probabil nici un alt domeniu al activității economice în care acțiunea guvernului să fie atât de larg acceptată. De asemenea, considera că atunci când monopolul este rezultatul firesc al acțiunilor forțelor concurențiale de piață, există trei posibilități: monopolul de stat, monopolul privat sau reglementarea de către stat.

Studiile făcute în SUA şi în Germania au ajuns la concluzia că reglementarea de către stat este preferabilă. „Efectele de vecinătate” pot fi argumente atât pentru limitarea, cât şi pentru extinderea activităților guvernamentale. Este dificil de sesizat când „efectele de vecinătate” sunt suficient de mari pentru a justifica anumite costuri specifice necesare depăşirii efectelor respective şi este şi mai dificil să se repartizeze costurile în mod corespunzător.

Însăşi folosirea guvernului pentru depăşirea „efectelor de vecinătate” are în sine un „efect de vecinătate” important, indiferent de circumstanțele acțiunii guvernamentale.

Liberalul se teme şi are rețineri în a acorda guvernului orice funcții care pot fi îndeplinite prin mijlocirea pieței deoarece în aceste condiții cooperarea voluntară dintre indivizi în sfera respectivă este înlocuită prin constrângere, cât şi pentru că prin acordarea unui rol sporit al guvernului, libertatea este amenințată şi în celelalte domenii de activitate.

Este, de asemenea, larg răspândită ideea potrivit căreia controlul monetar poate fi un instrument de control şi de modelare a economiei țării. Cea mai eficientă cale de a distruge o societate este aceea de a-i distruge moneda națională.

În concluzie, guvernul este chemat să mențină legea şi ordinea, să definească drepturile de proprietate, să servească ca instrument cu ajutorul căruia să putem modifica drepturile de proprietate şi celelalte reguli ale jocului economic, să tranşeze disputele cu privire la interpretarea regulilor, să impună executarea contractelor, să promoveze concurența, să ofere un cadru monetar, să se angajeze în activități de contracarare a monopolurilor tehnice şi de depăşire a „efectelor de vecinătate”, privite în mare măsură ca suficient de importante spre a justifica intervenția guvernamentală.

Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că un asemenea guvern ar avea funcții clar limitate şi că s-ar abține de la o multitudine de activități care în prezent sunt exercitate de către guvernele statelor şi de guvernul federal în SUA, precum şi de către autoritățile corepunzătoare din celelalte țări occidentale.

Cu două decenii în urmă, afirma Arne Jon Isachsen (1992) a existat un punct de vedere politic larg împărtăşit în Europa Occidentală, conform căruia guvernul are de jucat un rol important în industrie şi în diferite tipuri de servicii sociale, unde întreprinderile private erau considerate inutile sau nedorite. Exemplele includ sectorul bancar, educația, asistența medicală, asigurările, transporturile, telecomunicațiile, mass-media.

În urma experienței acumulate în ultimele două decenii acest punct de vedere s-a schimbat treptat. Faptul nu este surprinzător; într-adevăr, piețele dau greş uneori, dar la fel şi birocrația şi autoritățile politice care stabilesc anumite reguli. De aceea, în prezent, se consideră în mod obişnuit că întreprinderile şi proprietatea privată ar trebui să reprezinte regula generală, nu mai puțin în acele domenii în care implicarea excesivă a guvernului a fost experimentată cu rezultate diferite. Valul privatizării întreprinderilor de stat, începând cu Marea

Britanie, care a cuprins apoi întreaga Europă Occidentală a constituit rezultatul acestei schimbări a opiniei publice generale.
În acest context, noi întrebări au fost ridicate cu privire la tradiționalul rol al guvernului în problemele economice din economiile de piață:

- de a promova stabilitatea macroeconomică, inclusiv ocuparea deplină a forței de muncă în absența inflației;
- de a asigura o distribuție echitabilă a venitului şi bunăstării;
- de a promova o alocare eficientă a resurselor productive unor utilizări alternative.

Întrebările care s-au ridicat provin parțial din constatarea faptului că guvernele multor țări nu au avut un succes prea mare în promovarea stabilității macroeconomice, în condițiile turbulenței evenimentelor economice internaționale din ultimii douăzeci de ani.

În societate nu există un consens general cu privire la ceea ce este „corect şi just" în viața economică. Chestiunile de echitate şi justiție socială sunt de natură etică şi filosofică. De aceea, gradul adecvat de implicare a guvernului în chestiunile economice şi sociale nu este exclusiv o problemă economică care poate fi reglementată apelând la argumente şi experiențe ştiințifice, ci este inerent şi o problemă politică.

După opinia lui Samuel P. Huntington, director la Olin Institute for Strategic Studies de la Universitatea Harvard (1993), trecerea multor țări la liberalizarea economiei a reprezentat un fenomen de anvergură mondială.

După părerea lui S.P. Huntington (1993), liberalizarea economiei presupune efortul de:

- reducere a rolului jucat de stat în economie;
- lăsarea distribuției bunurilor în seama pieței;
- privatizare a întreprinderilor de stat;
- eliminare a regulamentelor, autorizațiilor şi subvențiilor acordate de stat;
- diminuare a taxelor vamale şi a altor bariere comerciale;
- restrângere a cheltuielilor statului;
- echilibrare a bugetelor şi micşorarea inflației.

În ultimul timp are loc o adevărată redescoperire a pieței şi a rolului pe care aceasta îl poate juca în economie, fapt care a dus la reducerea ariei de intervenție a statului şi recurgerea în mai mare măsură la piață şi la funcția sa de alocare a resurselor. Desigur, nu este vorba de o contrapunere a statului pieței, nici de o concurență față de piață, ci de o completare a acesteia din urmă, de preocuparea de a-i îmbunătăți funcționarea. Aceste lucruri sunt evidente, dacă avem în vedere că în tot mai multe țări au loc privatizări de întreprinderi, reducerea mergând până la suprimarea unor restricții sau taxe vamale, a unor restricții privind creditele, reducerea sau înlăturarea controlului prețurilor şi eliminarea altor constrângeri care frânează activitatea economică. Toate acestea au în vedere facilitarea jocului mai liber al pieței şi reducerea câmpului de

intervenție a statului. Organele care decid în domeniul economiei sunt tot mai conştiente că nu se pune problema înlocuirii de către stat a pieței, pentru alocarea resurselor, ci mai degrabă, de a lua măsuri pentru mai buna funcționare a sa. Guvernele din tot mai multe țări doresc ca în perspectivă statul să joace un rol mai mic, ceea ce, ținând seama de moştenirile din trecut, ca şi de interesele anumitor grupuri de persoane, nu este întotdeauna uşor de realizat, ele putând împiedica sau chiar încetini reformele respective.

În esență, rolul guvernului din țările dezvoltate este conceput ca fiind creator de infrastructură în interesul cel mai larg: educație, tehnologie, finanțe, medicină, mediu, infrastructura socială a economiei. Deoarece piețele nu pot funcționa în vacuum, această infrastructură este necesară dacă piețele urmează să îndeplinească rolul lor central în creşterea avuției şi a nivelului de viață. Întrucât construirea unei largi infrastructuri depăşeşte capacitatea sau interesul unei singure firme, ea trebuie să fie preponderent responsabilitatea guvernului.

4. ROLUL STATULUI ÎN PERIOADA DE TRANZIȚIE

Tranziția ilustrează că piața nu este un sistem natural, care s-ar putea dezvolta spontan, ca urmare a eliberării inițiativelor individuale. Piața este, din contră, o construcție care presupune existența unei ordini politice şi juridice (respectarea drepturilor de proprietate, garantarea contractelor), deci intervenția unui stat de drept. În plus, piața implică existența unei culturi de piață, adică adeziunea colectivă la anumite modele de comportament, în spiritul capitalismului şi face necesar un contract social, care păstrează un minim de coeziune socială.

În opinia majorității economiştilor, tranziția nu se poate realiza decât de către un stat puternic şi legitim. Trebuie remarcat însă că, în mod paradoxal, statul moştenit de la fosta orânduire, deşi hipertrofiat era nu doar nelegitim, ci şi slab în acelaşi timp. Totodată, există încă un paradox şi anume că reformând economia, statul trebuie să se reformeze pe sine însuşi. Acestor împrejurări obiective li s-au adăugat consilierile unor specialişti cu vederi liberale, care acordând prioritate principiilor pieței au recomandat un stat minimal, au încurajat reducerea bruscă a rolului statului şi a cheltuielilor publice, într-o perioadă în care nevoile de protecție socială pentru marea majoritate a populației au crescut.

Prin intrarea statului într-un proces de restrângere s-a afectat negativ însăşi dezvoltarea umană, deoarece s-a ajuns la rate înalte ale sărăciei, s-au adâncit inegalitățile economice şi sociale, a avut loc deteriorarea activității sectoarelor de sănătate, educație şi cultură şi a mediului înconjurător. În multe cazuri s-au înregistrat reducerea capacității statului de a supraveghea procesul de tranziție şi construcție a mecanismelor de piață, scăderea eficienței activității guvernelor, tocmai atunci când statul era chemat să îndeplinească funcții noi şi complexe de construcție a pieţelor şi de reglementare într-un spirit nou a activității economice.

În mod paradoxal, reducerea intervenției statului implică o capacitate mai mare a acestuia şi nicidecum una mai redusă. Adesea însă guvernele s-au retras din sfere importante ale vieții economico-sociale, fără crearea altor mecanisme pentru buna desfăşurare a relațiilor de piață. În multe țări, datorită lipsei sistemului legal necesar şi a unor drepturi de proprietate bine definite s-a ajuns la o economie de piață neeficientă, la arbitrariu juridic, corupție şi management neadecvat.

În anumite țări, prin încetarea declinului economic situația s-a ameliorat, dar în numeroase alte țări, o dată cu restrângerea rolului statului a avut loc o înrăutățire a indicatorilor de sănătate şi educație şi ai celor privind coeziunea socială şi siguranța personală; a crescut numărul infracțiunilor şi au apărut disparități mari în nivelurile veniturilor; au crescut sărăcia şi şomajul.

Aşa cum arată experiența țărilor aflate în tranziție, guvernele au mari responsabilități în ceea ce priveşte managementul economiei, asigurarea stabilității, mobilității şi coeziunii sociale care pot contribui la reducerea conflictelor

sociale şi la accelerarea creşterii economice. Aceeaşi experienţă arată că în centrul reformei s-a aflat mai mult restrângerea intervenţiei statului în economie, decât restructurarea funcţiilor acestuia.

Retragerea guvernelor din unele roluri centrale s-a realizat fără a construi capacităţi eficiente de guvernare, fără a introduce noi mecanisme mai adecvate pentru a reduce inegalităţile şi a evita creşterea sărăciei rezultate dintr-o piaţă nereglementată şi fără asigurarea oportunităţilor pentru toţi.

În prezent există un consens internaţional în creştere, conform căruia nu este suficientă doar urmărirea creşterii economice, fără a acorda atenţia cuvenită aspectelor sociale, care să asigure prosperitatea societăţii şi dezvoltarea în termeni umani şi ecologici.

În pofida anumitor păreri destul de răspândite, guvernele au încă un rol important în reglementarea economiilor de piaţă şi în dezvoltarea umană. Aceasta nu împiedică, ci accelerează creşterea economică şi o face mai sustenabilă, aşa cum arată practica ţărilor industrializate. Este de asemenea acceptat că liberalizarea are nevoie de sprijin popular pentru a nu induce efecte contrare şi că interesele publice şi private trebuie abordate în mod echilibrat.

Aşa cum arată practica ţărilor asiatice, acolo unde intervenţia statului a fost substanţială în direcţia dezvoltării sectorului privat, unde s-a dezvoltat cadrul legal şi administrativ şi s-a stimulat spiritul întreprinzător, guvernul a devenit un adevărat motor al creşterii economice.

Rezultă deci că pentru crearea unui cadru de dezvoltare favorabil, care să determine toate grupurile sociale să participe la dezvoltarea economică şi să beneficieze de această participare, guvernele pot interveni în economie.

Rolul statului în perioada de tranziţie este stabilit prin Constituţia României şi alte legi organice.

Potrivit Constituţiei României revizuită: „România este un stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic sunt valori supreme …”.

Statul este obligat (art. 43 al.1) să ia măsuri de dezvoltare economică şi de protecţie socială de natură să asigure cetăţenilor un nivel de trai decent.

Conform art. 134, „Economia României este economie de piaţă …”, iar statul trebuie să asigure:

a) libertatea comerţului, protecţia concurenţei loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producţie;
b) protejarea intereselor naţionale în activitatea economică, financiară şi valutară;
c) stimularea cercetării ştiinţifice şi tehnologice naţionale, a artei şi protecţia dreptului de autor;
d) exploatarea resurselor naturale, în concordanţă cu interesul naţional;
e) refacerea şi ocrotirea mediului înconjurător, precum şi menţinerea echilibrului ecologic;

f) crearea condițiilor necesare pentru creşterea calității vieții;
g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională, în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.

Acestea sunt cerințe minimale pe care statul trebuie să le asigure în scopul creării premiselor de introducere şi dezvoltare a economiei de piață.

Introducerea şi dezvoltarea economiei de piață presupune libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, valorificarea factorilor de producție, stimularea cercetării ştiințifice şi tehnologice, pe care numai statul le poate realiza în mod optim.

În sistemul democratic bazat pe economia de piață, statul este purtătorul interesului public, prin instrumentele juridice şi financiare, iar agenții economici sunt aşezați într-o formulă de independență reală şi de responsabilitate directă.

Nu poate exista dezvoltare economică fără dezvoltare economică la nivelul micro, a agenților economici. Deci, macrodecizia de competența statului trebuie să aibă ca efect completarea şi sprijinirea dezvoltării agenților economici autonomi. Exploatarea resurselor naturale şi a capacităților de producție condiționează dezvoltarea economică a țării.

Dezvoltarea economiei trebuie făcută pe baze ştiințifice, de unde şi necesitatea stimulării cercetării ştiințifice şi tehnologice.

Statul trebuie să găsească mijloacele pentru crearea cadrului favorabil de valorificare a factorilor de producție. Numai o economie prosperă, solidă poate să creeze condițiile pentru creşterea calității vieții, rațiunea de existență a oricărei instituții de stat.

Comerțul exterior apare ca o necesitate stringentă pentru țara noastră, dar se impune realizarea unui echilibru între import şi export, care necesită implicarea statului în acest sens, atât prin sprijinirea unităților care realizează produse pentru export, cât şi prin raționalizarea importurilor, aşa cum fac şi țările cu o economie de piață modernă.

Desfăşurarea activității economice presupune clarificarea drepturilor de proprietate. În acest sens, la art. 135 se prevede că:

- proprietatea este publică şi privată;
- proprietatea publică este garantată şi ocrotită prin lege şi aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale;
- bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite de lege fac obiectul exclusiv al proprietății publice;
- bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii, organice ele pot fi date de administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică;
- proprietatea privată este inviolabilă în condițiile legii organice.

Formarea, administrarea, întrebuințarea şi controlul resurselor financiare ale statului (art. 136 al.1) ale unităților administrativ-teritoriale şi ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege.

Instituțiile statului îşi desfăşoară activitatea în conformitate cu prevederile Bugetului public național aprobat de Parlament şi cu Programul de guvernare acceptat de Parlament.

Impozitele, taxele şi orice alte venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege, iar impozitele şi taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele şi în condițiile legii. Sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora.

Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament asigură realizarea politicii interne şi externe a țării şi exercită conducerea generală a administrației publice.

Rolul, funcțiile şi atribuțiile actuale ale Guvernului României sunt stabilite prin Legea nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor.

În conformitate cu această lege, Guvernul României are rolul de a asigura funcționarea echilibrată a sistemului național economic şi social, precum şi racordarea acestuia la sistemul economic mondial, în condițiile promovării intereselor naționale.

Pentru realizarea rolului său guvernul exercită următoarele funcții:

a) funcția de strategie, prin care se asigură elaborarea strategiei şi punerea în aplicare a Programului de guvernare;
b) funcția de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ şi instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;
c) funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice şi private a statului, precum şi gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;
d) funcția de reprezentare, prin care asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern şi extern;
e) funcția de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea şi controlul aplicării şi respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice şi siguranței naționale, precum şi în domeniul economic şi social şi al funcționării instituțiilor şi organismelor care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

În realizarea funcțiilor sale, Guvernul îndeplineşte următoarele atribuții principale:

a) exercită conducerea generală a administrației publice;
b) inițiază proiecte de lege şi le supune spre aprobare Parlamentului;
c) emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanțe şi ordonanțe de urgență;

d) asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor şi a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora;
e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetelor asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului;
f) aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri şi domenii de activitate;
g) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;
h) conduce şi controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;
i) asigură administrarea proprietății publice şi private a statului;
j) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;
k) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale.

Modalitatea formării, administrării şi întrebuințării resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public sunt supuse controlului potrivit art. 139, Curții de Conturi, care prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând şi neregulile constatate.

În practică, statul nu şi-a jucat corespunzător rolul în crearea condițiilor necesare tranziției la economia de piață, dezvoltării economiei româneşti şi asigurării unui nivel de trai decent cetățenilor.

În interpretarea şi realizarea rolului statului în perioada postdecembristă au avut loc numeroase greşeli şi ezitări, printre care menționăm:

- În legătură cu prevederea că „Economia României este economie de piață”, ceea ce evident nu reflecta o stare de fapt, ci o dorință, o țintă de a construi o astfel de economie. Interpretarea mecanică a acestei prevederi constituționale a adus multe prejudicii țării. Acestea proveneau, pe de o parte, din supoziția nu mai este necesar ca statul să se implice în construirea economiei de piață, deoarece aceasta *de jure* este construită, nu însă şi *de facto*, iar, pe de altă parte, din faptul că economia românească, trebuia să treacă brusc, fără o pregătire prealabilă, la aplicarea mecanismelor pieței şi fără să existe un mediu economic, de afaceri corespunzător. Aşa se face că nici după aproape paisprezece ani de tranziție, România nu dispune de o economie de piață funcțională şi competitivă care să favorizeze integrarea în Uniunea Europeană, în condiții benefice pentru țara noastră.
- A avut loc fetişizarea principiului pieței libere „pure” care nu există în nici o țară cu economie dezvoltată şi care şi-a pus amprenta considerabil asupra mişcării şi rezultatelor economiei noastre. Aceste rezultate au fost puse pe seama neputinței statului, nu pe seama numeroaselor grupuri de presiune apărute după anul 1989.

Politicienii postrevoluționari au acreditat ideea că în desfăşurarea activității economice orice intervenție din partea statului, în general, şi a instituțiilor sale, în special, trebuie să înceteze cât mai curând posibil, deşi statul a rămas încă mulți ani proprietarul unei mari părți din avuția națională, iar piața nu este capabilă să se autoregleze. O asemenea idee pusă în practică a permis unor persoane sau grupuri de persoane să-şi însuşească fără muncă, rapid, o parte însemnată din avuția națională, devenind peste noapte multimiliardari, în timp ce majoritatea populației (producătoare a acestei avuții) a devenit an de an tot mai săracă.

Oamenii politici care creează cadrul necesar desfăşurării economiei de piață, au fost sfătuiți de „experții" străini şi chiar de către unii specialişti autohtoni, ca statul să acționeze îndeosebi prin folosirea pârghiilor monetar-financiare. Aşa se explică conducerea de către guvern a economiei prin acte normative frecvent modificate, prin politici monetar-financiare rupte de realitate şi raționalitate.

A fost ignorat faptul că economia de piață se găseşte la antipodul economiei socialiste, planificate, fiindcă are la bază alte principii: principiul predominării proprietății private, principiul autonomiei funcționale, al libertății de acțiune, al inițiativei private, al descentralizării procesului de luare a deciziilor, dar şi acela al creării de către stat a regulilor jocului şi controlul respectării lor.

În contextul exacerbării încrederii în forțele pieței (care se află în curs de formare), s-a ignorat ideea de planificare, fără a ține seama că aceasta reprezintă o formă de manifestare a funcției de previziune, absolut necesară şi în economia de piață.

Doar teoretic, piața funcționează fără restricții din partea statului, însă efectiv piața nu este şi nu poate fi cu adevărat în întregime liberă. Ea se manifestă în conformitate cu scopurile şi orientările de ansamblu ale societății, evoluează într-un cadru legal şi instituțional stabilit şi controlat de către stat.

- A avut loc distrugerea bruscă şi nepregătită a vechilor structuri instituționale, fără a fi puse în funcțiune altele noi, specifice economiei de piață şi eficiente. Astfel, în numele distrugerii fostelor structuri politice a fost destrămată întreaga structură instituțională economică, cu funcții strategice la nivel de ramuri şi subramuri care asigurau circuitele productive, fapt care a avut consecințe dezastruoase asupra producției şi eficienței sale economice.

Consecințele acestor măsuri au constat în: dezarticularea relațiilor orizontale şi verticale şi perturbarea legăturilor comerciale şi de cooperare dintre agenții economici, distrugerea sistemului informațional şi lipsă de perspectivă privind evoluția pe termen scurt, mediu şi lung, determinând în final o acțiune haotică a agenților economici, reglajul realizându-se cu pierderi însemnate de resurse materiale, umane şi financiare.

Soluționarea noilor probleme s-a făcut fie cu instituții improvizate, create ad-hoc, fără să aibă la bază reguli, reglementări şi mecanisme riguros conturate.

Prin legislația adoptată (Legea nr. 15/1990 şi Legea nr. 31/1990) s-a operat o schimbare esențială *de jure* însă nu şi *de facto* în problema proprietății. Astfel, a

fost înlăturat principiul potrivit căruia statul este unicul proprietar al principalelor mijloace de producție şi deci unicul decident asupra soartei acestora.

Prin aceste legi, proprietatea statului a fost transferată gratuit către regiile autonome şi societățile comerciale, ca subiecte de drept privat, fără să se stabilească riguros obligațiile acestora față de stat.

O asemenea schimbare a generat modificări de esență în conducerea şi gestionarea patrimoniului, întrucât proprietarul, respectiv regia sau societatea comercială are dreptul de a decide autonom cu privire la formarea şi utilizarea fondurilor sale.

În procesul de tranziție, statul s-a ocupat prea puțin de crearea unui climat economic de afaceri favorabil în cadrul căruia proprietatea privată şi cea publică să-şi poată dovedi eficiența sub aspect economic şi social. În multe situații, se urmăreşte profitul imediat şi cât mai mare de către unitățile private în detrimentul satisfacerii unor nevoi reale ale societății. Unitățile proprietate publică cărora li s-a impus o multitudine de restricții privind asigurarea mijloacelor financiare necesare menținerii nivelului producției, impozite şi taxe şi penalități exagerate, au renunțat la realizarea principiilor economice de a obține profit, în favoarea supraviețuirii de la o zi la alta şi plata cu prioritate a salariilor, sub presiunea permanentă a sindicatelor. Aceste fenomene s-au concretizat în diminuarea drastică în special a producției industriale, creşterea exagerată a prețurilor, sporirea galopantă a inflației şi sărăcirea în masă a populației.

- România se caracterizează prin incertitudinea drepturilor de proprietate pentru o mare parte a avuției naționale (active imobiliare destinate privatizării aflate încă în patrimoniul public, bunuri aflate în litigii comerciale etc.).

Mediul economic românesc actual demonstrează cu claritate că privatizarea este o condiție necesară, dar nu şi suficientă pentru eficientizarea economiei. Din punct de vedere economic, privatizarea vizează găsirea de proprietari animați de dorința de a asigura o utilizare rațională a resurselor şi creşterea performanțelor (inclusiv manageriale), schimbarea regimului de proprietate nu a modificat însă comportamentul managerilor, întrucât noii proprietari nu aveau puterea, motivația şi mijloacele necesare pentru a le controla acțiunile şi a-i determina şi motiva să acționeze în interesul întreprinderii şi al acționarilor (proprietarilor) săi şi nu doar al propriului interes.

Opinia potrivit căreia trebuie făcută mai întâi privatizare şi apoi restructurare, contrar bunelor intenții de promovare a privatizării a constituit suportul politic al stagnării şi pierderii de timp şi de producție de către industrie şi a subminat însăşi privatizarea şi modernizarea, făcând întreprinderile neatractive pentru privatizare.

Privatizarea nu trebuie concepută ca un scop în sine, ci ea trebuie urmată din punct de vedere al eficienței şi consecințelor sale economice şi sociale de efecte pozitive pentru națiune, deoarece fără ele aceasta este fără sens.

- În procesul de tranziție s-a extins considerabil blocajul financiar, provocat în mare parte chiar de către stat. Măsurile adoptate de către stat nu au condus la deblocarea financiară a economiei româneşti.

În prezent, blocajul financiar constituie unul dintre cele mai grave fenomene cu care se confruntă economia românească în tranziția la economia de piață. Acesta s-a agravat treptat pe măsura apariției şi creşterii prețurilor şi inflației, a pierderilor înregistrate de unii agenți economici, precum şi ca urmare a dereglării activităților productive şi de piață, a scăderii producției şi productivității muncii, a creşterii costurilor de producție.

România se confruntă cu o altă problemă gravă şi anume inflația care a cunoscut în țara noastră un trend ascendent de mare amploare, reflectând o serie de dezechilibre cauzate de sporirea continuă a nivelului general al prețurilor mărfurilor şi al tarifelor serviciilor, ca efect al impactului distructiv al unor factori perturbatori de natură politică, monetar-valutară, economică şi socială. Inflația galopantă situează România pe un nedorit prim loc în rândul țărilor candidate la integrarea în Uniunea Europeană.

Instituțiile statului nu au reuşit în paisprezece ani de tranziție să scape România de nivelul înalt al inflației care a contribuit din plin la sărăcirea majorității populației. Astfel că în prezent doar o parte foarte redusă a populației țării se poate bucura de un nivel de trai decent.

- Dezvoltarea instituțională a fost lăsată pe un plan secundar, fapt ce a contribuit la prelungirea perioadei de tranziție.

Menționăm trei factori care influențează instituțiile în atingerea scopurilor lor:

a) dificultatea de a concepe şi codifica regulile de decizie corespunzătoare fiecăreia din multiplele stări posibile ale mediului ce pot afecta în mod apreciabil costurile organizației;
b) precizia cu care pot fi transmise scopurile instituției la toți membrii decidenți ai ierarhiei;
c) măsura în care membrii instituțiilor respective pot fi motivați să urmărească realizarea acestor scopuri şi interese.

- În fine, relevăm incapacitatea Guvernului, a instituțiilor guvernamentale de a elabora şi aplica strategii, politici şi programe coerente şi realiste care a prejudiciat grav mulți ani realizarea interesului național, respectiv creşterea economică sustenabilă şi ridicarea standardului de viață al populației.

În concluzie, rolul şi funcțiile economico-sociale ale statului în perioada de tranziție suscită încă multe discuții şi controverse.

Discuțiile şi clasificările privesc atât conținutul funcțiilor statului, cât şi modelul, metodele, instrumentele şi pârghiile economico-financiare de participare şi intervenție a statului în activitatea economică.

Sistemul economic actual din Europa Occidentală se bazează pe două axiome:

– prima vizează dezvoltarea pieții în numele eficacității şi libertății;

- a doua priveşte compensarea insuficienţelor acestor pieţe, prin exercitarea pe baza cerinţelor fundamentale ale pieţei a unei intervenţii şi a unui control statal.

Principalii factori care au impus limitarea elementelor spontane în favoarea celor conştiente sunt:

- accentuarea complexităţii vieţii economice şi creşterea gradului ei de socializare;
- necesitatea îmbinării creşterii eficienţei economice cu asigurarea unei eficienţe sociale sporite;
- accentuarea internaţionalizării şi globalizarea vieţii economice şi necesitatea dezvoltării unor relaţii economice reciproc avantajoase între toate ţările, prin extinderea integrării economice pe plan regional şi pe plan mondial;
- criza ecologică şi necesitatea asigurării unei dezvoltări economice durabile pentru fiecare ţară.

Îmbinarea mecanismelor pieţei cu rolul economico-social al statului explică în mare măsură succesele înregistrate în ţările capitaliste dezvoltate în perioada postbelică.

5. CERINȚE ACTUALE ALE INTERVENȚIEI STATULUI ÎN ECONOMIA ROMÂNIEI

Examinarea evoluției în timp a intervenției statului în economie ilustrează că rolul acestuia variază în timp şi spațiu. Intensitatea intervenției statului este diferită de la țară la țară, în funcție de momentul istoric şi de nivelul de dezvoltare economico-socială. Ea creşte în perioadele de criză sau în cele de război. Este, de asemenea, influențată de regimul politic adoptat într-o țară sau alta (dictatorial, democrat sau liberal) precum şi de teoriile economice care au apărut în decursul timpului. Desigur, că în funcție de aceşti factori se produc modificări în însuşi instrumentele şi mijloacele de intervenție utilizate.

Studiile noastre au pus în evidență că în etapa actuală au loc procese de regândire, de reevaluare şi de reformă a statului, de redefinire a funcțiilor şi a responsabilităților sale, în întreaga lume.

În ultimele decenii, opiniile privind rolul adecvat al statului în economia de piață s-au schimbat în mare măsură. Deşi numeroşi politicieni şi specialişti se pronunță pentru o retragere a statului din economie, cerând un stat minimal, „rezidual" şi un sistem economic „dereglementat", totuşi, aceste pretenții au rămas mai mult în plan teoretic, deoarece, chiar şi în cele mai avansate țări, intervenția statului, judecată prin prisma cheltuielilor publice efectuate nu a scăzut, ci dimpotrivă, se poate vorbi de o creştere a dimensiunii şi a sferei sale de cuprindere (World Bank, 1997).

Desigur că nu există o soluție unică, privind intervenția statului pentru toate țările, dată fiind varietatea situațiilor şi momentelor istorice în care acestea se află, a condițiilor şi punctelor de pornire diferite. Semnificativ în acest sens este exemplul Coreei de Sud, în care statul a jucat la început un rol primordial în economie şi care, către finele anilor '80, ținând seama de stadiul de dezvoltare atins, a început să renunțe la vechile strategii de intervenție directă şi să se retragă puțin câte puțin din economie.

În general, în secolul al XX-lea, intervenția economică a statului în lume a înregistrat un flux în perioada postbelică, până în anii '50 şi '60, considerați ca epoca de aur a intervenționismului, după care a urmat un reflux al acestuia. De la ortodoxismul keynesist s-a ajuns la un nou liberalism, care, chiar dacă seamănă cu cel de la debut este, în acelaşi timp, foarte diferit. Lumea actuală este constituită din state a căror forță de intervenție şi reglementare este puternică.

Pentru țările în tranziție, inclusiv pentru România, îndatoririle statului sunt uriaşe, incomparabil mai mari decât în țările capitaliste dezvoltate, deoarece, aici există o problemă de importanță istorică, de a construi o economie de piață funcțională şi concurențială şi de a stabiliza economia hiperreglementată moştenită de la socialism. Însă, cu toate că a avut loc o creştere impresionantă a

problemelor economico-sociale de rezolvat, în aceste țări s-a înregistrat un proces de restrângere a rolului statului, de diminuare a posibilităților acestuia, cu toate consecințele nefavorabile binecunoscute.

În general, statul trebuie să se implice acolo unde piața nu poate răspunde anumitor cerințe şi acolo unde intervenția sa este indispensabilă şi eficientă.

Statul se dovedeşte a fi indispensabil, deoarece el a fost creat pentru a garanta regulile şi ordinea fără de care piața nu ar putea exista. Statul nu îşi poate îndeplini misiunile fără o piață funcțională, iar aceasta din urmă, nu poate funcționa în opoziție față de stat. El trebuie să stabilească regulile jocului, care protejează piața împotriva propriilor sale devieri (cum este de exemplu, tendința permanentă către monopol).

Întrucât piața este mioapă şi nu poate ține seama decât de condițiile conjuncturale manifestate pe termen scurt, numai statul poate aduce o viziune pe termen mediu şi lung, absolut necesară pentru alegerea celei mai bune opțiuni şi pentru a realiza echilibrele esențiale în cadrul societății. Ilustrativ din acest punct de vedere este cazul cercetărilor fundamentale. Astfel, deoarece marile întreprinderi ezită să se angajeze în asemenea cercetări, cărora nu li se pot prevedea aplicații, sau să se lanseze în proiecte de durată, cu succes incert, este de datoria statului să-şi asume costurile şi riscurile a tot ceea ce are şanse de progres în viitor.

Statul este singurul agent care poate realiza acțiuni coordonate, privind ansamblul economiei, menite să răspundă unor necesități sau interese colective, cum ar fi în special politicile publice, necesare pentru asigurarea unor ajustări structurale şi a coerenței sectoarelor de activitate, mai ales în materie de sănătate, educație şi formare profesională – domenii în care abordarea marfară este cu totul insuficientă. Aici intră şi politicile industriale, cele de amenajare teritorială, politicile culturii, cercetării şi dezvoltării. Potrivit unor păreri, tehnologia trebuie tratată ca un adevărat bun colectiv, benefic pentru ansamblul sectorului productiv şi care cere un demers în termeni de interes general.

Statul se dovedeşte indispensabil, pe de o parte când este vorba de externalități, întrucât costurile şi avantajele nu pot fi exprimate în prețuri pentru producătorul sau consumatorul individual. Pe de altă parte, de stat şi de colectivitate depind construcția de infrastructuri, tot mai importante în condițiile actuale (transport, comunicații etc.). De asemenea, emergența constrângerilor de mediu cere abordări mult mai globale, în care se exprimă alegerile colective, rezultate din preferințele societății.

Caracterul indispensabil al statului izvorăşte şi din riscul dezintegrării sociale, pe care o antrenează brutalitatea evoluțiilor către economia de piață privată. Necesitatea de a dezvolta mobilitatea şi flexibilitatea de a spori productivitatea, conduce în cea mai mare parte a țărilor occidentale, la marginalizarea unei fracțiuni crescânde a societății. De aceea, acțiunea statului de a păstra o coeziune socială minimă, controlând şi limitând excesele unei piețe generatoare de inegalități este esențială.

Dimensiunea internațională a economiilor moderne cere prezența unui aparat de stat, care să asigure, în condițiile actualelor raporturi dintre state, reprezentarea şi apărarea intereselor naționale. În prezent, nu mai este vorba de necesitatea intervenției statului într-o economie închisă, aşa cum preconiza Keynes, ci de o intervenție justificată de deschidere a economiilor, în condițiile mondializării şi globalizării. Pe măsura eliminării controalelor directe asupra mărfurilor şi capitalurilor creşte rolul statului, pentru asigurarea competitivității şi prezenței ansamblului național în concurența internațională.

În sfârşit, statul partener din economia de piață trebuie să fie modern şi eficient. Un stat eficient este vital pentru furnizarea bunurilor şi serviciilor, a regulilor şi instituțiilor, care permit dezvoltarea pieţelor şi creşterea standardului de viață al populației. Pentru a fi eficient statul trebuie să lupte înainte de toate împotriva tendințelor de hipertrofiere. Un principiu care trebuie urmat este că, dacă întreprinderile sunt mai apte să exercite o anumită activitate, statul trebuie să se abțină de a o face. Iar, aplicând principiul „stat mai puțin, dar mai bun”, statul trebuie să-şi dezvolte capacitățile de a se ocupa eficient de problemele care îi revin. Delimitarea acestora nu poate fi făcută o dată pentru totdeauna, ea fiind determinată de evoluția activităților economico-sociale şi interdependențelor care le generează.

În raționalizarea şi modernizarea gestiunii sale, statul trebuie să pornească de la definirea clară a obiectivelor care se urmăresc şi a mijloacelor de utilizat. Eficiența intervenției sale depinde de capacitatea sa de a convinge, de necesitatea şi legitimitatea acțiunilor sale.

În fine, trebuie delimitate intervențiile la nivel central şi local şi stabilite nivelurile de competență. Avem în vedere descentralizarea activităților şi acordarea unei largi autonomii administrațiilor locale. Desigur, pentru a spori eficiența intervenției statului va trebui mers mai departe în această direcție, pentru a nu se ajunge în situații de opoziție a intereselor autorităților locale, față de interesul general. Tocmai evitarea unor asemenea dezechilibre de putere, impune această nouă abordare a intervenției publice, în viața economico-socială.

Dacă acestea sunt cerințe generale cărora trebuie să le răspundă, desigur cu intensități diferite, orice stat din lume, pentru a deveni modern şi eficient, în plus pentru țările în tranziție, inclusiv pentru țara noastră o cerință fundamentală o constituie aceea de a conduce procesul general de reformă economică. În acest domeniu se manifestă încă serioase rămâneri în urmă. Întrucât procesul de reformă în România a fost mult timp mai mult mimat decât înfăptuit, în momentul de față, nu avem încă o economie funcțională şi nici puterea de a face față concurenței din Uniunea Europeană.

Toate acestea arată că în înfăptuirea reformei, descătuşarea şi stimularea pieței concurențiale rămân cele mai însemnate imperative. Numai punerea la punct a unui sistem de piață, care să funcționeze eficient va fi în măsură să furnizeze întreprinderilor informații corecte privind cererea de produse, consumurile de materiale şi forță de muncă, costurile de producție şi prețurile.

Aşa cum arată întreaga experiență internațională, piața nu se poate autoinstitui şi nu pot fi lăsate lucrurile să se desfăşoare sub acțiunea unor forțe spontane. De aceea, statul trebuie să se transforme într-un adevărat motor al reformei economice. El trebuie să devină un veritabil apărător al pieței, adică un adversar, ci ocrotitor al acesteia.

Pentru reuşita tranziției către economia de tip concurențial, guvernul trebuie să fie puternic, capabil să reglementeze şi să monitorizeze măsurile de restructurare care se impun. Trebuie recunoscut faptul că, în direcția creării unei economii de piață funcționale, în ultimul timp a început să se manifeste un nou tip de comportament statal, mai exigent față de realizarea reformei, care a adus unele rezultate pozitive, şi, de aceea, acest comportament trebuie continuat şi dezvoltat.

Obiectivul creşterii economice rămâne pe mai departe soluția, atât a rezolvării unor importante probleme sociale şi a ridicării standardului general de viață al populației, cât şi a integrării în structurile economiei europene. Pentru relansarea durabilă a creşterii economice, în afara asigurării în continuare a măsurilor de privatizare şi restructurare sunt necesare măsuri ferme de regândire a politicii economice şi bugetare, de îmbinare mai bună a măsurilor pe termen scurt cu cele pe termen lung, de reducere a inflației, de reproiectare a sistemului de protecție socială şi de îmbunătățire a competitivității produselor româneşti.

BIBLIOGRAFIE

1. Aftalion F.; Classen E.; Salm P. – *La liberté à refaire*, Hachette, Paris, 1984, p. 363.
2. Alesina L. – *The Inequality. Myts Political Economy of Macroeconomic Stabilisation and Income and Reality, in: Income Distribution and High Quality Growth*, MIT Press, Cambridge, M.A., 1997.
3. André C.; Delorme R. – *L'État et l'économie*, Seuil, Paris, 1983
4. Aoki M.; Okuno Fujiwara M., – *Beyond the East Asian Miracle: Introducing Enhancing View,* in: Aoki, M., Kim H. K., şi Okuno Fujiwara (sub direcția …), The Role of Government, in East Asian Economic Development, Oxford, Clarendon Paperbacks Press, 1998.
5. Asselain I. C. – *Histoire économique du XXe siècle,* Dalloz, Paris,1995, p. 55.
6. Auberger P. – *L'alergie fiscale*, Calman Levy, Paris, 1984, p. 149.
7. Baitone A. – *Economie générale*, Dalloz Sirey, Paris, 1992.
8. Boyer R. – *État marché et développement*, Problèmes économiques nr.2653/23 febr. 2000, p. 17.
9. Boyer R. – *De Labour Institutions Matter for Economic Development ? A „Regulation Approach for the OECD and Latin America with an Externsion to Asia,* in: Rodgers G., (sub direcția …), Workers, Institutions and Economic Growth in Asia, ILO/ILLS, Geneva, 25-112.
10. Chatelus M.; Fontanel J. – *Dix grandes problèmes économiques contemporains*, Presses Universitaire de Grenoble, 1993, p. 195.
11. Cioabă A. – *Statul social*, Editura Institutului de Teorie Socială, Bucureşti, 1999, p. 45.
12. Coase R. – *The problem of Social Cost*, The Journal of Law and Economics, octombrie, 1960.
13. Combes A., (sub direcția …) – *L'économie aux concours des grandes écoles. Analyse économique et historique des sociétés contemporaines*, Nathan, Paris, 1996, p. 311.
14. Crozier M. – *État modeste. État moderne*, Fayard, Paris, 1979.
15. Delmas P. – *Le maître des horologes*, Odile Jacobs, Paris, 1991.
16. Fontvielle L. – *Evolution et croissance de l'État français de 1815 à 1969. În: Economies et Sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Serie A.F., no. 13, 1976.
17. Friedman M. – *Capitalism and Liberty*, The University of Chicago Press, 1962.
18. Friedman M. – *Free to Choose*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1980.
19. Galbraith J. K. – *The Affluent Society*, Honghton Mifflin, Boston, 1958.
20. Galbraith J., K. – *The Good Society the Human Agenda*, Houghton Mifflin Company Boston, New York, 1996.
21. Galbraith J., K. – *Economics and the Public Purpose*, Andre Deutsch Limited, 1974.
22. Huntington Samuel P. – *Ce preț are libertatea?*, Sinteza nr. 100/1994.

23. Isachsen Arne Jon; Hamilton Carl B.; Gyefason Thorvaldur – *Să înțelegem economia de piață*, European Free Trade Association, 1992.
24. Isărescu M. – *Reflecții economice*, CRECC, Bucureşti, 2001, p. 109.
25. Jeanney J. P. – *Le marché et l'État*, Lettre de l'OFCE nr.136, febr. 1995.
26. Krueger A. O. – *The Political Economy of the Rent seeking Society*, The American Economic Review, vol.64, nr. 3, iunie, 1974.
27. Lepage H. – *Économie politique des transferts sociaux*, La Nef, nr. 2, 1979.
28. Olivennes D.; Bavarez N. – *L'impuissance publique*, Calman Lévy, Paris, 1989.
29. Pareto W. – *Manuel d'économie politique*, Paris, 1906.
30. Piper U.; Taylor L. – *The Revival of the Liberal Creed: the IMF and World Bank, and Inequality in a Globalized Economy*, in: Baker D., Epstein G., Pollin R. (sub direcția …), Globalization and Progressive Economic Policy, Cambridge, 1998.
31. Rosanvallon L. – *L'État en France*, Seuil, Paris, 1990.
32. Sava S. – *Un truism al economiei moderne: sinergia piață – stat*, Economistul, nr. 333/iul.1993.
33. Say B. J. – *Traité d'économie*, Guillaumin et Cie., Libraires, Paris, 1861, p. 50, 134-135.
34. Samuel P. – *Dictionnaire des idées reçues en économie*, ediția 3-a, Syros, Paris, 1994, p. 126.
35. Sorman G. – *La solution liberale*, Fayard, Paris, 1984, p. 214.
36. Stiglitz Y. E. – *Rolul guvernului în dezvoltarea economiei,* SPE Oeconomica IRLI nr.3-4/1998.
37. Tanzi V. – *Redistributing Income through the Budget in Latin America*, Banca Nazionale de Lavoro, Quarterly Review nr.108, martie, 1974.
38. Tanzi V. – *Flux et reflux de l'action économique de l'État*, Problèmes économiques nr.2653, 23 ianuarie, 2000, p.29.
39. Tullock G. – *The Welfare Costs of Tariffs*, Monopolies and Theft, Western Economic Journal nr.5/1967.
40. Vatimbella A. – *Dictionnaire des idées reçues en économie*, ediția 3-a, Syros, Paris, 1994, p.121.
41. Wagner A. – *Les fondements de l'économie politique*, Paris, vol.3, p.379.
42. Wonnacott P., Wonnacott R. – *Economics*, Ediția 3-a, Mc Graw – Hill Book Company, New York, 1986.
43. World Bank – *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (1993); From Plan to Market (1996); State and Development (1997); Knowledge for Development*, Reports, Oxford University Press (1998).
44. Parlamentul României – *Constituția României*, Bucureşti, 1991.
45. Parlamentul României – *Legea nr.90 din 26 martie 2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor*, publicată în M.Of. nr.164, 2 aprilie 2001.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 97/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE

CLIMATUL DE AFACERI ÎN PROFIL TERITORIAL

- STUDIU DE CAZ PENTRU ZONA MUSCEL -

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Colectivul de autori:

prof. univ. dr. Constantin CIOTEI, cercetător principal asociat, INCE
lect. univ. drd. Cristina CIOBANU
drd. Carmen ŞTEFĂNESCU, cercetător principal, IEA

CUPRINS

1. CLIMATUL DE AFACERI ÎN ROMÂNIA 47
1.1. Cadrul macroeconomic 47
1.2. Rolul şi ponderea IMM-urilor în economia României 51

2. CLIMATUL DE AFACERI LOCAL – SUPORT AL DEZVOLTĂRII VIITOARE A ZONEI MUSCEL 58
2.1. Repere şi instrumentar metodologic de analiză a climatului de afaceri local 58
2.2. Climatul de afaceri local – puncte forte şi puncte slabe, nivel şi structură 59

3. CONCLUZII ŞI PROPUNERI PRIVIND DEZVOLTAREA ECONOMICO-SOCIALĂ A ZONEI MUSCEL 69

BIBLIOGRAFIE 71

1. CLIMATUL DE AFACERI ÎN ROMÂNIA

1.1. Cadrul macroeconomic

Tranziția României spre economia de piață a presupus un lung şir de procese atât de natură politică dar şi social–economică. Supusă unor politici economico-financiare care nu au dat rezultatele scontate, producția națională a cunoscut o scădere drastică în primii ani ai tranziției, urmare a schimbărilor produse în ansamblul şi structura economiei țării.

Astfel, potrivit datelor statistice, în perioada 1990-1992, produsul intern brut a scăzut în termeni reali cu 25 de puncte procentuale, trendul descrescător continuând şi ulterior acestei perioade, încât, la nivelul anului 1998, produsul intern brut se situa la numai 75,9% din valoarea anului 1989. Cauzele acestei diminuări au fost multiple: agravarea continuă a deficitelor bugetare, majorarea ratei importurilor pe piața românească, în concurență inevitabilă cu produsele autohtone, proliferarea blocajelor financiare, nivelul redus al calității produselor româneşti care au pierdut importante piețe externe de desfacere ş.a.[1]

Pe forme de proprietate, structura PIB-ului a înregistrat o evoluție relativ lentă, în sensul că sectorul privat a depăşit ca pondere pe cel de stat (1996), fără a avea însă efecte importante în planul redresării economice a societății româneşti. S-a produs, de asemenea, o terțializare a economiei, prin scăderea greutății relative a sectorului secundar. Totuşi, agricultura continuă să dețină procente importante din PIB (15-16%), în timp ce ponderea acesteia în țările europene nu depăşeşte 2-5% din PIB. În ceea ce priveşte producția principalelor ramuri industriale, perioada 1989-2000 s-a caracterizat prin diminuarea până la jumătate a acesteia, de exemplu pentru cărbune, țiței, gaze naturale, cherestea, celuloză, hârtie, laminate, prefabricate din beton, conserve din legume, zahăr şi produse zaharoase, struguri, utilaje de exploatare şi foraj, vagoane de călători etc.

Munca şi capitalul, suportul oricărei creşteri economice, s-au înscris pe aceeaşi tendință generală:

- Din punct de vedere al populației ocupate, intervalul 1990-2000 s-a caracterizat prin reducerea însemnată a ocupării, rata şomajului ajungând în 1994 la 10,9% pentru ca în 1999 să înregistreze un procent de 19,5%;
- Subutilizarea capitalului existent (în medie 30-60%);
- Formarea brută de capital fix şi volumul investițiilor a scăzut la aproximativ 49%, respectiv 45% în 1992 comparativ cu 1989, pentru ca în 1998 acestea să se situeze la 57% (FBCF) şi 54% (investiții) față de aceeaşi perioadă de comparație;
- Consumul final al populației s-a înscris pe un trend oscilant descrescător. Acest indicator supradimensionat în raport cu celelalte agregate

[1] Bondrea, A.: *Starea națiunii 2000. România încotro?*, Editura Fundației România de Mâine, Bucureşti, 2000.

macroeconomice pune în evidență creşterea importurilor şi a datoriei externe, în situația în care nivelul producției globale s-a diminuat simțitor.

Scăderea continuă a producției, creşterea stocurilor, ritmul lent şi incert în care s-a realizat privatizarea, disponibilizările masive de personal, precum şi dezorganizarea complexului economic național, a avut drept consecință, printre altele, închiderea multor obiective industriale, precum şi reducerea aparatului productiv. În ultimii ani au fost falimentate la nivel macroeconomic, peste 300 000 de întreprinderi mici şi mijlocii (IMM). Aceste fenomene au degradat ireversibil capacitățile de producție şi au dus la uzura lor fizică şi morală, precum şi la transformarea, în unele cazuri, a aparatului productiv național într-un „balast".

Relevantă în ceea ce priveşte cadrul macroeconomic al României în perioada 1990-2000 este şi evoluția principalilor indicatori financiari, surprinşi în tabelul nr. 1.1:

- Prețurile de consum, ca expresie valorică a inflației, au crescut în 2000 față de 1990 de peste 1310 ori;
- Deficitul balanței de plăți cumulat în această perioadă a fost de 19920 mld.USD, fapt ce a dus economia românească spre un fenomen de creditare externă cu impact inflaționist;
- Datoria externă a României a fost în anul 2000 de 9550 mil.USD, ponderea acesteia în PIB majorându-se în perioada 1990-2000 de peste 3,2 ori;
- Prețurile obținute din vânzarea activelor în procesul de privatizare s-au situat sub valoarea productivă, în medie cu peste 60-70%;
- Orientarea agenților economici spre evaziune fiscală, într-un cadru legislativ oneros şi incert, ceea ce a alimentat economia subterană. Valoarea estimată a blocajului financiar înregistrată reprezenta aproximativ 30% din valoarea impozitelor şi taxelor colectate;
- Cursul de schimb, variabilă ancoră în politica monetară, a crescut în perioada 1990-2000 de peste 1790 ori, înregistrând în ultimul deceniu o puternică demonetizare a economiei, evidențiată şi prin creşterea vitezei de rotație a banilor, de circa 2,4 ori;
- S-a înregistrat şi o creştere relevantă a ponderii depozitelor în valută de la 5,1% la sfârşitul anului 1990 la peste 50% la sfârşitul anului 2000, acest fenomen de dolarizare a depozitelor evidențiind modul de valorificare pasivă, neinvestițională a surplusurilor monetare pe segmente bogate ale populației;
- Evoluția creditului intern neguvernamental, ce a crescut de circa 265 ori în perioada analizată, pune în evidență insuficienta susținere financiară de către bănci a dinamicii economice, înregistrându-se 0,32 unități de creştere a creditului intern pe o unitate de creştere a PIB.

Politica monetară promovată în perioada 1990-2000 a fost orientată spre controlul inflației (pentru a nu afecta creşterea prețurilor) şi spre controlul masei monetare (fapt ce nu a avut efecte semnificative asupra prețurilor, masa bănească crescând de circa 290 ori în perioada analizată).

Evoluția principalilor indicatori ai României în pe

	1990	1991	1992	1993	1994	19
Rata creşterii PIB	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	
Rata anuală a inflației	5,1	170,2	210,04	256,1	136,7	
Rata creşterii cursului mediu anual de schimb	50,3	240,6	303,1	146,8	117,8	
Indicele cursului de schimb ROL/USD. Indicele prețului de consum.		126	163,7	113,8	104,3	
Indicele câştigului salarial /Indicele preț. de consum		81,7	71,3	59,4	59,4	
Populația civilă ocupată total economie-mii persoane	10839,5	10785,8	10458	10062	10011,6	9
Agricultură	3135,5	3112,3	3448,8	3621,1	3653	327
Industrie	40004,7	3802,9	3300,9	3030,6	2881,7	271
Construcții	705,9	500,9	579,2	574	562,7	47
Servicii	2975,4	3269,7	3129,1	2836,3	2914,2	302
Rata şomajului - % -		3	8,2	10,4	10,9	
Masa monetară(medie anuală) (miliarde lei)	478	603,5	1209,6	2764,4	6652,2	1310
Masă monetară medie anuală - creştere față de anul precedent	17	26,2	100,4	128,5	140,6	

nb		126	163,7	113
lui de				
		81,7	71,3	59
otal	10839,5	10785,8	10458	1006
	3135,5	3112,3	3448,8	3621,
	40004,7	3802,9	3300,9	3030,
	705,9	500,9	579,2	57
	2975,4	3269,7	3129,1	2836,
		3	8,2	10,
	478	603,5	1209,6	2764,
uală	17	26,2	100,4	128,

Evoluția principalilor indicatori ai R

	1990	1991	1992	1993
	-5,6	-12,9	-8,8	1
	5,1	170,2	210,04	256
ediu	50,3	240,6	303,1	146

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Masa monetară M2/PIB - % -	55,7	27,4	20,1	13,8	13,4	18,2	20,4	18	19,1	20,4
Datoria externă totală brută, mil USD		2131	3240	4249	5563	6482,1	8344,9	9502,7	9807	8589
Datoria externă totală brută /locuitor, USD/loc		91,9	142,2	186,7	244,7	285,8	369,1	421,5	435,8	382,5
Deficitul bugetului general Consolidat în PIB -%-	1	3,3	-4,6	-0,4	-2,4	-2,9	-4,1	-3,9	-4,1	-4
Exporturi FOB (mil. USD)	5775	4266	4363	4892	6151	7910	8084	8431	8302	8505
Importuri FOB (mil. USD)	9202	5372	5784	6020	6562	9487	10555	10411	10926	9592
Sold FOB/FOB (mil. USD)	-3427	-1106	-1421	-1128	-411	-1577	-2471	-1980	-2624	-1087
Investiții Directe Nete (ale nerezidenților) - mil. USD		37	73	87	341	417	263	1224	2040	961

Sursa: Aurelian Bondrea, "Starea națiunii 2000, România încotro?" Vol I, Editura Fundației România de Mâine, Bucureşti, 2000, pag. 114, din *Strategia națională ….,martie 2000*.

1.2. Rolul şi ponderea IMM-urilor în economia României

Dată fiind starea economiei naționale, s-a constatat că unul dintre sectoarele viabile pentru ieşirea din criză îl constituie, printre altele, IMM-urile. Prin caracteristicile sale de bază – punerea în valoare a inițiativei particulare, folosirea eficientă a resurselor de materii prime şi materiale, crearea de noi locuri de muncă, dinamizarea producției materiale şi a valorii adăugate, cadrul real de competiție şi performanță – sectorul național al IMM-urilor poate contribui la realizarea şi dezvoltarea climatului de afaceri în România.

Fie că este vorba despre apariția unor noi întreprinderi rezultate din procesul de restructurare a marilor întreprinderi, sau de ateliere tradiționale sau unități nou create, sectorul IMM-urilor a înregistrat în perioada de tranziție un proces de dezvoltare continuă, manifestat atât prin numărul agenților economici înființați, cât şi a rezultatelor obținute (tabelul nr. 1.2, anexa nr. 1).

Odată devenite funcționale, IMM- urile s-au profilat, de regulă, pe un anumit domeniu de activitate. Edificatoare din acest punct de vedere sunt informațiile oferite de Institutul Național de Statistică, referitoare la situația repartiției IMM–urilor pe sectoare de activitate, în perioada 1998-1999, fapt ce indică concentrarea IMM–urilor în sfera activităților comerciale şi a serviciilor, însumând nu mai puțin de 86% pe ansamblul economiei naționale.

Tabelul nr. 1.2

Repartiția IMM-urilor pe ramuri de activitate (%)

Ramura de activitate	1997	1998	1999
Industrie	18,4	20,8	21,7
Agricultură	1,7	1,6	1,8
Construcții	2,4	2,4	2,7
Comerț	69,2	68,1	66,9
Turism	0,9	0,4	0,5
Transporturi	2,5	2,5	2,7
Servicii	14,0	14,5	14,5
Total sector IMM	100	100	100

***Sursa**:* Sectorul privat de IMM – uri din România*, Raport 1997-1999, Guvernul României şi Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională şi UE, noiembrie 2000.*

Analiza datelor de mai sus permite desprinderea următoarelor concluzii:

a) predominanța comerțului, ca activitate desfăşurată de IMM–uri (69,2% în 1997, respectiv 66,9% în 1999);
b) trendul descrescător al IMM–urilor din turism (0,9% în 1997, respectiv 0,5% în 1999).
c) o relativă creştere a numărului de IMM-uri din construcții (0,3 puncte procentuale în 1999 față de 1997), transporturi (0,2 puncte procentuale), servicii (0,5 puncte procentuale);

d) greutatea specifică ridicată a ponderii IMM–urilor din industria alimentară, cu impact asupra creşterii ponderii numărului de IMM – uri active de la 9,2% (1997) la 10,9% (1999).

Cât priveşte evoluția IMM–urilor în intervalul 1999-2000 datele statistice permit reliefarea câtorva aspecte importante (tabelul nr. 1.3 pag. 11):

a) majorarea numărului de IMM–uri cu 2%, diferențiat pe clase de mărime;
b) diminuarea numărului întreprinderilor mari cu 7,2% pe fondul unei uşoare creşteri a numărului de microîntreprinderi (1,7%), respectiv a întreprinderilor mici (9,3%).

Din punct de vedere al principalilor indicatori economico-financiari realizați de IMM–uri în intervalul 1999-2000, pe total economie, în termeni nominali s-a înregistrat o evoluție ascendentă a acestora (cifră de afaceri, investiții brute, exporturi directe, valoare adăugată brută, rezultatul brut al exercițiului), urmare a trendului crescător pe toate palierele de clasificare a acestora. Astfel, cifra de afaceri (în termeni nominali) a crescut cu 53,4%, investițiile brute cu 13,5%, iar exporturile directe cu numai 5,8%. Urmare a acestor evoluții, valoarea adăugată brută s-a majorat cu 42,6% (de la 236.226 mld. lei (1999) la 336.959 mld. lei (2000).

Raportul public al Curții de Conturi pentru anul 1999, prezentat Parlamentului României, expresie sintetică a rezultatelor verificărilor efectuate asupra conturilor de execuție ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, a fondurilor speciale, contul anual al datoriei publice a statului şi situația garanțiilor guvernamentale pentru credite interne şi externe primite de către alte persoane juridice, a propus Parlamentului şi unele modificări care, aplicate, ar putea contribui la ameliorarea vieții economico-financiare şi implicit a mediului în care operează IMM–urile (tabelul nr. 1.4).

Datele din pagina 12 indică, în principal, următoarele aspecte: o pondere numerică ridicată în totalul firmelor, precum şi în valoarea adăugată din comerț, în contrast cu industria; pondere modestă în totalul exporturilor. Având în vedere că cele mai frecvente încălcări ale legislației financiare, cu consecințe grave asupra veniturilor bugetare, provin de la marile unități economice, sunt de remarcat câteva din concluziile desprinse din raportul Curții de Conturi a României. Astfel, aproximativ 180.000 de agenți economici, înregistrați de către organele fiscale, nu au depus documentele de bilanț, cifra acestora situându-se la cca 28% din totalul agenților activi.

Volumul cumulat al înlesnirilor acordate agenților economici a însumat 33.709 mld. lei, din care o pondere semnificativă o dețin scutirile de plată, existând toate şansele ca şi amânările să se transforme în timp în scutiri, având în vedere situațiile anterioare şi inconsecvența cadrului legislativ. Semnificativă este şi structura acestei sume: cca o treime provine din înlesniri la plata impozitului pe salarii, urmată de plata accizelor, de scutirile la plata majorărilor de întârziere. Este menționat în raport şi faptul că organele vamale şi fiscale au acordat, în baza unor legi speciale, scutiri la plata taxelor vamale, TVA-ului şi a impozitului pe profit pentru unele importuri de utilaje, echipamente şi materii prime fără temeinice verificări asupra faptului dacă agenții economici îndeplinesc condițiile legale necesare eventualelor scutiri.

Tabelul nr. 1.3

Evoluția întreprinderilor mici şi mijlocii în perioada 1999-2000

Anul		1999					2000			
Agenți economico-sociali pe clase de mărime după nr. de salariați	Total	0-9	10-49	50-249	250 şi peste	Total	0-9	10-49	50-249	250 şi peste
Total	768392	719386	35997	10163	2846	783969	731411	39337	10579	2642
Întreprinderi d.c.	330725	294330	26764	7324	2307	319511	279572	30109	7730	2100
Întreprinderi agricole	11091	8458	1831	693	109	10306	7867	1817	536	86
Întreprinderi din industrie, construcții, comerț	318736	285271	24769	6553	2143	308064	270843	28085	7145	1991
Întreprinderi financiare şi de asigurări	898	601	164	78	55	1141	862	207	49	23
Administrație publică	32118	20226	8686	2717	489	29752	17852	8681	2727	492
Administrație privată	38376	37657	547	122	50	39838	39119	547	122	50
Întreprinzători privați	367173	367173				394868	394868			

Sursa: Anuarul Statistic al României, 2001.

Tabelul nr. 1.4

Ponderea IMM–urilor în valoarea adăugată şi export

	Total IMM						Ponderi (%)		
	1999			2000					
	Nr. întrep.	Valoare adăugată (mld. lei)	Exporturi directe (mld. lei)	Nr. întrep.	Valoare adăugată (mld. lei)	Exporturi directe (mld. lei)	4/1	5/2	6/3
Industrie	39327	94329	46513	37700	16799	5927	95,9	17,8	12,7
Comerț	222017	22570	10142	221849	19816	9923	99,9	87,8	97,8
Construcții	10521	12735	287	10230	5795	74	97,2	45,4	25,8
Servicii de piață	41824	27802	9271	41571	9241	4190	99,4	33,2	45,2
Total	313689	157436	66213	311350	51651	20114	99,3	32,8	30,7

Sursa: preluare după Raportul Public al Curții de Conturi a României.

Au fost restituite nelegal sume reprezentând TVA, generând un prejudiciu de 445 mld. lei. Grav este şi faptul că un număr de 695 de hotărâri ale instanţelor Curţii de Conturi nu au fost puse în execuţie, prejudiciind bugetul cu peste 400 mld. lei.

Potrivit Raportului Curţii de Conturi, conform bilanţurilor contabile, 191.233 de agenţi economici au înregistrat pierderi în sumă de 63.523 mld. lei, depăşind profitul net, în sumă de 34.228 mld. lei. Pierderea netă pe economie s-a ridicat la 29.295 mld. lei. Structura pierderilor pe forme de proprietate este: 45,8% proprietate privată, 37,3% proprietate mixtă şi 16,9% proprietate de stat.

Surprinzător este şi faptul că cca 70% din firmele cu pierderi desfăşoară activităţi în domeniul comerţului (115.711 firme), serviciilor (15.510), transporturilor, producţiei de băuturi, mobilier, prelucrării ţiţeiului.

Blocajul financiar, boala cronică a economiei româneşti, cu rădăcini din economia planificată (prin modul de dimensionare a mijloacelor circulante, mecanismul stabilirii preţurilor şi sistemul subvenţiilor mascate prin creditarea bancară), amplificată după 1990 (prin mecanismul divizărilor de întreprinderi prilejuite de transformarea acestora în societăţi comerciale, reducerea volumului activităţii economice, producţia pe stoc şi dificultatea reconstituirii sumelor necesare acoperirii nevoilor de mijloace circulante şi nu în ultimul rând, inflaţiei, care a erodat permanent volumul bănesc al mijloacelor circulante).

Blocajul financiar s-a ridicat la uriaşa sumă de 226.145 mld. lei, reprezentând 43,3% din volumul PIB–ului. Este de menţionat că în anul 1998 ponderea acestui blocaj a fost de 36,1%. Tot în această categorie se includ şi dobânzile deosebit de ridicate, care s-au constituit în factor inhibator al relansării economice. Proporţia în care mijloacele circulante au fost acoperite pe calea creditelor a fost de circa 28%. În consecinţă, agenţii economici şi-au asigurat circa 71% din resursele financiare atrase de neachitarea obligaţiilor de plată către furnizori (37%) şi către bugetele publice (34%). Efectele blocajului financiar încep să fie devastatoare inclusiv pentru firmele ce desfăşoară activităţi profitabile, prin restrângerea posibilităţilor de încasare a contravalorii bunurilor şi serviciilor prestate.

În 1999, datoria publică internă, totalizând 68.512 mil. lei a fost angajată pentru acoperirea deficitului bugetar de stat, acoperirea unor active şi credite neperformante ale Bancorex şi Băncii Agricole, precum şi pentru restituirea unor depuneri ale persoanelor juridice şi populaţiei aflate la Bancorex. De asemenea, controlorii financiari au descoperit că pentru împrumuturi totalizând peste 500 mil. dolari angajate de fosta Companie Română de Petrol de la Bancorex şi preluate la datoria publică în 1997 (în limita sumei de 4500 mil. lei pe o perioadă de 5 ani) nu a fost reglementată recuperarea de la rafinării, aşa cum prevedea OUG nr.72/1997.

Datoria publică externă în 1999 a fost de aproape 4000 mil. dolari. Garanţiile guvernului pentru creditele externe contractate de agenţii economici şi de către

alte persoane juridice, emise până la sfârşitul anului 1999, au însumat peste 4500 mil. dolari, iar soldul creditelor externe garantate şi nerambursate la aceeaşi dată era de 2250 mil. dolari.

În sinteză, rezultatele economice ale anului 2001 se înscriu, din punct de vedere economic, în trendul uşor crescător declanşat în 2000. Datele preliminare pentru anul 2002 indică o creştere a PIB–ului de 4,9%, în timp ce consumul final al gospodăriilor tinde să înregistreze o creştere de 4,4%. Structura pe sectoare a valorii adăugate brute s-a estimat astfel: ponderea sectorului primar – 12,7%, a sectorului secundar – 36,6%, iar în sectorul terțiar – 50,7%. Rata şomajului a fost de 9,9%, în timp ce indicele anual al prețurilor de consum a înregistrat o creştere cu 134%, cu impact asupra creşterii uşoare a salariului brut real (cu numai 4%).

De remarcat este şi creşterea volumului investițiilor străine, care s-a ridicat la 7,5 mld. dolari, pe primele cinci locuri (după țara de rezidență) situându-se Olanda, Germania, Franța, SUA şi Cipru.

Față de anul 2000, industria a înregistrat o creştere cu 8,5%, urmare a ritmului mai accelerat din industria prelucrătoare (9,9%), urmare a greutății specifice ridicate a sectorului bunurilor de uz curent (17,8%). În volum absolut, anul 2000 a marcat majorări semnificative ale producției în majoritatea ramurilor, cu precădere la cele cu ponderi mari la export: maşini şi echipamente (14,8%), confecționarea articolelor de îmbrăcăminte (15%), edituri, poligrafie, prelucrarea cauciucului şi a maselor plastice, prelucrarea tutunului, alimente, metalurgie, celuloză. Diminuări ale volumului producției s-au regăsit la echipamente, aparate de radio, televiziune şi comunicații.

Ponderea producției destinate exportului a fost de aproape 73% la bunurile de folosință îndelungată, 45% la cele de capital, 36% pentru bunurile intermediare, 13% la cele energetice şi 5% la bunurile de uz curent.

În ceea ce priveşte agricultura, aceasta a înregistrat o evoluție oscilantă, continuându-şi trendul descrescător (astfel, până la sfârşitul lunii ianuarie 2001, arăturile pentru însămânțările de primăvară erau efectuate pe circa 46% din suprafața programată. Comparativ cu anul 2000, efectivele de animale au scăzut cu 6% la porcine, 5% la ovine, şi cu 2% la bovine).

Comerțul exterior a înregistrat o evoluție oscilantă în raport cu anul 2000: astfel, urmare a creşterii importurilor cu un procent superior (19,1%) majorării exporturilor (9,8%), balanța comercială s-a deteriorat. Cinci secțiuni de mărfuri au deținut aproape 70% din totalul exporturilor: materii textile (27%), maşini şi dispozitive mecanice (15%), produse metalurgice (13%), încălțăminte (9%), produse minerale (6%).

Comparativ cu anul 2000, în 2001 creşterea semnificativă a exporturilor s-a înregistrat pe relația cu țările dezvoltate (16,2%), iar în cadrul acestora cu țările UE (17%), care dețin o pondere de aproape 68%. Pe de altă parte, s-au accentuat importurile din țările dezvoltate (21%), precum şi din țările OPEC (80%). Princi-

palii parteneri în derularea exporturilor au fost Italia (25%), Germania (15%), Federația Rusă (8%), Franța (6%), Ungaria (4%), Marea Britanie (3,5%) şi SUA (3%). Actuala direcție a comerțului reflectă un proces continuu de restructurare a economiei României şi o mai bună racordare la circuitul economic european.

Deficitul comercial de 2969,4 mil. dolari s-a înregistrat în principal cu următoarele țări: Federația Rusă (1101 mil. dolari), Germania (583 mil. dolari), Ucraina (275 mil. dolari), Italia (262 mil. dolari), iar excedent în relațiile cu Iugoslavia (120 mil. dolari), Turcia (64 mil. dolari), Moldova (73 mil. dolari), Olanda (65 mil. dolari).

Procesul de privatizare a cunoscut un trend uşor crescător. În anul 2001, APAPS a vândut acțiunile a 127 societăți comerciale, însumând un capital social de aproape 10.000 mld. lei, remarcabile fiind privatizările Băncii Agricole, Sidex Galați, Rafo Oneşti, Hidromecanica Braşov, Navigația Fluvială Română. La începutul anului 2002 capitalul social deținut de APAPS însuma 19.927 mil. lei, dintre privatizările „aşteptate" în 2002 fiind Banca Comercială Română, ALRO Slatina, Alprom Slatina, Electroputere Craiova, IUG Craiova. În acest sens, pentru dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici şi mijlocii au fost elaborate, pentru intervalul 2002-2005, şase programe de finanțare, conform obiectivelor prevăzute în cadrul Planului Național de Dezvoltare la nivel național şi regional. Fondurile ce vor fi derulate prin aceste programe vor avea, în bună măsură, susținere de la bugetul de stat. Fiind concepute ca o serie de proiecte menite să sprijine sectorul IMM–urilor în spiritul unei dezvoltări durabile, programele sunt axate pe: dezvoltarea sectorului privat şi a serviciilor anexe, protecția mediului şi îmbunătățirea calității acestuia, îmbunătățirea structurii economice a regiunilor şi sprijinirea unei dezvoltări regionale echilibrate, stimularea cercetării ştiințifice şi a dezvoltării tehnologice. Aceste programe vizează:

- Programul de susținere a investițiilor realizate de întreprinderi nou-înființate sau microîntreprinderi şi IMM–uri deja existente;
- Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru IMM–uri;
- Programul pentru susținerea accesului IMM–urilor la servicii de instruire şi consultanță;
- Programul pentru constituirea rețelei naționale de centre de consultanță;
- Programul pentru sprijinirea IMM–urilor în vederea stimulării exportului;
- Programul național pentru înființarea şi dezvoltarea incubatoarelor pentru afaceri.

2. CLIMATUL DE AFACERI LOCAL – SUPORT AL DEZVOLTĂRII VIITOARE A ZONEI MUSCEL

2.1. Repere şi instrumentar metodologic de analiză a climatului de afaceri local

O premisă esențială a oricărui demers de elaborare a unei strategii de dezvoltare economico-socială locală, poate fi reprezentată şi de analiza climatului de afaceri locale. Un punct de plecare în acest sens, ca suport al identificării punctelor forte şi slabe ale acestuia, l-a constituit analiza diagnostic a zonei Muscel[1], care a permis desprinderea câtorva concluzii importante, şi anume:

- ritmul mediu anual de înființare de noi agenți economici s-a redus considerabil, în intervalul 1989-1999, urmare a declinului dramatic înregistrat în mediul urban (29%);
- existența unei variate palete de activități (79), distribuite inegal pe urban şi rural;
- preponderența microîntreprinderilor, nu numai ca număr de salariați, dar mai ales ca cifră de afaceri înregistrată (81,4%);
- nivelul redus al productivității muncii, cu o plajă de variație de la 0,313 mil. lei /salariat (Vlădeşti) la 2,149 mil.lei / salariat (Davideşti);
- pondere ridicată a activității de comerț (72,6%) în detrimentul activităților productive şi a celor de servicii.

Pornind de la aceste premise, analiza climatului de afaceri s-a realizat prin aplicarea unui chestionar agenților economici din municipiul Câmpulung, chestionar care a vizat cu precădere următoarele aspecte:

- natura activității desfăşurate;
- dimensiunea pieței;
- comportamentul investițional;
- forța de muncă;
- încrederea în mediul de afaceri;
- relațiile cu diferite organisme şi organizații, inclusiv asigurarea de servicii de consultanță;
- relațiile cu alți oameni de afaceri.

Chestionarul a cuprins un număr de 16 întrebări, fiind aplicat la 169 de agenți economici din Câmpulung, eşantionul fiind considerat reprezentativ la nivelul municipiului.

---

[1] Ciotei, C., (coord.), Toderoiu, F., Ştefănescu, C.: *Finanțele IMM – studiu de caz în zona Muscel*, Studii şi cercetări economice nr.12, Bucureşti, 2001.

2.2. Climatul de afaceri local – puncte forte şi puncte slabe, nivel şi structură

După prezentarea succintă a instrumentarului metodologic, utilizat în comensurarea climatului de afaceri local, prezentul demers încearcă să prezinte, *in extenso*, principalele aspecte şi caracteristici ale climatului, în funcție de tipologia întrebărilor şi răspunsurilor obținute.

Astfel, o primă întrebare a vizat dimensiunea şi principala activitate desfăşurată de agenții economici. În acest sens, rezultatele obținute la nivel de zonă se regăsesc, cu preponderență, în municipiu, în sensul că din cei 169 de agenți economici, aproximativ 84% sunt microîntreprinderi (cu max. 9 salariați) şi întreprinderi mici (10-49 salariați) (tabelul nr. 2.1).

Tabelul nr. 2.1

Structura agenților economici după mărime, în municipiul Câmpulung, 2002

Tipologia întreprinderilor	%
Microîntreprinderi	47,34
Întreprinderi mici	36,69
Întreprinderi mijlocii	11,24
Întreprinderi mari	0,59
Întreprinderi foarte mari	2,36
Fără răspuns*	1,78
Total	100

** Este de remarcat numărul destul de ridicat al nonrepondenților, nu numai în acest caz, ci mai ales la întrebările legate de evoluția afacerilor pe piața internă şi externă, precum şi al structurii bugetului (pe surse şi destinații de finanțare).*

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung.*

Pe de altă parte, din punct de vedere al activității desfăşurate, 55,62% din întreprinderi sunt concentrate în sfera comerțului, în timp ce în industrie nu se regăsesc decât 8,99% din agenții economici, iar în servicii 23,1% (ceea ce reflectă tendința de dezvoltare a acestui segment) (tabelul nr. 2.2).

Tabelul nr. 2.2

Principalele ramuri de activitate ale agenților economici din municipiul Câmpulung, 2002

Domeniul de activitate	Nr. agenți economici
Industrie	16
Agricultură	2
Construcții	14
Comerț	99
Turism	7
Servicii	39
TOTAL	169

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung.*

Un alt aspect interesant desprins din această grupare rezidă în faptul că numărul agenților economici din agricultură este destul de redus (ceea ce denotă caracterul de instabilitate, nu numai obiectivă dar şi subiectivă, al desfăşurării acestui tip de activitate în zonă, urmare nu atât al posibilităților oferite de practicarea agriculturii, cât mai ales de marja limitată de valorificare a producției obținute).

O a doua problemă abordată în chestionar a vizat, pe de o parte, anvergura pieței pe care firmele îşi desfăşoară activitatea, precum şi evoluția afacerilor pe piața internă şi externă, în ultimele trei luni, cu posibilitate de prognozare pe termen scurt (trei luni).

În acest sens, acestei probleme i-au fost destinate un număr de trei întrebări, concluziile desprinse putând fi sintetizate astfel: din punct de vedere al anvergurii pieței, 50,9% din firme îşi desfăşoară activitatea pe piața locală, 20,7% pe cea județeană, în timp ce prezența acestora pe piața internațională este destul de redusă (5,3%), dar cu posibilități de extindere (dacă luăm în considerare că 23,1% din agenții economici sunt prezenți, deja, pe piața națională, urmare a derulării unor contracte viabile, pe de o parte, iar pe de altă parte, colaborărilor cu firmele străine şi promptitudinii realizării produselor, în conformitate cu normele şi standardele de calitate impuse de UE).

Bineînțeles, aceasta depinde, în mod însemnat, şi de evoluția de ansamblu a economiei româneşti, de modul în care vor putea fi îndeplinite criteriile derivate din acordurile europene, de creşterea calității produselor, precum şi de gradul de competitivitate a acestora.

De altfel, 35,5% din agenții economici au afirmat că în ultimele trei luni, afacerile pe piața internă au fost în creştere, în timp ce pentru 17,2% dintre aceştia trendul a fost descrescător.

Existența unui climat de afaceri destul de instabil la scară națională s-a repercutat şi asupra prognozei evoluției afacerilor pentru următoarele trei luni. În acest sens, este de remarcat procentul foarte ridicat al celor care nu au furnizat un răspuns clar (31,4%), în timp ce 32,6% din agenții economici consideră că pe termen scurt evoluția afacerilor va fi caracterizată de o stare staționară (tabelul nr. 2.3).

Tabelul nr. 2.3

Estimarea evoluției afacerilor pe piața internă în municipiul Câmpulung, 2002

Tendință	%
Creştere	28,4
Staționare	32,6
Descreştere	7,7
Fără răspuns	31,4
TOTAL	100

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung.*

Gradul ridicat de incertitudine şi instabilitate se întâlneşte şi în ceea ce priveşte evoluția afacerilor pe piața externă. Este de remarcat aici faptul că numai 17 firme au furnizat un răspuns la procentul din cifra de afaceri realizată pe seama exportului, dintre acestea 32,5% înregistrând venituri din export.

De asemenea, vânzările destinate exportului au o tendință de deteriorare, în sensul că față de nivelul înregistrat în ultimele trei luni, se aşteaptă ca în viitor acestea să fie în staționare (63,6%), procentul de creştere fiind de numai 27,3% în următoarele trei luni, față de 28,6% în perioada anterioară (tabelul nr. 2.4).

Tabelul nr. 2.4

Evoluția şi prognoza vânzărilor destinate exportului în municipiul Câmpulung, 2002

Ultimele trei luni	%	Următoarele trei luni	%
Creştere	28,6	Creştere	27,3
Staționare	57,1	Staționare	63,6
Descreştere	14,3	Descreştere	9,1
Total	100	Total	100

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung.*

Aceeaşi situație de instabilitate şi neîncredere manifestată de repondenți s-a întâlnit şi la structura importurilor realizate, precum şi la evoluția şi tendința acestora în următoarele trei luni. Astfel, principalele importuri realizate de agenții economici câmpulungeni au vizat, cu preponderență, bunuri de consum, materii prime, piese şi subansamble, materiale de construcții (rigips, tâmplărie, aluminiu etc.).

Un alt domeniu cercetat a avut în vedere gradul de acoperire a capacității productive. Cu toate că majoritatea agenților economici sunt încadrați în categoria întreprinderilor mici şi a microîntreprinderilor, 39,1% dintre aceştia au capacitatea de producție acoperită, 20,71% uşor descoperită, şi aici întâlnindu-se un număr extrem de mare de nonrepondenți (31,4%) (tabelul nr. 2.5).

Tabelul nr. 2.5

Structura agenților economici din municipiul Câmpulung în funcție de gradul de acoperire a capacității de producție / furnizare de servicii, 2002

Gradul de acoperire a capacității productive	%
Mult descoperit	4,7
Uşor descoperit	20,7
Acoperit	39,1
Supraîncărcat	4,1
Fără răspuns	31,4
Total	100

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung.*

Chestionarul a acordat o atenție deosebită şi planurilor de dezvoltare/investiții, bugetului anual al firmei, precum şi al structurii forței de muncă din cadrul întreprinderilor. Referitor la primul palier, al planurilor de dezvoltare/investiții, 24,3% din repondenți nu au furnizat nici un răspuns, ca să nu mai amintim de faptul că din cei care au afirmat că s-a pus problema revizuirii planurilor din ultimele trei luni, 77 de agenți economici (64,9%) nu au specificat domeniile de investiții.

Pe scurt, 53,3% din agenții economici au revizuit planurile în ultimele trei luni, acordându-se o atenție sporită spațiilor de activitate (42,1%), tehnologiei (23%), echipamentelor (26,2%) şi capitalului (8,7%).

Pe termen foarte scurt, se apreciază că problema revizuirii planurilor de dezvoltare se impune pentru 69,9% din agenții economici, cu preponderență în spații de activitate (28%), tehnologie (27%), echipamente (26%), precum şi o creştere semnificativă în sfera capitalului – de aproximativ 10,3 puncte procentuale, față de evoluția înregistrată în ultimele trei luni de activitate.

Referitor la structura bugetului anual, pe surse şi destinații de finanțare, pot fi desprinse următoarele concluzii:

- Majoritatea surselor de finanțare sunt surse proprii (87,4%) față de 12,6% surse atrase. Se impune aici precizarea că aceste procente se referă la agenții economici repondenți (66,3%);
- Pe destinații ale fondurilor din buget se remarcă, pe ultimele trei luni, o pondere de 31,4% în investiții (59 de firme), 16% în resurse umane (29 de firme), 16,2% marketing (21 de firme), în timp ce pentru următoarele trei luni se apreciază că 28,5% din agenți intenționează să facă investiții, pe fondul creşterii alocărilor pentru resurse umane şi marketing.

Din punct de vedere al forței de muncă, s-a înregistrat un procent de cca 90% al angajaților cu contract de muncă pe perioadă nedeterminată, urmare a fluctuațiilor înregistrate în actuala perioadă de tranziție. Se apreciază că în ultimele trei luni, numărul angajaților, excluzând factorii sezonieri, a fost în stagnare (46,8%), involuția fiind apreciată a se accentua şi în următoarele trei luni (tabelul nr. 2.6).

Tabelul nr. 2.6

Gruparea agenților economici din municipiul Câmpulung în funcție de evoluția şi prognosticul forței de muncă

Creştere	Stagnare	Scădere	Fără răspuns
Ultimele trei luni			
36	79	15	39
Următoarele trei luni			
26	102	5	36

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung, 2002.*

În fapt, în ultimele trei luni (dacă excludem numărul nonrepondenților – 43,79%), în proporție de 31,36% nu s-au efectuat recrutări de personal, ponderea celor cu răspuns afirmativ fiind destul de redusă (24,85%), urmare a dificultăților înregistrate în recrutare, cu preponderență în sfera muncitorilor calificați (65,9%) şi a personalului executiv şi de management (13,64%), urmate la scurtă distanță de personalul administrativ (1,36%) şi de muncitorii necalificați (9,09%).

Angajările au vizat cu preponderență încheierea de contracte de muncă pe o perioadă nedeterminată (43,79%), numărul nonrepondenților fiind şi în acest caz extrem de mare (39,05%). Acest fapt poate fi explicat prin prisma a cel puțin două aspecte, şi anume: fie inexistența unor contracte de muncă (respectiv o pondere ridicată a pieței muncii „la negru"), fie lipsa încrederii agenților economici de a furniza astfel de informații.

A doua parte a chestionarului a fost axată pe aprecierea cât mai exact posibil a climatului de afaceri, precum şi pe aprecierea tendințelor acestuia pe termen scurt (următoarele trei luni) (tabelul nr. 2.7 şi nr. 2.8).

Tabelul nr. 2.7

Prognosticul cifrei de afaceri pe termen scurt (%)

	3 luni	6 luni	12 luni
Va creşte	29,5	32,5	30,7
Va stagna	27,8	23,6	24,2
Va scădea	7,69	7,1	7,6
Fără răspuns	34,91	36,69	37,28

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung, 2002.*

Tabelul nr. 2.8

Evoluția prognostică a profitului agenților economici din Câmpulung pe termen scurt

	3 luni	6 luni	12 luni
Va creşte	21,8	28,4	22,4
Va stagna	25,4	26,0	23,6
Va scădea	8,2	7,1	8,2
Fără răspuns	44,38	38,46	45,56

Sursa: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung, 2002.

În fapt, majoritatea subiecților chestionați au apreciat că pe parcursul următorului an, cifra de afaceri va înregistra o uşoară creştere, în timp ce profitul tinde să se diminueze. Totuşi, pentru 7,6% din firmele repondente diminuarea cifrei de afaceri va fi iminentă, iar numărul celor care au preferat să nu dea nici un răspuns în acest sens a fost destul de mare. În ceea ce priveşte nivelul calitativ al mediului de afaceri local, prin prisma experiențelor trăite, datele se prezintă sintetic astfel (tabelul nr. 2.9):

Tabelul nr. 2.9

Evoluția mediului de afaceri din prisma dinamicii mediului de afaceri, cadrului legislativ şi a corectitudinii guvernului

	Dinamica mediului de afaceri		Legislația operantă		Corectitudine					
					Parteneri de afaceri		Organe de control		Guvern	
	Ultimele trei luni	Următ. trei luni	Ultimele trei luni	Următ. trei luni	Ultimele trei luni	Următ. trei luni	Ultimele trei luni	Următ. trei luni	Ultimele trei luni	Următ. trei luni
FB	4	7	0	4	16	15	6	6	2	3
B	44	41	34	35	58	58	32	37	13	13
S	46	37	28	19	32	21	41	35	31	28
NS	22	22	54	54	12	12	39	27	66	60
TOTAL	116	107	116	111	118	106	118	115	112	114

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung, 2002.*

În ultimele trei luni (excluzând numărul nonrepondenților – 31,4%), 36,9% din firmele chestionate consideră că dinamica mediului de afaceri românesc este satisfăcătoare, 18,9% nesatisfăcătoare, în timp ce pentru următoarele trei luni (mai puțin numărul celor care au furnizat nici un răspuns – 36,7%), în proporție de 20,5% consideră că aceasta va fi nesatisfăcătoare, 34,5% satisfăcătoare, şi numai 6,5% foarte bună.

Din punct de vedere al cadrului legislativ existent în domeniul IMM–urilor, în ultimele trei luni 46,5% o consideră importantă, 24,1% satisfăcătoare, 29,4% bună. Acest fapt este întâlnit şi pe plan național, întrucât barierele care stau în calea constituirii şi dezvoltării IMM–urilor sunt în continuare multiple. De altfel, acest lucru reiese şi din evoluția prognozată a cadrului legislativ de către firmele muscelene pe următoarele trei luni, 3,6% din agenții intervievați sperând în îmbunătățirea acesteia.

De asemenea, în ultimele trei luni, se apreciază că corectitudinea între partenerii de afaceri a fost bună pentru 49,1% dintre aceştia şi foarte bună pentru numai 13,5% din repondenți, tendința fiind apreciată a se menține aceleaşi relații de fidelitate în mediul concurențial (foarte bună – 14,1%, bună – 54,7%, satisfăcătoare – 19,8% şi nesatisfăcătoare – 11,3%). Încrederea în organele de control a fost considerată în următoarele trei luni nesatisfăcătoare în proporție de 33,5% (30,2% nefurnizând un răspuns) şi de numai 5% foarte bună. Se aşteaptă din partea Gărzii Financiare şi a celorlalte organizații să-şi mărească eficiența în perioada următoare în sensul că 32,1% din agenții economici care au cooperat în alcătuirea acestui studiu prognozează o dinamică bună a acestor instituții. Ca o continuare a celor enumerate, acțiunile Guvernului şi-au pus şi ele amprenta, de foarte multe ori negativ, asupra mediului de afaceri românesc, în sensul că, în ultima perioadă, 58,9% nu cred în corectitudinea acestuia, 27,6% o consideră satisfăcătoare, 11,6% bună şi numai 1,75 foarte bună.

Principalele probleme care au afectat activitatea internă a firmelor din municipiul Câmpulung au fost legate de insuficiența spațiului de desfacere a produselor, de aprovizionarea greoaie, lipsa finanțării, productivitatea relativ scăzută, blocajul financiar, precum şi de relațiile interpersonale ale angajaților.

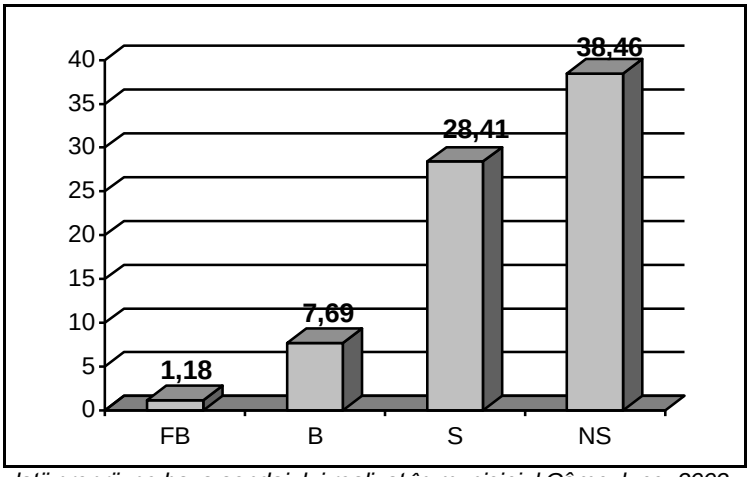
Problemele de natură externă care au îngreunat dezvoltarea sectorului IMM–urilor în zonă au fost diverse, plecând de la creşterea costurilor de materii prime, materiale, energie electrică, gaze, taxele şi impozitele prea mari, facilități de finanțare reduse, puterea de cumpărare scăzută precum şi procesul inflaționist, cu puternice implicații asupra economiei.

Plecând de la aceste premise, climatul de afaceri al zonei Muscel a fost apreciat ca fiind relativ bun de către 48 de firme, ce reprezintă 28,41% din cele 169 chestionate, foarte puțin bun sau slab de către 65 de firme, adică 38,46%, bun şi foarte bun de către 13 respectiv 2 firme (tabelul nr. 2.10).

Tabelul nr. 2.10

Aprecierea climatului de afaceri din zona Muscel

	Climat de afaceri (%)
FB	1,18
B	7,69
S	28,41
NS	38,46



***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung, 2002.*

Evoluția calitativă pe termen scurt a mediului de afaceri, a PIB–ului, fiscalității, inflației, raportului leu/dolar, precum şi a dobânzilor bancare se prezintă astfel (tabelul nr. 2.11):

Tabelul nr. 2.11

Aprecierea pe termen scurt a mediului de afaceri muscelean (%)

Indicatori / Evoluție	Dinamica calitativă a mediului de afaceri			PIB			Fiscalitate			Inflație			Raportul leu/dolar			Dobânzi bancare		
	Pe următoarele:																	
	3 luni	6 luni	12 luni	3 luni	6 luni	12 luni	3 luni	6 luni	12 luni	3 luni	6 luni	12 luni	3 luni	6 luni	12 luni	3 luni	6 luni	12 luni
Creştere	17,75	17,75	18,93	16,57	13,61	16,57	20,12	16,57	17,16	21,3	21,3	21,89	17,16	15,98	14,20	17,75	14,2	14,8
Stagnare	37,28	33,73	31,36	30,77	30,77	26,63	21,3	26,63	20,12	18,43	16,56	19,52	19,53	17,16	19,53	26,04	26,04	24,26
Scădere	19,53	17,75	19,53	24,26	21,89	22,48	34,91	22,48	31,36	30,76	28,99	28,42	33,13	32,54	31,36	30,17	27,22	26,62
Fără răspuns	25,44	30,77	30,18	28,40	33,73	34,32	23,67	34,32	31,36	29,60	33,15	30,17	30,18	34,32	34,91	26,04	32,54	34,32

Sursa: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung 2002.

Se constată aceeaşi tendință de stagnare sau de scădere a dinamicii mediului de afaceri, a PIB–ului, pe fondul creşterii gradului de fiscalitate şi a raportului leu/dolar. Un loc aparte l-au ocupat în chestionar şi relațiile pe care firmele muscelene le au cu diferite instituții, organizații şi organisme, dar şi dintre firme cu alți oameni de afaceri din acelaşi profil de activitate sau din diferite domenii.

Astfel, au fost analizate ca fiind foarte bune relațiile cu poliția (21,3%), Garda Financiară (19,53%), Camera de Comerț şi Industrie locală (18,93%), Administrația Financiară (17,16%), Camera de Muncă (12,43%), primăria şi unitățile locale (13,02%) sau Casa de Pensii (9,47%) (tabelul nr. 2.12).

Tabelul nr. 2.12

Relațiile dintre firmele din municipiul Câmpulung cu diferite instituții, organisme şi organizații de interes local

	Relații foarte bune	Bune	Relativ bune	Mai puțin bune	Fără răspuns
Primărie	13,02	34,91	12,43	7,1	32,54
Administrația Financiară	17,16	33,73	13,61	4,73	33,14
Garda Financiară	19,53	31,95	8,88	6,5	33,14
Camera de Comerț şi Industrie locală	18,93	34,32	10,65	2,96	11,84
Camera de Muncă	12,43	34,91	39,64	1,18	38,46
Casa de Pensii	9,47	28,99	17,16	5,92	33,14
Poliție	21,3	22,48	14,20	8,88	

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung, 2002.*

În scopul creării unui mediu de afaceri favorabil pentru IMM–uri în zona Muscel, peste 63,91% din cei chestionați consideră a fi oportună înființarea unui Organism al Oamenilor de Afaceri, 3,55% dintre aceştia dorind să se numere printre membrii fondatori. Opțiunea lor ar avea ca punct de plecare următoarele motive:

- organismul alcătuit ar contribui la dezvoltarea zonei;
- ar dinamiza climatul de afaceri;
- ar uşura accesul la informații;
- ar exista un schimb permanent de idei şi de opinii;
- ar duce la creşterea performanțelor;
- ar înlesni încheierea de noi tranzacții;
- ar da posibilitatea la consultanță gratuită.

Au apreciat această idee 114 firme, în timp ce 4,14% nu sunt de acord (de remarcat şi în acest caz numărul ridicat al nonrepondenților – 67,4%). Relațiile dintre firmele muscelene cu oamenii de afaceri din acelaşi profil de activitate din zona Muscel au fost apreciate ca fiind bune (24,26%) şi foarte bune (34,91%), ca

de altfel şi cu cei din celelalte zone (22,48%, respectiv 33,14%), ponderea celor foarte puțin bune sau proaste fiind nesemnificativă (0,6%).

În vederea îmbunătățirii activității şi pentru momentul luării deciziilor de care depinde prosperitatea firmei lor, oamenii de afaceri din Câmpulung au declarat că ar apela la o consultanță de specialitate în proporție de 10,42% (din 137 de agenți repondenți), în timp ce 10,65% nu ar apela la acest tip de măsură. Domeniul în care ar solicita ajutorul unei firme de specialitate este reprezentat în tabelul nr. 2.13.

Tabelul nr. 2.13

Domenii de interes pentru consultanța agenților economici musceleni

Domenii de consultanță	%
Finanțe – Contabilitate – Fiscalitate	43,2
Legislație	29,59
Resurse umane	9,46
Alte domenii	7,10
Fără răspuns	10,65
Total	100

***Sursa**: calculații proprii, pe baza sondajului realizat în municipiul Câmpulung, 2002.*

În scopul alcătuirii unei ierarhii a condițiilor pentru care afacerile „merg bine”, au fost solicitate răspunsuri privitoare şi la acest aspect. Astfel, acestea au evidențiat faptul că în fruntea afacerilor se situează cele conduse de manageri buni, urmate de cele care au la bază o idee bună de afaceri, cu personal calificat, lipsit de orice fel de constrângeri, cu potențial de valorificare a resurselor locale, precum şi cele care dețin capital străin şi atrag investiții.

Se poate demonstra, deci, că printr-un management adecvat şi prin punerea în aplicare a unei bune idei de afaceri se poate ajunge la obținerea unor performanțe superioare, care, cumulate cu alte condiții de natură economică, duc la dezvoltarea firmei şi menținerea ei pe o piață în continuă creştere şi diversificare.

3. CONCLUZII ŞI PROPUNERI PRIVIND DEZVOLTAREA ECONOMICO-SOCIALĂ A ZONEI MUSCEL

Pe baza analizei de tip SWOT se poate aprecia că în municipiul Câmpulung mediul de afaceri prezintă următoarele puncte slabe şi forte, ce pot fi redate sintetic în tabelul alăturat (tabelul nr. 3.1).

Tabelul nr. 3.1

Puncte forte şi puncte slabe ale climatului de afaceri în municipiul Câmpulung, la nivelul anului 2002

Puncte forte	Puncte slabe
Adaptarea la rigorile economiei de piață prin dezvoltarea unui număr relativ mare de IMM–uri .	Posibilități de creştere a numărului de IMM – uri, dată fiind situația actuală.
O paletă variată de activități în funcție de cerințele zonei.	Tendință de stagnare a profitului obținut de agenții economici intervievați.
Încercare de penetrare a pieței internaționale.	Număr relativ redus de IMM–uri ce au relații de afaceri cu străinătatea.
Trend uşor crescător al afacerilor pe ultimele trei luni.	Urmare a gradului de instabilitate economică generală, se apreciază o staționare, chiar o descreştere, a nivelului activității desfăşurate în următoarele trei luni.
Începuturi, chiar dacă timide, de obținere a veniturilor din export.	Număr mic de întreprinderi ce realizează astfel de venituri, precum şi tendința de stagnare a acestora pentru următoarele trei luni.
Adaptarea la o structură a importurilor în concordanță cu cerințele consumatorilor.	Valorificarea insuficientă a materiilor prime locale şi apelarea la importuri.
Înțelegerea necesității de existență şi de revizuire a planurilor de dezvoltare şi de investiții.	Pondere relativ mică a investițiilor în domeniul tehnologiei şi *know-how*-ului în favoarea spațiilor de activitate.
Construirea bugetului atât pe surse proprii cât şi pe surse atrase.	Nivelul resurselor atrase foarte scăzut (neatractivitate a sectorului bancar pentru IMM–uri).
Existența unor destinații precise a fondurilor bugetului.	Repartiție inegală a fondurilor; Pondere extrem de mică a agenților economici care repartizează fonduri pentru promovarea produsului; Lipsa sectoarelor de marketing în cadrul fiecărei firme.

Puncte forte	Puncte slabe
Preponderența forței de muncă angajată cu contract de muncă pe perioadă nedeterminată, ceea ce conferă stabilitate procesului respectiv.	Tendință de stagnare a angajaților în ultimele trei luni; Dificultăți în recrutarea de forță de muncă calificată; Segment ridicat al forței de muncă "la negru"; Grad ridicat de neîncredere prezent printr-un număr mare al nonrepondenților.
Încredere în mediul de afaceri local, pentru perioada următoare, în privința evoluției cifrei de afaceri.	Prognozarea unei evoluții nesatisfăcătoare a mediului de afaceri românesc pentru următoarele trei luni; Legislația aflată în vigoare considerată a fi inoperantă pentru agenții economici în ultimele trei luni dar şi în perioada următoare; Evoluție nesatisfăcătoare pe termen scurt a partenerilor de afaceri, din punct de vedere al gradului de corectitudine; Neîncredere acordată guvernului de majoritatea firmelor chestionate; Climatul de afaceri al zonei Muscel – apreciat ca fiind foarte puțin bun pentru 38,46% din subiecții repondenți.
Necesitatea creării unui Organism al Oamenilor de Afaceri în zona Muscel, care, după opinia lor, ar dinamiza climatul, ar crea posibilitatea de noi afaceri, ar contribui la creşterea performanțelor şi la consultarea economico-financiară gratuită.	Numărul agenților economici ce au ca obiect de activitate comerțul este foarte mare (58,5% din total), comparativ cu ramura industrie (9,4%), preponderentă ca activitate la începutul anilor 1990.

Astfel, pornind de la starea actuală a climatului de afaceri înregistrat în municipiul Câmpulung, considerăm a fi oportună aplicarea de măsuri cum ar fi:

- îmbunătățirea şi completarea cadrului legislativ, în concordanță cu cerințele de dezvoltare, nu numai la nivel național dar şi local, care să contribuie la stimularea climatului de afaceri;
- diversificarea activităților desfăşurate, cu preponderență în sfera producției şi a serviciilor, precum şi valorificarea completă şi complexă a materiilor prime locale;
- înființarea unui Organism al Oamenilor de Afaceri din zona Muscel, capabil să apere interesele IMM–urilor locale şi să promoveze, printr-un sistem de marketing adecvat, activitățile şi produsele firmelor respective;
- desfăşurarea activităților pe baza unor planuri de dezvoltare şi de investiții bine întocmite şi în concordanță cu posibilitățile şi limitele (obiective sau subiective) fiecărui agent economic;
- diminuarea semnificativă a segmentului muncii „la negru" în favoarea angajaților pe bază de contract pe perioadă nedeterminată;
- îmbunătățirea relațiilor între oamenii de afaceri şi autoritățile locale, printr-o mai bună colaborare şi înțelegere a problemelor ridicate de ambele părți;

- penetrarea pieței externe de către un număr tot mai mare de agenți economici locali, cu produse de calitate, la standardele şi în conformitate cu cerințele Uniunii Europene;
- atragerea de investiții străine pe plan local, care să permită o mai bună valorificare a factorilor de producție locali, precum şi asigurarea desfacerii produselor, pe plan intern şi extern;
- o mai mare flexibilitate în relațiile cu potențialii parteneri (mediul universitar local) în furnizarea de informații suport, referitoare la evoluțiile înregistrate pe plan național şi internațional de întreprinderile similare.

Bineînțeles, acestea nu reprezintă decât o parte din potențialele măsuri aplicative, întrucât evoluția climatului local este influențat nu numai de situația existentă la nivel de municipiu, ci o consecință directă a evoluției economiei în ansamblul său, şi a perspectivelor acesteia în viitor.

Bibliografie

Bondrea A.: *Starea națiunii 2000. România încotro?*, vol. I, Editura Fundației România de Mâine, Bucureşti, 2000.

Ciotei C.: *Organizarea şi conducerea economico-financiară a întreprinderilor mici şi mijlocii*, Editura Expert, Bucureşti, 2001.

Ciotei C. (coord.), Toderoiu, F., Ştefănescu, C.: "Finanțele IMM – studiu de caz în zona Muscel", *Studii şi cercetări economice*, nr.12, CIDE, Bucureşti, 2001.

* * * *Analele Universității Spiru Haret*, Editura Fundației România de Mâine, Bucureşti, 2001-2002.

* * * Colecția „Revista IMM", Consiliul Național al Întreprinderilor Mici şi Mijlocii din România, Bucureşti, 2002.

* * * *Anuarul Statistic al României*, INS, Bucureşti, 2001.

Anexa nr. 1

Evoluția principalilor indicatori economici şi financiari ai întreprinderilor, pe clase de mărime şi forme de proprietate

(mld. lei preţuri curente)

Clase de mărime după nr. mediu de salariați	Cifra de afaceri	Investiții brute	Exporturi directe	Valoarea adăugată la costul factorilor	Rezultatul brut al exercițiului
1999					
Total	907649	234122	104453	236226	- 7942
d.c. majoritar privat	654896	70722	69283	140711	9985
0-49	336549	10295	16308	43697	4764
d.c. majoritar privat	334515	9983	16292	43376	5297
50-99	59724	7607	4831	12929	341
d.c. majoritar privat	57402	6674	4596	12088	644
100-249	87479	12092	10339	25142	116
d.c. majoritar privat	80887	10766	10081	22835	1238
250-499	69388	10171	7400	21192	947
d.c. majoritar privat	56577	6794	884	16883	835
500 şi peste	354509	193957	65575	1332666	-14110
d.c. majoritar privat	125515	36505	31430	45579	1971
2000					
Total	1396332	265650	110491	336959	-547
d.c. majoritar privat	1070098	118605	81750	220662	23812
0-49	535027	41136	8271	72405	14045
d.c. majoritar privat	531731	39709	7975	71329	16470
50-99	102366	13487	4037	21380	2626
d.c. majoritar privat	99730	13196	3983	20521	2557
100-249	145371	17753	10374	39402	2559
d.c. majoritar privat	138150	16838	10193	36627	3395
250-499	98065	9395	15573	26606	766
d.c. majoritar privat	86440	7028	15145	22063	377
500 şi peste	515503	183897	72236	177166	-20563
d.c. majoritar privat	214047	41834	44454	70122	1013

***Sursa**: Institutul Național de Statistică.*

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 98/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE

DEBLOCAREA FINANCIARĂ

Florea DUMITRESCU,
Gheorghe OANĂ

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față reproduce
contribuția autorilor la realizarea programului
“Evaluarea Stării Economiei Naționale”
(ESEN 3)

CUPRINS

1. EVOLUȚIA BLOCAJULUI FINANCIAR.....80
2. CAUZELE PROFUNDE ALE BLOCAJULUI FINANCIAR 85
3. CONSECINȚELE BLOCAJULUI FINANCIAR.....95
4. ÎN ÎMPREJURĂRI EXCEPȚIONALE SE IMPUN MĂSURI DE EXCEPȚIE 98

Atât în sectorul de stat, cât şi în cel privat, blocajul financiar reprezintă, în prezent, unul dintre fenomenele cele mai grave din economia națională, având consecințe nefaste asupra tuturor sectoarelor de activitate, în special în derularea celor producătoare de venituri.

Economia românească nu se poate reforma şi stabiliza atât timp cât circuitele financiare şi bancare sunt blocate, producătorii de mărfuri şi bunuri nu-şi primesc timp îndelungat contravaloarea mărfurilor vândute clienților, reducându-se în mod constant posibilitățile de reluare a proceselor de producție şi desfacere, cu consecințe directe asupra menținerii unui nivel ridicat de hiperinflație, înregistrarea de deficite bugetare şi dezechilibre ale balanței de încasări şi plăți externe şi, în final, asupra puterii de cumpărare şi nivelului de trai al populației.

Blocajul financiar nesoluționat timp de 13 ani, în afară de faptul că are implicații grave asupra dezvoltării interne şi a mediului de afaceri, periclitează în mod serios aderarea României la Comunitatea Europeană, întrucât România nu poate fi considerată un partener credibil, atât timp cât nu poate să-şi introducă ordine şi disciplină în propriile relații economice, financiare şi bancare, care afectează indicatorii de bază ai creşterii economice şi echilibrului financiar atât la nivel macro, cât şi microeconomic.

Rapoartele Comisiei Europene care, deşi recunosc că „România a făcut progrese spre edificarea unei economii funcționale de piață" subliniază totuşi în mod direct că „nu este capabilă să facă față pe termen mediu presiunii concurențiale a forțelor pieței din cadrul Uniunii. Persistă încă serioase dezechilibre economice, cum ar fi inflația ridicată şi un deficit mare al contului curent, iar disciplina financiară în sectorul întreprinderilor trebuie transpusă în practică prin stoparea acumulării de arierate între întreprinderi"(1).

În raportul de țară pe 2002, Comisia Europeană arată că „România are creştere economică, inflație în scădere, legi şi instituții adaptate la standardele europene, dar nu are o economie de piață funcțională" (2). România este singura şi ultima țară din lotul celor 12 țări candidate la Uniunea Europeană care nu îndeplineşte acest criteriu economic pentru aderare.

Trebuie remarcat faptul că toate guvernele care s-au succedat la putere au manifestat, mai mult declarativ, preocupare pentru limitarea şi stoparea creşterii blocajului financiar însă aceste intenții nu au fost acoperite cu măsuri ferme şi eficiente, ceea ce a făcut ca volumul arieratelor să crească an de an.

Având în vedere că blocajul financiar are un caracter cronic şi destabilizator al dezvoltării economice, în cele ce urmează vom prezenta unele puncte cardinale privind evoluția şi cauzele acestuia, iar în finalul analizei unele sugestii şi propuneri.

1. EVOLUȚIA BLOCAJULUI FINANCIAR

În ultimii ani, plățile restante au crescut alarmant, viciind şi mai grav mediul economic din România. Gradul de deteriorare a situației financiare a agenților economici rezultă din următoarea evoluție a datelor. (3)

miliarde lei

	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total plăți restante	428	9.755	17.269	39.506	83.466	133.116	220.279	324.000	412.723	563.187
Raportul sume blocate şi PIB – %	19,4	19,6	23,9	36,0	33,0	33,0	40,0	41,0	35,3	37,2

Din aceste date rezultă că plățile restante, în volum absolut, au marcat o creştere permanentă, în timp ce toți indicatorii privind dezvoltarea economică au înregistrat serioase rămâneri în urmă față de anul 1989, fapt care explică situația critică a României.

Atragem atenția că o creşterea galopantă a blocajului financiar s-a localizat în perioada 1996-2000. Ponderea arieratelor în PIB a crescut de la 19,4 la sută în 1991 la circa 41 la sută în 2000. În anii 2001 şi 2002, deşi a scăzut la 35,3 la sută şi, respectiv, 37,2 la sută, a rămas foarte ridicată.

Aceste date arată cât se poate de clar că nu s-a acționat în mod eficient de către instituțiile abilitate ale statului. Măsurile luate prin acte normative nu şi-au atins scopul pentru că unele dintre ele nu vizau adevăratele cauze, nici o instituție a statului nu s-a implicat în urmărirea fermă a aplicării reglementărilor respective pentru obținerea rezultatelor scontate.

Astfel, în anul 2000, Guvernul a emis Ordonanța de Urgență nr. 58 privind unele măsuri pentru întărirea disciplinei salariale şi financiare în regiile autonome, societățile şi companiile naționale şi în unele societăți comerciale cu capital majoritar de stat. În această ordonanță s-a stabilit că drepturile salariale lunare, dimensionate potrivit condițiilor din ordonanță, pentru personalul care ocupă funcții de conducere se vor diminua proporțional cu procentul de creştere a arieratelor şi creanțelor, fără a putea depăşi un procent de 30% (4). Rezultatul a fost acela că nu s-a obținut o reducere a plăților restante față de anul 1999, ci, din contră, volumul acestora a crescut cu peste 100.000 miliarde de lei.

Blocajul financiar a continuat să crească în anul 2001, ajungând la peste 413.000 miliarde de lei, iar în 2002 la 563.000 miliarde de lei.

Volumul şi structura principalelor plăți restante la finele anului 2002 comparativ cu anii 1992 şi 2000 se prezintă astfel (5):

miliarde lei

	1992		2000		2002	
	Suma	**% din total**	**Suma**	**% din total**	**Suma**	**% din total**
Total plăți restante	1.453	100,0	324.000	100,0	563.187	100,0
din care:						
Furnizori restanți	148	72,0	141.716	44,0	249.532	44,0
Creditori restanți	230	16,0	82.539	26,0	211.604*)	30,0
Impozite şi taxe neplătite la termen la bugetul de stat şi la bugetele locale	150	10,0	68.562	21,0	101.817	18,0

**) din care: 83.125 miliarde de lei obligații restante față de bugetul asigurărilor sociale; 35.417 miliarde de lei credite şi dobânzi bancare restante şi 79.983 miliarde de lei; alți creditori.*

Din datele de mai sus se desprind unele constatări:

a) În totalul plăților restante, ponderea o dețin obligațiile față de furnizori şi creditori (inclusiv datoriile către bănci), care a fost de 74,0% în anul 2002 comparativ cu 88,0% în 1992.
b) În anul 2002 s-a înregistrat o creştere însemnată a creditorilor, atât ca volum, cât şi ca pondere, care se explică prin sporirea datoriilor către bugetul asigurărilor sociale şi către bănci.
c) Obligațiile neachitate către buget au atins nivelul de 101.817 miliarde de lei, adică 18% din total față de 21% în anul 2000.
   Dacă în ultimii ani Guvernul ar fi reuşit o îmbunătățire a colectării veniturilor, bugetul de stat s-ar fi încheiat cu excedent în loc de deficit. Aceeaşi situație şi la bugetul asigurărilor sociale.
d) Obligațiile restante către bugetele publice ar fi fost şi mai mari dacă nu se extindea aplicarea măsurilor de amânare, reeşalonare şi chiar de scutire a datoriilor şi a penalităților, precum şi a majorărilor către stat, de Ministerul Finanțelor în baza unor acte normative. Numai în anii 1999 şi 2002 s-au dat astfel de înlesniri de 25.000-30.000 miliarde de lei în fiecare din aceşti ani.
e) Pe forme de proprietate, volumul cel mai mare al plăților restante în anul 2002 se regăseşte în cadrul proprietății private şi anume 312.677 miliarde de lei (55,0%) ca urmare a lărgirii treptate a acestui sector şi ale influențelor nocive provocate de politicile economice, fiscale şi monetare aplicate. În cadrul acestui sector, principalele plăți restante se localizează la furnizori – 152.161 miliarde de lei (circa 50%), creditori – 51.163 miliarde lei, impozite şi taxe neplătite la termenul stabilit la bugetul de stat şi bugetele locale – 47.882 miliarde lei.

Autoritățile încearcă să prezinte această situație a plăților restante numai ca pe o indisciplină financiară. Deseori se afirmă că s-a întronat o indisciplină finan-

ciară, că întreprinderile, în loc să apeleze la credite bancare pentru nevoile de producție şi investiții, se complac în situația de datornici față de furnizori, față de buget şi alți creditori.

În realitate, constatăm că această indisciplină financiară este numai forma de manifestare a unei situații care ascunde cauze profunde. Acest fenomen de neplăți, care la început era localizat la întreprinderile cu activitate slabă, cu capital de stat şi chiar la întreprinderi bune care se confruntau cu un proces continuu de decapitalizare, s-a extins treptat, a cuprins aproape toate întreprinderile, devenind rău-platnici şi întreprinderile bune, eficiente, pentru că nu-şi pot încasa valoarea mărfurilor şi serviciilor livrate şi prestate beneficiarilor lor.

S-a ajuns într-o situație anormală în care majoritatea întreprinderilor sunt cuprinse într-un cerc de disfuncționalități economice şi financiare grave, într-un mediu de afaceri nesănătos.

În economia românească, chiar dacă este în tranziție, s-a ajuns la nefuncționarea normelor de drept comercial datorită atitudinii de indiferență a autorității statului asupra funcționării mecanismelor economice, financiare şi bancare.

În esență, în această economie de tranziție, drepturile furnizorilor de materii prime şi materiale, energie, combustibil etc. nu sunt protejate de lege. În schimb, se constată o apărare a clienților datornici, care nu-şi achită obligațiile deoarece angajamentele acestora, asumate pe bază de documente legale, cum ar fi contracte, comenzi, cambii, bilete la ordin etc., se pot executa numai pe cale de instanță judiciară, procese care durează ani de zile, timp în care hiperinflația, mediul de afaceri nociv aduc furnizorul în stare de faliment.

O parte însemnată din haosul blocajului financiar este provocată şi chiar alimentată de către autoritatea publică, întrucât prin bugetele anuale se promovează cheltuieli mai mari decât resursele statului. Este îngrijorător faptul că an de an statul îşi menține instituțiile fără să le asigure fondurile necesare acoperirii cheltuielilor. În aceste condiții, instituțiile lansează comenzi fără acoperire, furnizorii livrează bunurile comandate, iar plata acestora se face cu mare întârziere, timp în care furnizorii intră în criză financiară, încetând plățile către alți furnizor şi creditori, precum şi către bugetul de stat.

Această practică deosebit de periculoasă a determinat furnizorii să se transforme, pe calea livrărilor neachitate la scadență, în finanțatori ai cheltuielilor publice, situație cu totul paradoxală şi anacronică. De exemplu, în anul 2001, furnizorii de medicamente, alimente, prestări de servicii ş.a. au rămas cu sume neîncasate de la sectorul sanitar de circa 7.000 miliarde de lei, în timp ce în bugetul asigurărilor de sănătate existau disponibilități de circa 10.000 miliarde de lei.

La nivelul anului 2001 sectorul public a încheiat activitatea cu obligații nelichidate către furnizori şi creditori în sumă de circa 30.000 miliarde de lei, iar în anul 2002, în sumă de peste 40.000 miliarde de lei, în timp ce Ministerul Finanțelor Publice raportează că a îndeplinit nivelul deficitului.

Se înțelege destul de uşor că dacă aceşti bani intrau, în anul 2001, în conturile furnizorilor şi creditorilor asistam la o relaxare a activității economico-financiare, cu efecte pozitive asupra creşterii economice şi la reducerea mai accentuată a inflației.

Blocajul financiar este provocat şi de populație care, din cauza sărăciei şi a veniturilor reduse, nu reuşeşte să-şi achite obligațiile normale către furnizorii de resurse energetice. Se estimează că aceste obligații la finele anului 2001 acestea au fost de câteva mii de miliarde de lei (în special la energie termică).

Într-o asemenea situație, în care economia este în suferință, iar sărăcia se extinde, trebuie luate măsuri de fond, unele chiar de excepție, aşa cum vom arăta mai departe.

Ceea ce atrage atenția este faptul că blocajul financiar a ajuns să fie cu circa 60% mai mare decât masa monetară din economie şi de aproape 3 ori mai mare decât volumul veniturilor bugetului de stat, ceea ce reprezintă o situație îngrijorătoare, chiar alarmantă, astfel (6):

miliarde lei

	1999	**2000**	**2001**	**2002**
Total arierate	220.279	324.000	412.723	563.187
Masa monetară	134.122	185.060	270.512	373.712
Veniturile bugetului	93.230	120.342	148.203	179.205

Aceasta arată că, în România, cea mai mare parte a fluxurilor băneşti se desfăşoară dezorganizat, cu consecințe grave asupra unităților economice, instituțiilor statului şi, în final, asupra reformei.

Din volumul total de arierate la finele anului 2000, un număr de 100 agenți economici aveau circa 154.000 miliarde de lei obligații neplătite, situându-se între 271 miliarde de lei, cu cel mai mic volum şi 24.889 miliarde de lei, cu cel mai mare. Mulți agenți economici au beneficiat, în ultimii ani, de facilități pentru achitarea obligațiilor față de bugetele publice, fără ca situația să se îmbunătățească. O situație asemănătoare a fost şi în anii 2001 şi 2002.

Referindu-se la starea critică în care a ajuns economia românească, acad. Aurel Iancu, în lucrarea sa „Politică şi economie" (7), sublinia că „înviorarea şi dezvoltarea economică durabilă nu poate fi asigurată atât timp cât: macrostabilizarea realizată nu este însoțită şi consolidată de restructurarea la nivel microeconomic; economia continuă să fie afectată de indisciplina financiară, întreținută de managementul marilor întreprinderi de stat, care nu este supus unui control din partea statului în calitatea sa de proprietar".

Consecințele unei asemenea evoluții negative a neîndeplinirii unor criterii economice au determinat Fondul Monetar Internațional să amâne încheierea unui nou acord cu România în anul 2000 şi 2001, iar Banca Mondială, în cadrul consultărilor şi negocierilor purtate cu autoritățile din România pentru definitivarea

Programului PSAL II şi în documentele elaborate (8) privind ţara noastră, remarca faptul că: „Lipsa de voinţă politică pentru realizarea reformei, precum şi capacitatea instituţională şi de administraţie limitată au stat la baza performanţei economice mai mult decât nesatisfăcătoare a României şi la agravarea condiţiilor sociale (n.n. se referea la rezultatele şi experienţa ultimilor zece ani). Aceste două aspecte sunt evidenţiate de nivelul foarte ridicat al arieratelor societăţilor comerciale care ajunseseră să reprezinte 42% din PIB la sfârşitul anului 1999 şi de frecventele schimbări de legislaţie cu accent pe măsurile de urgenţă". Uniunea Europeană, în evaluările făcute, începând din anul 1998, asupra criteriului economic, a ajuns la concluzia că situaţia la nivel macroeconomic era într-o evidentă deteriorare, statul român nereuşind să impună o disciplină financiară fermă în unităţile economice şi să controleze punctele nevralgice ale sectorului financiar, în ansamblu. În raportul Comisiei Europene privind România se menţionează că „sunt necesare în continuare eforturi pentru îmbunătăţirea mediului de afaceri. Este necesară reducerea semnificativă a volumului arieratelor din economie, ca o precondiţie a edificării unei economii de piaţă funcţionale" (9). În Raportul său, Comisia ajunge, pe bună dreptate, la concluzia că „nu se poate realiza o piaţă funcţională până nu se reduce semnificativ volumul arieratelor din economie". Cu toate acestea, instituţiile abilitate din România nu au întreprins, până în prezent, acţiuni de natură să elimine cauzele de fond ale blocajului financiar pentru a se stabili măsurile care trebuie luate.

În alte ţări o asemenea situaţie ar fi determinat o stare de nelinişte generală, o stare de alertă. În România, Guvernul şi Banca Naţională a României au elaborat, la jumÍtatea anului 2001, un Program de acţiune pentru diminuarea blocajului financiar (10) care, neţinând seama de adevăratele cauze, nu a dat rezultatele aşteptate.

2. CAUZELE PROFUNDE ALE BLOCAJULUI FINANCIAR

Lichidarea blocajului financiar necesită examinarea principalelor cauze ale formării lui, astfel:

- Declinul sever al producției, al produsului intern brut, ca efect al politicilor economice eronate, al deciziilor directe de descreştere economică, al disproporțiilor şi necorelărilor acumulate, pe de o parte. Pe de altă parte, existența blocajului financiar şi amplificarea lui an de an au provocat mari greutăți agenților economici în desfăşurarea proceselor de aprovizionare, producție, desfacere la intern şi la export, aducându-i într-o situație financiară de nesuportat.
- Agravarea decapitalizării agenților economici în anii tranziției ca urmare, în special, a politicilor economice, financiare, fiscale şi monetare duse de autoritățile abilitate.
- Eroziunea capitalurilor băneşti ale agenților economici şi economiilor băneşti ale populației ca urmare a procesului inflaționist, mai corect spus hiperinflaționist, şi a devalorizării monedei naționale în toți anii tranziției.
- Comprimarea excesivă a creditului bancar, respectiv subcreditarea economiei naționale pe timp îndelungat, datorită politicilor monetare deosebit de restrictive.

Analizate mai pe larg, aceste cauze majore scot în evidență o serie de aspecte şi cauze ale blocajului financiar.

a) Declinul economic a fost rezultatul politicilor economice eronate, cât şi al lipsei unor programe de dezvoltare fundamentate pe realitățile din România, pe experiența pozitivă românească şi străină, pe cerințele populației şi pe soluții credibile care să schimbe cu adevărat, în bine, viața oamenilor.

Programele anuale şi, uneori, pe mai mulți ani, elaborate de guvernele ultimilor 13 ani şi „însuşite" de Parlament s-au rezumat în principal la înşiruirea unor dorințe, la repetarea unor „ținte" şi „obiective", la declarații de intenții (11) fără să conceapă şi mecanismele de realizare a acestora.

În fiecare an, guvernele şi-au propus să realizeze progrese în privatizare, în liberalizarea prețurilor, a piețelor, în funcționarea lor, să obțină o macrostabilizare în economie prin reducerea inflației şi a dezechilibrelor valorice. Cu toate că în anumite perioade s-au obținut unele progrese în dezvoltarea economică, acestea nu au fost de natură să compenseze rămânerile în urmă mult mai mari. Deseori, organele responsabile de actul de guvernare, de administrare a economiei au venit la finele anului cu justificări ale nereuşitelor, fără să se aprofundeze cauzele de fond, însuşindu-şi cu prea multă uşurință politicile economice, monetare, fisca-

le şi valutare ale Fondului Monetar Internațional şi Băncii Mondiale, politici care au erodat şi adus economia în starea în care se află (12) .

Deşi Asociația Generală a Economiştilor din România – AGER, împreună cu Asociația Generală a Inginerilor – AGIR, cu Camera de Comerț şi Industrie a României şi alte organizații ale societății civile şi specialiştii români au pus în evidență, în mod permanent, caracterul dăunător al acestor politici, nu s-au luat măsuri pentru a evita deteriorarea economiei şi a standardului de viață.

În general, guvernele şi parlamentele nu au ținut seama nici de analizele, concluziile şi propunerile economiştilor români şi nici de cele ale străinilor. Mă refer la acei specialişti străini care, cu profesionalism şi responsabilitate, elaborează soluții, iau poziție față de politicile nesănătoase ale FMI şi Băncii Mondiale, şi nu la aceia care timp de 12 ani au sfătuit guvernanții şi politicienii din România, şi din alte țări, cu teorii eronate, care au dus țara într-o continuă stare de degradare, iar populația la disperare.

Profesorul Joseph Stiglitz, economistul-şef al Băncii Mondiale, apreciat ca unul dintre cei mai mari economişti ai lumii contemporane, a hotărât să demisioneze din funcția pe care o ocupă de trei ani la Banca Mondială, pentru că a refuzat să fie de acord cu politica FMI. Spre satisfacția economiştilor români, concluziile la care a ajuns profesorul Joseph Stiglitz sunt în multe puncte de vedere aceleaşi sau apropiate de cele pe care aceştia le susțin de 13 ani Asociația Generală a Economiştilor din România, în ansamblu, şi economiştii ei în studii şi analize separate. După cercetări aprofundate ale experienței țărilor în tranziție, inclusiv a României, Stiglitz menționa că: „Cei care au susținut terapia de şoc având ca punct focal privatizarea... au dat greş pentru că nu au înțeles capitalismul modern..., felul în care o economie realizează privatizarea determină succesul sau eşecul economiei”.

AGER a atras atenția de nenumărate ori că privatizarea nu este un scop în sine, că privatizarea făcută forțat, urmărindu-se numai aspectul cantitativ, în condițiile blocajului financiar paralizant, duce la pierderea de avuție națională, la dezorganizare socială.

„Accentul pus pe privatizare în defavoarea competiției (şi a instituțiilor necesare), precizează în continuare profesorul Stiglitz, a dus la promovarea unui set de facilități greşite”... şi mai departe: „Este uşor să dai aproape gratis bunuri ce aparțin statului, mai ales prietenilor şi colegilor, politicienii care conduc procesul de privatizare fiind mai motivați să procedeze astfel dacă în schimb pot obține sume de bani, în mod direct sau indirect, sub formă de contribuție la campaniile electorale”.

Din acest punct de vedere economiştii de la AGER au precizat cu ani în urmă că privatizarea, ca să fie urmată de rezultate pozitive, trebuie precedată de procesul de restructurare, care să ducă la competitivitate, şi nu vinderea de întreprinderi aduse în stare de faliment, sub formă de ziduri şi fiare vechi, datorită poli-

ticilor greşite. Cât priveşte privatizările urgente, forțate, acestea s-au dovedit acțiuni total dăunătoare economiei naționale.

„Cei care sperau că privatizarea va duce la restructurare prin intermediul pieței au fost dezamăgiți", arată profesorul J. Stiglitz. Şi în România unii politicieni şi guvernanți au crezut că dacă o societate comercială se privatizează imediat apare şi restructurarea, şi eficiența, fără să ia în considerare că mediul economic şi politicile aprobate sunt hotărâtoare.

Aspectele legate de lipsa de fundamentare a programelor Guvernului le întâlnim şi după anul 2000.

Programul de guvernare pe perioada 2001-2004 prevede următoarele: „creşterea economică durabilă va fi realizată prin modernizarea industriei, agriculturii, infrastructurii şi serviciilor" (13) .

Asemenea obiective din programul de guvernare rămân simple vorbe atât timp cât guvernul nu precizează pârghiile şi mecanismele economico-financiare care vor acționa pentru înfăptuirea lor.

Programul de guvernare mai prevede recapitalizarea societăților comerciale, reducerea blocajului financiar etc. Nu se menționează pe ce căi, din ce resurse, cu ce soluții? În anul 2001, ca şi în 2002, rezultatele au fost departe de aşteptări în aceste domenii.

În Planul de acțiune al Programului de guvernare pe perioada 2001-2004 la capitolul Politica industrială se prevede: „Restructurarea şi liberalizarea utilităților în concordanță cu cerințele unei economii de piață funcționale; restructurarea şi privatizarea sectorului petrolier, a sectorului de electricitate şi energie termică, a sectorului de gaze naturale" etc. Nu se spune nimic despre starea actuală a diferitelor ramuri industriale, despre dezvoltarea acelor ramuri cu perspective, despre modernizarea lor, despre cum va arăta industria românească după patru ani, ce surse financiare interne şi externe vor fi folosite.

În cazul industriei de apărare se prevede „retehnologizarea capacităților de producție în 2001-2004". Nu se spune nimic despre priorități, despre posibilități de revigorare etc.

În capitolul „Relansarea agriculturii" se prevede: „în vederea irigării, în anul 2002, a unei suprafețe de 1 milion de ha şi în perioada 2003-2004 a unei suprafețe de 2 milioane de hectare se vor lua măsuri pentru reabilitarea sistemelor de irigații şi stabilirea unui preț unitar unic". Lipseşte însă fundamentarea acestei acțiuni vaste: gradul de deteriorare a suprafețelor irigate, costul reabilitării, nevoile de echipamente, costul lor, cum se asigură fondurile necesare.

b) Declinul producției a făcut ca importante capacități de producție să rămână nefolosite – 40-50% şi chiar mai mult – mărind costurile şi provocând împreună cu alți factori (decapitalizarea, subcreditarea etc.), pierderi la tot mai multe întreprinderi. Numărul întreprinderilor care au realizat pierderi şi volumul pierderilor în perioada 1998-2000 se prezintă astfel (14):

miliarde lei

	1998	1999	2000
Număr de întreprinderi cu pierderi	168.100	191.123	174.049
Total pierderi brute	31.667	63.123	85.017

Datele arată că în anul 1999 volumul pierderilor s-a dublat, iar în anul 2000 a fost mai mare, față de anul anterior cu 22.000 miliarde de lei, respectiv cu 35%.

Volumul pierderilor din economie în anul 2000 este mai mare decât profitul brut realizat cu circa 4.635 miliarde de lei, ceea ce scoate în evidență nivelul slab al eficienței economice.

Pierderile din economie, exprimate în dolari, au însumat 3,4 miliarde de dolari în anul 1999, față de 2,2 miliarde de dolari în 1996, iar în anul 2000 cca 3,3 miliarde de dolari, cu următoarea repartizare:

miliarde dolari

Explicații	1996	1999	Dinamica 1999 / 1996 %	2000
Total pierderi nete	2.200	3.400	155	3.270
din care:				
- proprietatea de stat	1.170	589	50	712
- proprietatea mixtă	335	1.221	364	1.084
- proprietatea privată	695	1.590	229	1.423

Rezultă că unitățile economice din sectorul privat au înregistrat, în anul 2000, pierderi de două ori mai mari decât cele din sectorul de stat. În anul 1996 pierderile sectorului privat reprezentau circa 60% față de cele ale sectorului de stat. Creşterea pierderilor în ultimii cinci ani a făcut să se erodeze gradul de rentabilitate şi să scadă eficiența folosirii resurselor materiale şi de muncă, cu consecințe negative asupra procesului investițional, respectiv al dezvoltării economiei. Dacă în anul 1996 rata generală a profitului (profit față de cheltuieli totale) a fost de 6,5% pe ansamblul economiei, din care în sectorul proprietății de stat 3,1%, în anul 2000 acest indicator a devenit negativ atât pe total economie națională, cât şi în sectorul proprietății de stat şi al proprietății mixte. Sectorul proprietății private a rămas cu o rentabilitate infimă -1,02% (15). Aceasta reprezintă o situație dintre cele mai negative din istoria economiei naționale, întrucât lipsa de profit afectează investițiile, modernizarea şi în ultimă instanță dezvoltarea economiei.

În anul 2001 pierderile totale din economie au fost de circa 3.190 miliarde de dolari, iar rata generală a profitului de 0,16%.

De fapt, înregistrarea pierderilor constituie problema cardinală a existenței blocajului financiar. Cu toate că pierderile din economie s-au accentuat an de an, este de neînțeles atitudinea pasivă a guvernelor din această perioadă, care nu şi-au găsit timp să examineze în profunzime şi să stabilească măsuri pentru sto-

parea şi eradicarea pierderilor. Mai mult, guvernele postdecembriste nu au prezentat în nici o sesiune parlamentară bilanțul economiei naționale, obligație stabilită prin Legea contabilității nr. 82/1991, prilej cu care cele două Camere ar fi putut lua cunoştință de situația financiară a țării şi ar fi putut stabili măsurile care se impuneau.

Pentru a scăpa de asemenea obligații, o dată cu modificarea Legii contabilității nr. 82/1991, în anul 2001 a fost anulată reglementarea privind prezentarea bilanțului pe întreaga economie națională (16).

c) În afară de pierderi, la amplificarea blocajului financiar contribuie şi volumul mare al stocurilor din economie. În anul 2000 acestea au înregistrat o creştere pe total de 54%, iar în 2001 de 40%.

d) Decapitalizarea accentuată a firmelor, determinată în special de factori care decurg din politicile fiscale, financiare şi valutare aplicate contribuie de asemenea la amplificarea blocajului financiar, astfel:

- restituirea părților sociale ale salariaților în anul 1990 ce constituiau surse importante de finanțare a nevoilor de fonduri circulante pentru producție şi investiții ale întreprinzătorilor, fără să mai fie înlocuite cu alte surse financiare;
- suportarea influențelor nefavorabile din devalorizarea leului în perioada 1991-1992, cca 600 miliarde de lei (aceasta reprezintă peste 3 miliarde dolari);
- preluarea la bugetul de stat a influențelor favorabile din reevaluarea stocurilor de materiale, materii prime, produse şi mărfuri aflate în stoc (cca 200 miliarde de lei), operațiune care a accentuat decapitalizarea întreprinderilor. Aceste surse au fost folosite pentru acoperirea unor pagube din economie;
- impozitarea veniturilor din dobânzi şi a dobânzilor neîncasate, respectiv impozitarea inflației;
- impozitarea diferențelor de curs valutar (în unii ani);
- neincluderea în costuri a amortismentului real al mijloacelor fixe, ceea ce a mărit artificial profiturile care au fost impozitate;
- practicarea unor modalități de plată a impozitelor şi taxelor pe profit către buget în funcție de facturile emise, inclusiv cele neîncasate, ceea ce a făcut ca în lipsa capitalului circulant propriu şi a existenței blocajului financiar, agenții economici să apeleze la credite şi să suporte plata dobânzilor sau să rămână cu obligații financiare în restanță.

e) Politica monetară aplicată de Banca Națională a României constituie o altă cauză majoră care a dus la creşterea blocajului financiar. În toți anii tranziției, politica monetară şi de credit de tip restrictiv (deosebit de restrictiv), a determinat un proces de subcreditare, o lipsă acută de resurse pentru activitatea economică ca urmare a dobânzilor foarte mari. O astfel de politică a dus la un proces de de-

monetizare a economiei, fapt ce rezultă şi din evoluția masei monetare în raport cu cea a produsului intern brut, după cum urmează)17):

%

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Masa monetară (M2) în raport cu PIB	47,0	30,5	22,0	20,1	25,3	27,8	24,5	25,0	24,8	23,2	23,2	24,6

Această evoluție exprimă cea mai profundă criză de lichiditate în economie. În țările dezvoltate, cu politici şi mecanisme raționale, realiste, acest raport este de 60-80% şi chiar mai mare.

Aplicarea politicii monetare restrictive a dus la comprimarea excesivă a creditelor neguvernamentale, ceea ce rezultă şi din evoluția acestora (18):

miliarde lei

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total credite neguverna-mentale	684	4.902	9.485	16.435	26.841	35.901	59.087	57.719	75.007	118.254	179.626
din care:											
- pe termen mediu şi lung	223	388	526	1.296	2.787	3.379	4.920	5.664	5.217	7.629	16.305

Din analiza acestei evoluții rezultă că în timp ce creditele pe termen scurt au crescut, în perioada 1990-2001, de peste 173 ori, creditele pe termen mediu şi lung au crescut de numai 30 ori, în condițiile în care inflația a fost mai mare în anul 2001 de peste 1.745 de ori față de luna octombrie 1990. Aceasta explică o lipsă acută de finanțare în domeniul producției şi al investițiilor.

Exprimat în dolari, creditul neguvernamental a scăzut de la circa 32,5 miliarde de dolari, în echivalent, în 1990 la circa 3,5 miliarde de dolari în 2000, iar în 2002 la circa 5,3 miliarde de dolari. Iată, de ce se poate spune că politica monetară şi de credit a avut un caracter blocant, neconstructiv.

În anul 2001 s-a înregistrat o creştere a creditului neguvernamental de peste 14% în termeni reali, însă insuficiența creditului în economie a fost mare. Raportat la produsul intern brut, creditul neguvernamental reprezenta în anul 2002 cca 12% față de alte țări unde acest raport ajunge la 80% şi chiar mai mult.

La reducerea drastică a creditelor, un rol negativ l-au avut dobânzile practicate de bănci.

Evoluția ratei medii anuale a dobânzii a fost următoarea (19):

%

	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rata medie anuală a dobânzii										
- activă	14,8	91,4	48,6	55,8	63,7	56,9	65,9	53,5	45,1	35,2
- pasivă	8,6	58,9	36,5	38,1	51,6	38,3	45,4	32,7	26,4	18,7

Nivelurile menționate ale dobânzilor au avut un caracter descurajant, au provocat pierderi şi au decapitalizat întreprinderile.

În condițiile subcapitalizării întreprinderilor, a demonetizării economiei şi a subcreditării, activitatea acestora a fost sufocată financiar. Multe au intrat în pierdere, au ajuns în pragul falimentului.

În loc ca aceste politici să stimuleze producția, investițiile şi exportul, aşa cum se petrec lucrurile în alte țări, acestea au avut mai mult un efect de descurajare a activităților productive şi de încurajare a celor speculative.

Atrage atenția faptul că între dobânzile active şi cele pasive diferența a fost de 10, 20 şi chiar mai mare în unii ani. În timp ce întreprinderile au ajuns în faliment majoritatea băncilor au înregistrat profituri exorbitante.

Decapitalizarea şi subcreditarea întreprinderilor au determinat încă din 1990 extinderea blocajului financiar .

Procesul de decapitalizare a început încă din anul 1990 şi a continuat în anii următori, blocajul financiar extinzându-se treptat la tot mai multe întreprinderi, cu toate că în anii 1990-1992 Guvernul şi Parlamentul au luat unele măsuri pentru limitarea lui.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr. 447 din 1990 (20) s-a aprobat stingerea unor pierderi înregistrate de agenții economici cu capital de stat în anii 1989 şi 1990, rămase neacoperite, a creditelor bancare neperformante acordate în anii anteriori pentru investiții, precum şi a creditelor bancare acordate pentru exporturile şi lucrările de construcții –montaj efectuate în anii anteriori, în cadrul acordurilor guvernamentale comerciale şi de cooperare ale României cu alte țări. Măsurile aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 447/1990 au făcut obiectul Legii nr. 7/1992 (21), în limita sumei de 173,3 miliarde de lei, prin folosirea surselor acumulate în anii anteriori din excedentele bugetare realizate.

După ce în lege s-au prevăzut acțiunile care trebuie întreprinse pentru lichidarea pierderilor şi a creditelor neperformante, s-a mai precizat că pierderile de orice natură ale regiilor autonome, societăților comerciale şi ale altor unități economice cu capital de stat, înregistrate după anul 1990, vor declanşa procedura de faliment.

Cu toate aceste măsuri, la unele unități economice au continuat să se înregistreze noi pierderi, fonduri imobilizate în stocuri şi debitori, ceea ce a dus la refacerea blocajului financiar. Acest blocaj a fost generat atât de activitatea slabă desfăşurată de unii agenți economici şi concretizată în pierderi de fonduri şi în imobilizări financiare de stocuri şi debitori, cât şi de unele măsuri restrictive

aplicate în mecanismul de finanțare şi creditare care au agravat decapitalizarea întreprinderilor şi au limitat capacitatea de plată a unităților economice.

În anii următori, procesul de decapitalizare şi de comprimare a creditului bancar s-a accentuat. Decapitalizarea an de an a întreprinderilor şi comprimarea continuă a creditului bancar au dus la scăderea continuă a capitalului circulant în raport cu capitalul fix şi la schimbarea structurii surselor de acoperire a activelor circulante.

Dintr-o analiză a capitalurilor proprii făcută la 100 de întreprinderi (22) semnificative din opt sectoare industriale, pentru perioada 1992-1996, rezultă o reducere drastică a capitalului circulant propriu, după cum urmează:

Ponderea capitalului fix şi a celui circulant în totalul capitalului propriu (23):

%

Perioada	1992	1993	1994	1995	1996
Total capital propriu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
din care:					
- capital fix	71,5	80,0	96,1	99,5	100,0
- capital circulant	28,5	20,0	3,9	0,5	0,0

Datele arată că ponderea capitalului circulant propriu s-a redus continuu în totalul capitalului propriu, de la 28,5% în 1992, la 3,9% în 1994, pentru a ajunge la zero la finele anului 1996 (de fapt, în minus cu 1.079,4 miliarde de lei).

Paralel cu procesul de decapitalizare asupra întreprinderilor, a acționat şi politica de subcreditare prin caracterul ei restrictiv, arbitrar şi distructiv.

Analizele efectuate în cadrul Asociației Generale a Economiştilor din România, încĺ la începutul anilor ’90, au permis formularea unor concluzii asupra situației economice şi financiare critice în care ajunseseră multe întreprinderi şi asupra consecințelor nesănătoase ale politicii monetare.

În alte analize şi studii elaborate şi publicate în perioada 1994-1998 s-a pus permanent în evidență că decapitalizarea şi subcreditarea agenților economici se reflectă în greutățile pe care le au aceştia, în dezechilibrele financiare la nivel micro şi macroeconomic, în deteriorarea economică şi a nivelului de trai al oamenilor, prezentându-se propuneri privind regândirea politicilor economice, fiscale, monetare şi valutare astfel ca acestea să creeze un mediu favorabil relansării puternice a economiei.

Prin scrisoarea deschisă, semnată la 17 august 1995 de acad. N. N. Constantinescu şi dr. Florea Dumitrescu, adresată preşedintelui României, primului ministru, preşedintelui Senatului, preşedintelui Camerei Deputaților şi guvernatorului Băncii Naționale a României, în problema privind situația financiară a țării, s-a prezentat soluția deblocării financiare printr-o acțiune de compensare globală a datoriilor şi creanțelor dintre agenții economici, dar şi prin alte măsuri. Se arăta că măsura deblocării este cu atât mai valabilă azi. „Într-o situație excepțională, cum

este cea din România, se cer măsuri excepționale, care nu pot fi luate decât de Parlamentul țării. Orice întârziere costă economia națională enorm. Cine crede, în continuare, că economia poate să meargă şi aşa se înşală amarnic, îşi ia o mare răspundere".

Sub conducerea acad. N.N. Constantinescu au fost elaborate, în cadrul AGER şi al altor organizații neguvernamentale, documente importante: hotărâri, declarații, apeluri etc. în care chestiunea blocajului financiar a concentrat atenția economiştilor români (Apelul din aprilie 1998) (24).

Situația s-a înrăutățit şi mai mult în perioada 1997-2000 când Guvernul a sistat complet sprijinul acordat întreprinderilor, iar lipsa capitalului circulant propriu şi comprimarea creditului bancar a dus la creşterea vertiginoasă a obligațiilor neachitate de către întreprinderi, la accentuarea blocajului financiar în economie.

La concluzia de a regândi politica economică şi componentele ei – politica monetară, valutară etc. – au ajuns şi autoritățile guvernamentale. După o amplă analiză a evoluției economiei româneşti în perioada 1997-2000, în „Cartea Albă a preluării guvernării în luna decembrie 2000" (25) se arată că politica monetară nu a fost în concordanță, începând din anul 1997, cu politica economică.

Aproape toate societățile comerciale cu capital de stat, au suferit în ultimii 12 ani, un profund proces de decapitalizare determinat în principal de modul de administrare, de politicile fiscale, financiare, monetare şi valutare, cauze care au amplificat în permanență blocajul financiar.

Guvernele anilor 1991-1992 şi 1996-2000 şi conducerile Fondului Proprietății de Stat din aceşti ani şi-au asumat o mare răspundere prin faptul că au lăsat întreprinderile cu capital de stat să se confrunte cu probleme serioase privind lipsa de surse pentru finanțare. Fondul Proprietății de Stat avea în atribuțiile sale, potrivit Legii privatizării societăților comerciale nr.58 – capitolul III (26), sarcina de a sprijini procesul de privatizare, de restructurare şi reabilitare a societăților comerciale în îmbunătățirea performanțelor economice ale acestora. În realitate, tot mai multe întreprinderi au ajuns într-o situație dificilă din cauza lipsei fondurilor proprii şi împrumutate, multe au fost vândute pe nimic, ducând la imbogățirea unui număr restrâns de oameni şi sărăcind alte milioane de cetățeni. Conducerea FPS, care a avut reprezentanți în Adunările Generale ale Acționarilor şi în Consiliile de Administrație ale tuturor întreprinderilor cu capital de stat, are o mare răspundere în proasta gestionare a acestora, în desfăşurarea defectuoasă a privatizării şi în compromiterea procesului de reformă.

Înainte de a prezenta consecințele blocajului financiar se impune să examinăm un aspect mai general, dar foarte concludent şi, anume gradul de îndatorare a agenților economici, ca raport dintre datoriile totale ale agenților economici şi capitalurile proprii ale acestora.

Analiza în dinamică a acestui indicator scoate în evidență o accentuare a gradului de îndatorare în perioada 1996-2000, în special a sectorului mixt şi pri-

vat, ca urmare a creşterii datoriilor într-un ritm mai mare decât al capitalurilor proprii.

Astfel, dacă în anul 1996 raportul dintre datoriile totale şi capitalurile proprii reprezenta 71%, în anul 2000 acest raport era de 199%, ceea ce arată că datoriile totale (curente şi restante) sunt de două ori mai mari decât capitalurile. În sectoarele proprietății mixte şi private datoriile sunt de peste trei ori mai mari (27) .

Într-o asemenea situație agenții economici recurg la credite bancare, dar cum băncile nu acceptă să dea credite unor întreprinderi cu pierderi, cu datorii etc., atunci ele recurg la surse atrase, mărind volumul blocajului financiar.

3. CONSECINȚELE BLOCAJULUI FINANCIAR

a) Creşterea şi amplificarea plăților restante au determinat, la rândul lor, în cea mai mare proporție, blocajul economic, manifestat sub diferite forme, din care menționăm: furnizorii de materii prime, subansamble şi alte materiale nu au mai efectuat livrări acelor întreprinderi care nu plăteau. La prima vedere, acesta este un lucru normal. Cum să livreze marfă unor clienți care nu plătesc? Dar multe din aceste întreprinderi nu plăteau, nu din vina lor, ci din cauza lanțului de plăți restante în care se găseau la rândul lor clienții acestora. Efectele în masă, incalculabile, au provocat întreruperea curentului electric, a gazelor etc., situație în care s-au găsit mii de întreprinderi. În această situație s-a accentuat declinul economic, reducerea activității de producție, ceea ce a dus la creşterea costurilor şi la diminuarea eficienței, tot mai multe întreprinderi lucrând cu pierderi, ajungând în incapacitate de a-şi onora obligațiile. Asemenea întreprinderi atrag în lanțul de neplăți alte întreprinderi, influențându-le negativ activitatea. Experiența arată că astfel de firme care lucrează cu pierderi, cu stocuri peste necesar sau fără desfacere a produselor, atrag în lanțul neplăților, ca urmare a relațiilor de aprovizionare-desfacere, vânzare-cumpărare, alte 3-5 sau chiar 9-10 întreprinderi. Analizele făcute în decursul anilor scot în evidență faptul că, mai ales în perioada de început a formării blocajului financiar, circa 50-60% şi uneori chiar mai mult din volumul plăților restante din economie provocat de lanțul neplăților şi numai o treime are la bază cauze de fond: pierderi, stocuri, debitori, gestiune proastă etc.

b) Volumul, în creştere, al plăților restante se reflectă în neîncasarea unei părți a veniturilor bugetului de stat, bugetelor locale şi bugetului asigurărilor sociale de stat, ceea ce face ca, la rândul lor, aceste bugete să nu-şi poată onora la timp obligațiile care le au potrivit prevederilor legii. La finele anului 2000, bugetul statului şi bugetele locale înregistrau restanțe de încasat de peste 68.000 miliarde lei. Asemenea restanțe, acumulate de ani de zile, care reprezentau mai mult de jumătate din totalul veniturilor bugetului de stat din anul 2000, scot în evidență anomaliile existente în relațiile dintre agenții economici şi buget, ca şi în cele cu bugetul asigurărilor sociale de stat. În anul 2002, bugetul statului şi bugetele locale aveau de încasat peste 101.000 miliarde de lei.

Gradul redus de încasare a sumelor datorate bugetului de către agenții economici în contul impozitelor şi taxelor s-a datorat degradării economice, politicilor de credite şi de dobânzi ridicate, uneori aberante, precum şi unei fiscalități care a împovărat întreprinderile în mod continuu în ultimii ani.

Această situație a fost determinată şi de uşurința cu care s-au acordat, în decursul anilor, o serie de facilități la plata obligațiilor bugetare. Pentru prima dată asemenea facilități s-au acordat prin Ordonanța Guvernului nr. 28/1994 (28).

De atunci şi până în prezent, au fost emise peste 25 de legi, ordonanțe, hotărâri ale guvernului şi ordine ale ministrului finanțelor prin care s-au acordat unor agenți economici amânări, eşalonări, reduceri sau scutiri la plata obligațiilor bugetare.

Modul în care se desfăşoară acțiunea de acordare de facilități scoate în evidență necesitatea modificării reglementărilor în acest domeniu prin anularea acelor dispoziții care încalcă prevederile constituționale. (De exemplu, Ordinul ministrului finanțelor nr. 1616 din 24 decembrie 1999 încalcă prevederile articolelor 53, 136, 138 din Constituție care precizează că impozitele şi taxele şi orice alte venituri ale bugetului de stat şi ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege): „Acordarea unor facilități trebuie să se facă numai şi numai prin lege”.

Din raportările agenților economici, privind vărsămintele la buget a impozitelor şi taxelor datorate, rezultă că la sfârşitul fiecărui exercițiu bugetar gradul de achitare a obligațiilor fiscale este foarte scăzut, rămânând neplătite la termen sume exorbitante, într-o proporție din ce în ce mai mare ajungând la circa 35-40%.

Neîncasarea la timp a drepturilor bugetului afectează fluxurile financiare normale, cu implicații asupra întregii economii. Dezechilibrul bugetar are un caracter cronic, finanțarea învățământului, sănătății, culturii şi a armatei suferă, investițiile de la buget sunt neînsemnate. Scăderea puternică a activității economice, reducerea veniturilor şi neîncasarea unei părți însemnate la bugetul statului s-a reflectat într-un deficit cvasipermanent:

Anii	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Deficitul bugetar consolidat raportat la PIB – %	- 1,9	– 4,4	- 2,6	- 4,2	- 4,1	- 4,9	- 3,6	- 2,8	- 2,5	- 3,6	-3,1	-3,1

Aceste deficite nu reprezintă totul. Dacă la deficitul de la 31 decembrie 2000 se adaugă sumele angajate reprezentând consumuri ale instituțiilor publice, dar neonorate până la finele anului respectiv de bugetul de stat, bugetele locale şi bugetul fondului asigurărilor de sănătate, şi care totalizează 10.389 mild. de lei, sumă componentă a deficitului cvasifiscal reprezentând 1,3% din PIB, se ajunge la un deficit total al sectorului guvernamental fiscal şi cvasifiscal de 5,0% din PIB. De fapt, adevăratul deficit cvasifiscal este de circa 15% din PIB, dacă se iau în calcul şi pierderile întreprinderilor din anul 2000. De la acest nivel trebuie pornit în analizele pe care le fac autoritățile.

c) Consecințe negative majore are blocajul financiar asupra procesului investițional din economie. Blocajul în lanț între agenții economici a făcut ca acele societăți comerciale care au efectuat livrările de produse, conform contractelor economice, să nu poată încasa la termen valoarea produselor, să nu poată con-

stitui efectiv fondurile de amortizare şi de investiții, punând în pericol realizarea programelor de retehnologizare, de modernizare, de construcții, inclusiv de reparații capitale. Aceste fenomene, împreună cu reducerea produsului intern brut, cu diminuarea arbitrară a creditelor bancare şi a fondurilor bugetare, a dus la următoarea evoluție a volumului de investiții în economie (29):

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Volumul investiții-lor Anul 1989=100	61,7	45,8	45,3	49,1	62,0	68,7	70,1	57,4	46,7	40,9	42,6

Față de cele de mai sus, este necesar să fie luate acele măsuri care să imprime un curs pozitiv, constructiv economiei.

4. ÎN ÎMPREJURĂRI EXCEPȚIONALE SE IMPUN MĂSURI DE EXCEPȚIE

Din prezentarea celor de mai sus rezultă că, în cei 13 ani de tranziție, în economia românească, politicile aplicate au determinat mari pierderi de producție, pierderi uriaşe de resurse materiale, umane şi financiare, din avuția națională în loc să se pună în valoare potențialul tehnic, material şi uman existent, Această evoluție este în contradicție cu prevederile Constituției, care la art. 43 şi 134., precizează că statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare a economiei şi de protecție socială de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent. Statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară şi valutară. Economia este blocată financiar şi acest blocaj a avut şi are efecte distrugătoare. Blocajul a paralizat activitatea de producție şi de investiții, a făcut să nu se realizeze programele stabilite de fiecare dintre guvernele acestei perioade. În loc ca procesele de privatizare şi de reformă să ducă la perfecționarea activității, să mărească eficiența şi să contribuie la creşterea avuției naționale şi la îmbunătățirea vieții oamenilor, ele au deteriorat toate procesele economice, au determinat diminuarea veniturilor agenților economici şi ale populației.

Lecția Argentinei de la finele anului 2001, unde din cauza nemulțumirilor populației ca urmare a recesiunii şi a sărăciei (14 milioane de persoane trăiesc sub limita sărăciei, dintr-un total de 37 milioane de locuitori), s-a declanşat revolta populară încheiată cu un bilanț tragic, a atras atenția întregii lumi. Analizele care se fac pe plan intern şi internațional (30) scot în evidență că la baza acestei situații au stat: aplicarea modelului FMI, incompetența guvernanților, corupția guvernului, înstrăinarea bogăției naționale. În discursul care a însoțit ceremonia depunerii jurământului în fața Congresului de la Buenos Aires, Eduardo Duhalde şi-a rostit crezul: „Angajamentul meu, începând de astăzi, este de a termina cu un model epuizat, care a aruncat în disperare marea majoritate a poporului nostru, pentru a pune bazele unui nou model, capabil să relanseze producția, munca argentinienilor şi piața internă şi să promoveze distribuția mai justă a bogățiilor”.

Măsurile cuprinse în Programul de acțiune antiblocaj al Guvernului şi al Băncii Naționale a României (31) elaborat în anul 2001 se potrivesc în cea mai mare parte unei economii cât de cât normale. În România economia se găseşte într-o situație anormală, de excepție. Până în luna septembrie 2003, rezultatele obținute în reducerea blocajului financiar au fost neînsemnate, volumul arieratelor crescând continuu.

Guvernul a elaborat, în anul 2001, proiectul Legii privind unele măsuri pentru întărirea disciplinei contractuale şi, după ce i-a adus unele îmbunătățiri, precizând mai bine clauzele contractuale pe care trebuie să le cuprindă, l-a prezentat

Parlamentului, care l-a adoptat, devenind Legea nr. 469. Deşi au fost înăsprite şi sancţiunile pentru neachitarea la scadenţă a obligaţiilor de către debitori, legea nu va avea efectele la care se aşteaptă Guvernul, atât timp cât clauzele blocajului financiar nu vor fi examinate şi înlăturate. Legea tratează efectele, nu cauzele indisciplinei contractuale şi financiare.

În afară de măsurile cuprinse în Programul de acţiune antiblocaj, în luna iunie 2001, Guvernul a emis Ordonanţa de Urgenţă „privind întărirea disciplinei economico-financiare şi alte dispoziţii cu caracter financiar".

Prin această ordonanţă s-a stabilit obligaţia regiilor autonome, societăţilor şi companiilor naţionale şi societăţilor comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar majoritar, de a elabora programe de reducere a plăţilor restante către bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, bugetele fondurilor speciale şi alţi creditori, în care să se prevadă limite maxime ale creanţelor şi plăţilor restante, s-au prevăzut măsuri de stimulare a conducătorilor unităţilor economice respective şi sancţiuni pentru îndeplinirea, respectiv nerealizarea criteriilor de performanţă (reducerea plăţilor restante, a pierderilor etc.). Întrucât realizarea obiectivelor prevăzute în programele elaborate nu depinde, numai de conducătorii întreprinderilor în cauză, ci de o serie de factori care constituie cauze ale blocajului financiar menţionate mai sus, rezultatele acestei acţiuni nu au fost pe măsura aşteptărilor autorităţilor, plăţile restante şi pierderile crescând în continuare, ca şi în anii trecuţi.

În cadrul Alianţei pentru Dezvoltarea Economică a României au fost elaborate şi analizate în secretariat şi în plenul ADER, în mai multe rânduri, între anii 1999-2002 unele măsuri pentru oprirea declinului şi relansarea activităţii economice, care au fost prezentate factorilor puterii. Puţine dintre aceste măsuri se regăsesc în programele Guvernului, ceea ce explică menţinerea stării grave din economie.

În luna august 2003, Ministerul Finanţelor Publice a elaborat un proiect de Ordonanţă privind „restructurarea şi redresarea economică şi financiară a unor companii naţionale, societăţi naţionale, regii autonome şi societăţi comerciale". Prin acest proiect de ordonanţă se propunea în fond amânarea şi, respectiv, anularea unor datorii către bugetele publice, încurajându-se astfel în continuare unităţile rău-platnice, ceea ce ar fi dus la o discriminare de tratament a întreprinderilor care îşi achită corect obligaţiile către buget.

România are nevoie de o reglementare care să vizeze înlăturarea cauzelor de fond ale blocajului financiar şi nu de una care să se limiteze la abordarea unor efecte ale acestor cauze. Proiectul de ordonanţă nu a mai fost promovat la Guvern.

Având în vedere gravitatea evoluţiilor din economie şi pericolele care se conturează pentru viitorul ţării, se impune de urgenţă ca Guvernul şi apoi Parlamentul să stabilească măsurile care trebuie luate pentru punerea în valoare a po-

tenţialului existent, tehnic, material, financiar şi uman, pentru redresarea şi dezvoltarea economiei. O astfel de acţiune trebuie să reprezinte prioritatea priorităţilor. Orice întârziere nu face decât să adâncească criza şi sărăcia şi să amâne îndeplinirea condiţiilor care se cer pentru aderarea României la Uniunea Europeană.

În formularea soluţiilor s-ar putea avea în vedere următoarele măsuri de excepţie:

1. Prima acţiune ar trebui să se refere la negocierile cu FMI şi Banca Mondială, astfel ca documentele care se încheie cu acestea să nu mai fie generatoare de blocaje economice, financiare şi de inflaţie.

Într-o economie cu întreprinderi grav decapitalizate şi unde creditul bancar reprezintă numai circa 10-12% ca raport din PIB, limitarea posibilităţilor de creditare, anularea unor facilităţi financiare şi fiscale şi alte restricţii nu sunt de natură să creeze un climat normal de afaceri. Întreprinderile româneşti au nevoie de stimulente, de capital, nu de constrângeri blocante.

În acelaşi context este necesar să se rediscute cu FMI şi Comisia Economică a UE cauzele limitării deficitului bugetar la 3% pentru perioada 2004-2007. Având în vedere nevoile de dezvoltare pentru realizarea unui program susţinut de investiţii până la aderare, să se poată conveni, în condiţiile unei creşteri anuale a produsului intern brut cu 4-5%, un deficit de 4-5%, reducându-se treptat în următorii 3-4 ani până la 3%.

Unele din ţările membre UE au avut până la intrarea în această organizaţie deficite bugetare mari: Italia între –13,6% în 1985 şi –11,3% în 1989; Grecia între –14,0% în 1985 şi –17,6% în 1989; Olanda între – 5,0% în 1986 şi -3,9% în 1989; Portugalia între –10% în 1985 şi – 5,3% în 1989. Treptat au redus aceste deficite. Chiar şi unele ţări membre UE care se confruntă cu probleme majore în economie înregistrează deficite bugetare mai mari de 3%. Astfel Guvernul german a anunţat recent că, din cauza situaţiei economice dificile, nu are altă posibilitate decât să lase să „fileze” deficitul bugetar, care pentru al doilea an consecutiv va depăşi nivelul maxim prevăzut de Pactul de stabilitate, estimându-se pentru anul 2003 un deficit de 3,8% din PIB. Guvernul german lasă deficitul să „fileze”, decât să reducă cheltuielile şi să sporească impozitele pentru a atenua dezechilibrul finanţelor publice. Şi ţările candidate, care sunt pe punctul de a fi primite în UE, se confruntă cu deficite mai mari de 3%. Astfel, Polonia a înregistrat în 2001 un deficit de 5,4%, iar în 2002 de 5,7%; Cehia a avut în 2001 un deficit bugetar de 5,1%, iar în 2002 de 7,3%; Ungaria a înregistrat în 2001 un deficit de 4,7%, iar în 2002 de aproape 10%.

2. În anii care urmează trebuie să se asigure un program coerent şi realist de creştere economică, cu asigurarea proporţiilor şi corelaţiilor necesare. Acest program să aibă la bază fundamentări rezultate din proiectele unităţilor reprezentative din fiecare ramură. Ritmurile de creştere trebuie să rezulte din progra-

mele de utilizare a capacităților de producție disponibile pentru produsele cerute de piața internă şi de cea externă, şi din utilizarea resurselor de muncă, din proiectele de investiții concretizate pe surse de finanțare, din programele privind necesarul de aprovizionare cu combustibil şi materii prime de bază, susținute prin politicile guvernamentale, asigurându-se echilibrele financiare, monetare şi valutare.

Un asemenea Program ar trebui să cuprindă clar toate ramurile economiei şi, în primul rând, obiectivele şi direcțiile evoluției industriei româneşti, ținând seama de faptul că în Strategia dezvoltării durabile a României prezentată de Guvern la Bruxelles nu este cuprinsă această ramură, iar documentul aprobat de Guvern în 2001 „Politica industrială a României" şi recomandările Comisiei Europene cuprinse în Raportul periodic pe anul 2001 (32) nu definesc dimensiunile, perspectiva şi eforturile privind dezvoltarea acestei ramuri. În elaborarea programului, România să se bazeze pe experiența țărilor UE, care, toate, au acordat o atenție majoră politicilor industriale în ultimii 40-50 de ani şi au continuat chiar după intrarea în UE.

3. În scopul întreruperii evoluțiilor şi tendințelor negative contraproductive şi al imprimării dezvoltării economiei cu caracter durabil, se impune regândirea conținutului politicilor economice, fiscale, financiare, monetare şi valutare pentru ca acestea să stimuleze inițiativa şi activitatea agenților economici, dezvoltarea capitalului autohton şi atragerea unui volum substanțial, sporit, de investiții străine, asigurându-se astfel premisele pentru creşterea competitivității economiei româneşti, apropierea în pas accelerat de criteriile pentru admiterea în Uniunea Europeană, concomitent cu ridicarea standardului de viață al cetățenilor în condițiile consolidării democrației şi statului de drept.

4. Pentru stoparea procesului de decapitalizare şi pentru recapitalizarea întreprinderilor sunt necesare următoarele măsuri:

a) să se revadă politica fiscală pentru a nu se mai impozita până la lichidarea blocajului veniturile nerealizate de întreprinderi din facturile neîncasate, dobânzile nerealizate, taxa pe valoarea adăugată să se preia la buget la încasarea facturilor şi nu la livrarea produselor, până la normalizarea fluxurilor băneşti în economie;

b) până la reducerea inflației la 2-3 procente, să nu se mai impoziteze profiturile rezultate din dobânzile bancare, încasate de agenții economici, dobânzi care sunt dimensionate să acopere inflația. Cu alte cuvinte, să se elimine impozitul pe inflație care duce la decapitalizare;

c) întreprinderile bune, viabile, să fie dotate cu strictul necesar de capital circulant din fondurile de privatizare şi din alte surse şi să fie ajutate să-şi rezolve problema pierderilor care le grevează situația, iar pentru viitor să se aplice o politică fiscală proactivă, diferențiată pe sectoare şi ramuri prioritare care să permită autofinanțarea lor pentru producție, investiții şi export;

d) amânările, eşalonările şi anulările de impozite şi taxe restante față de bugetele publice să fie o excepție, şi nu o regulă, şi să fie aplicate ca o politică prin lege şi nu clientelar sau numai pentru societățile comerciale care se privatizează (ex: SIDEX Galați, Tutunul, Banca Agricolă etc.) ci, în primul rând, pentru unități productive viabile, nu pentru întreprinderi falimentare, care, de regulă, nu respectă disciplina financiară, (unități audiovizuale);

e) până la intrarea României în UE, în bugetul de stat să se prevadă fonduri pentru finanțarea investițiilor în sectoarele productive, eficiente chiar prin majorarea deficitului bugetar, aşa cum s-a arătat mai sus.

5. Dimensionarea fiscalității (incluzând toate impozitele şi toate taxele şi contribuțiile obligatorii, inclusiv cele pentru asigurări sociale, şomaj etc.) să se facă la un nivel care să permită dezvoltarea şi capitalizarea întreprinderilor şi a afacerilor în România, menținerea competitivității atât la atragerea de capital şi de investitori români şi străini, cât şi la ieşirea produselor şi serviciilor româneşti pe piața concurențială, internă şi externă.

Nivelul global de fiscalitate ar trebui să scadă sensibil față de cel actual, resursele necesare bugetului urmând să se obțină prin creşterea producției de bunuri şi servicii (a masei impozabile), prin reducerea economiei subterane în favoarea celei legale şi prin creşterea generală a viabilității şi a profitabilității activității microeconomice. Având în vedere diferențierea mare dintre veniturile diferitelor segmente ale populației şi dintre unitățile economice, să se aplice un sistem de impozitare gradual şi nu o cotă unică (ex. SUA, statele europene etc.).

6. Asigurarea concentrării majorității surselor (veniturilor) publice în Bugetul de stat, prin desființarea într-un termen cât mai scurt (un an) a fondurilor cu destinație afectație specială. Aceasta va permite o gestiune cât mai eficientă a resurselor şi controlul Parlamentului asupra cheltuirii banului public.

La fiecare sfârşit de an rămân în aceste fonduri excedente de mii de miliarde. Ce se poate spune despre această anomalie, când aproape toate fondurile speciale au excedent, iar bugetul statului are deficite mari? Nimic altceva decât o interpretare greşită a problemelor privind administrarea finanțelor publice. Curtea de Conturi a României a constatat grave abateri în folosirea acestor fonduri speciale.

În condițiile în care economia are o serie de priorități şi cerințe urgente, asemenea fonduri speciale trebuie desființate. O parte din sursele care constituie azi asemenea fonduri ar trebui să completeze veniturile bugetului şi să primească o destinație în funcție de prioritățile Guvernului, să intre în regimul de utilizare a resurselor bugetului de stat etc.

7. Revizuirea politicii de utilizare a creditelor externe, cu destinație, acordându-se prioritate obiectivelor productive: fabrici, combinate industriale pentru modernizare, retehnologizare etc.

În această privință ar trebui să se revadă politica de garantare a creditelor de către stat, pentru a se evita suportarea din bugetul statului a creditelor şi dobânzilor, în locul agenților economici care beneficiază de astfel de garanții.

8. Regândirea fundamentală a politicilor monetare şi de credit. Dimensionarea masei monetare şi a creditelor neguvernamentale – pentru activitatea economică – pe criterii ştiințifice, în concordanță cu necesitățile reale;

a) întoarcerea la o creditare normală înseamnă ca de la nivelul actual de circa 5 miliarde de dolari SUA în echivalent – să se revină treptat la un nivel de 25-30 miliarde de dolari;

b) în cadrul acestui volum, ponderea creditelor pentru investiții să revină la o proporție normală (25-30% din totalul creditului neguvernamental). Băncile, indiferent de tipul de capital – de stat, privat, românesc sau străin – prin politicile autorității monetare să investească în mod preponderent în economia reală (nu mai puțin de 70%);

c) creditul din resurse interne pentru finanțarea deficitului bugetar şi a datoriei publice să fie restrâns, pentru a nu fi afectat creditul destinat dezvoltării economice;

d) să se revadă politica rezervelor obligatorii ale băncilor comerciale care se depun la BNR cu dobânzi foarte mici, până la desființarea lor totală, aşa cum se procedează în multe țări dezvoltate, mărindu-se posibilitățile de creditare a activității economice.

9. În cel mai scurt termen posibil să se renunțe de către autoritatea monetară şi Guvern la utilizarea inflației ca principal instrument pentru reglarea proporțiilor din economie. Până la aderarea României la Uniunea Europeană, să se treacă la aplicarea unor politici de prețuri şi de control al prețurilor care să permită combaterea prețurilor de monopol, speculative, generalizate în perioada de tranziție şi utilizarea unor prețuri fundamentate economic, conținând rentabilități raționale, aşa cum probează experiența țărilor europene cu economie de piață.

10. Să se evite cu desăvârşire folosirea fondurilor realizate din privatizare în alte scopuri decât finanțarea activității productive din economie. Guvernul să reexamineze procesul de privatizare-restructurare pe bază de analize temeinice de la caz la caz, fără idei sau reguli rigide sau preconcepute. De exemplu, se apreciază că teza „întâi privatizare, apoi restructurare" a avut efecte dăunătoare, justificând pasivitate, conservatorism şi lipsă de responsabilitate managerială, degradarea tehnologică şi economico-financiară a întreprinderilor). De asemenea, opinăm să se includă în criteriile de privatizare unele punctaje de favorizare a capitalului autohton.

11. În situația actuală de blocaj generalizat, compensarea obligațiilor, a plăților dintre furnizori şi cumpărători, între debitori şi creditori, privind livrările de mărfuri şi prestări de servicii, nu trebuie exclusă ca metodă de lichidare a lanțului de neplăți în economie. Dimpotrivă, statul şi autoritatea monetară trebuie să inițieze,

să susțină şi să controleze asemenea operațiuni. Astfel de operațiuni prezintă avantajul că, prin efectuarea lor, elimină lanțul de neplăți (care cuprinde 3-5 până la 10 verigi) şi localizează lipsa de resurse la întreprinderile unde se află cauzele de fond primare ale neplăților.

Operațiunile de compensare nu se pot organiza fără un credit de compensare acordat de stat prin autoritatea monetară, care prezintă un risc deosebit, dar cu consecințe mult mai mici decât cele ale menținerii blocajului financiar la nivelul actual, paralizant. Un astfel de credit ar trebui dat din resursele de privatizare, din încasările activelor bancare realizate de AVAB, din surse ale Băncii Naționale a României şi de la buget. Pentru ca acest credit să fie cât mai eficient, ar trebui să fie acordat pe o perioadă ceva mai lungă, timp în care unitățile implicate să poată aplica programe economice pentru eliminarea cauzelor de fond ale dificultăților financiare. Pentru anumite unități cu perspectivă de dezvoltare ar trebui să se aibă în vedere măsuri de anulare a unora din aceste credite sau de reeşalonare a unei părți pe termen mediu şi lung cu dobânzi minime sau simbolice.

Desigur, acestea trebuie aplicate ca politici (nu clientelar) în baza unei legi speciale care să ofere soluții atât întreprinderilor cu capital de stat, cât şi celor cu capital privat. La elaborarea proiectului de lege să fie consultate patronatele şi celelalte componente ale societății civile. Nu excludem posibilitatea ca asemenea operațiuni să se facă periodic până la aderarea la Uniunea Europeană. Numai în urma unei deblocări financiare se poate face o selectare a întreprinderilor viabile, profitabile de cele neviabile, se poate realiza o economie de piață funcțională.

12. Una dintre primele măsuri care ar trebui luate neîntârziat este ca bugetul statului, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale şi bugetele fondurilor sociale să aloce fondurile necesare pentru achitarea obligațiilor restante pe care le au instituțiile publice față de diferiți furnizori de bunuri şi servicii din economie, care se ridică în prezent la circa 30.000 miliarde de lei. O asemenea măsură ar duce la reducerea blocajului în lanț cu circa 100.000 miliarde de lei.

*

* *

Încercările Guvernului de a acționa cu măsuri izolate, parțiale, pentru diminuarea blocajului financiar nu pot da rezolvări de fond la acest fenomen nociv. De aceea, se impun măsuri excepționale. Cuvintele deputatului Aurelian Bentoiu, raportor la Legea pentru lichidarea datoriilor rurale şi urbane, din 31 martie 1934, sunt deosebit de actuale: „Măsurile luate alcătuiesc, desigur, grave derogări de la principiile dreptului comun. Ele sunt măsuri excepționale, dar inevitabile. Întreaga istorie ne arată că în împrejurări excepționale s-au luat măsuri de excepție. De câte ori faptele, prin presiunea lor, au spart zăgazurile dreptului comun, de atâtea ori s-a legiferat excepțional”. În România de azi situația financiară este mult mai gravă decât în anul 1934, faptele au spart de mult zăgazurile dreptului comun, iar climatul de afaceri este deosebit de nociv. Iată de ce Guvernul şi Banca Națională a României au datoria să înlăture haosul din economie şi să creeze condițiile unei

dezvoltări sănătoase şi eficiente, capabile să facă faţă pe termen mediu concurenţei şi forţelor pieţei din cadrul Uniunii Europene.

1. Raportul periodic pe anul 2001 al Comisiei Europene asupra progreselor României în procesul de aderare.
2. Raportul Comisiei Europene asupra progreselor realizate de România în anul 2002 pe calea aderării.
3. Raportul privind situaţia economico-financiară a agenţilor economici pe baza bilanţurilor contabile la 31 decembrie al fiecărui an, Ministerul Finanţelor Publice. Raportul dintre sumele blocate şi PIB a fost calculat pe baza datelor privind plăţile restante din situaţia economică financiară a agenţilor economici, pe baza bilanţurilor anuale, situaţie elaborată de Ministerul Finanţelor Publice, şi pe baza datelor privind produsul intern brut din Raportul pe anii 2000, 2001 şi 2002 al Băncii Naţionale a României.
4. Ordonanţa de Urgenţă nr. 58 din 24 mai 2000 privind unele măsuri pentru întărirea disciplinei salariale şi financiare în regiile autonome, societăţile şi companiile naţionale şi în unele societăţi comerciale cu capital majoritar de stat, în anul 2000, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 229 din 24 mai 2000.
5. Raport privind situaţia economico-financiară a agenţilor economici pe baza bilanţurilor contabile la finele anilor respectivi – Ministerul Finanţelor Publice.
6. Raport privind situaţia economico-financiară a agenţilor economici pe baza bilanţurilor contabile la finele anilor respectivi; Ministerul Finanţelor Publice; Raport pe anii 2000, 2001 şi 2002 – Banca Naţională a României.
7. Aurel Iancu, Politică şi economie – Repere ale unui sistem economic performant, 2000, pag. 244, Centrul Român de Economie Comparată şi Consensuală.
8. Strategia de asistenţă a Grupului Băncii Mondiale pentru România – 2001.
9. Raportul Comisiei Europene privind România – 2001.
10. Programul de Acţiune Antiblocaj al Guvernului şi al Băncii Naţionale a României – 2001.
11. Florea Dumitrescu, Programul de guvernare, din păcate, nu oferă o perspectivă credibilă, „Economistul” nr. 520 din 20 ianuarie 2000 şi nr. 960 din 10.09.2001.
12. Vezi articolul Programul de guvernare, din păcate, nu oferă o perspectivă credibilă, de Florea Dumitrescu, „Economistul” nr. 520 din 20 ianuarie 2000.
13. Progrmaul de guvernare pe perioada 2001-2004 şi Planul de acţiune al Programului de guvernare pe aceeaşi perioadă.
14. Raport privind situaţia economico-financiară a agenţilor economici pe baza bilanţurilor contabile la finele anilor, Ministerul Finanţelor Publice.
15. Raport privind situaţia economico-financiară a agenţilor economici pe baza bilanţurilor contabile la 31 decembrie 1996, Ministerul Finanţelor Publice. Calculele în dolari s-au făcut pe baza cursului de schimb leu/dolar din Raportul anual 2000 al Băncii Naţionale a României.

16. Ordonanța pentru modificarea şi completarea Legii contabilității nr. 82/1991 publicată în Monitorul Oficial al României – partea I/nr. 20/20.01.2000.
17. Raport anual 2000 şi 2002 – Banca Națională a României.
18. Idem
19. Idem
20. Hotărârea Guvernului nr. 447 din 27 iunie 1991 privind preluarea de către stat şi băncile comerciale a pierderilor înregistrate în anii 1989 şi 1990 de agenții economici cu capital de stat, precum şi a creditelor bancare neperformante, publicată în Monitorul Oficial al României, anul III, nr. 160, din 27 iulie 1991.
21. Legea nr. 7 din 5 februarie 1992 privind acoperirea financiară a obligațiilor statului rămase neregularizate la 31 decembrie 1990 şi preluarea de către stat şi băncile comerciale a pierderilor înregistrate în anii 1989 şi 1990 de agenții economici cu capital de stat, precum şi a creditelor bancare neperformante, publicată în Monitorul Oficial al României, anul IV, nr. 17, din 11 februarie 1992.
22. Ilie Mihai, Probleme financiare ale unităților economice din industrie în perioada de tranziție la economia de piață – Bucureşti 1998.
23. Ilie Mihai, Probleme financiare ale unităților economice din industrie în perioada de tranziție la economia de piață – Bucureşti, 1998.
24. Apel în vederea scoaterii economiei româneşti din criză şi asigurarea dezvoltării țării, adresat preşedintelui României, Senatului, Camerei Deputaților, Guvernului, partidelor politice şi societății civile din România – AGER, AGIR, ASTR, ASAS, Compriom, CNIPMMR şi FAPR – „Economistul”, anul IX, nr. 64(1990), 3-4 aprilie 1998.
25. Cartea Albă a preluării guvernării în luna decembrie 2000.
26. Legea privatizării societăților comerciale nr. 58 din 19 august 1991, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 169, din 16 august 1991.
27. Raport privind situația economico-financiară a agenților economici pe baza bilanțurilor contabile la 31 decembrie 1996 şi 2000. Ministerul Finanțelor Publice nr. 460.960 din 10.09.2001.
28. Ordonanța Guvernului nr. 28 din 22 iulie 1994 privind plata majorărilor de întârziere şi a unor sume restante datorate statului, publicată în Monitorul Oficial nr. 205 din 9 august 1994.
29. Cartea Albă a preluării guvernării în luna decembrie 2000, pag.34-35, Bucureşti, aprilie 2001.
30. Carlos Gabeta, Naufragiul modelului FMI, Le Monde diplomatique, decembrie 2001;
31. Programul de acțiune antiblocaj al Guvernului şi al Băncii Naționale a României – 2001.
32. Raportul periodic pe anul 2001 al Comisiei Europene asupra progreselor României în procesul de aderare.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 99/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE

REGLEMENTĂRI SPECIFICE PRIVIND ADMINISTRAREA PREȚURILOR ÎN ECONOMIA ROMÂNEASCĂ ÎN TRANZIȚIE

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

CUPRINS

1. ELEMENTE TEORETICE PRIVIND PROCESUL DE REGLEMENTARE..... 113
1.1. Evoluția şi modelele teoriei reglementării 114
1.2. Sectoarele supuse reglementărilor 121
1.3. Mecanismele reglementării guvernamentale 122
2. APLICAREA TEORIEI REGLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA..... 124
3. PRINCIPALELE ETAPE DE LIBERALIZARE A PREȚURILOR..... 129
4. CONCLUZII 142
BIBLIOGRAFIE 144

1. ELEMENTE TEORETICE PRIVIND PROCESUL DE REGLEMENTARE

Noțiunea de reglementare a apărut şi s-a afirmat în Statele Unite cu ocazia politicii "New Deal" a anilor 1933 şi a celor care au urmat. În urma crizei din 1929 şi a dereglementărilor majore pe care le-a cunoscut de altfel economia americană, preşedintele Roosvelt a simțit nevoia de a înființa un ansamblu de organisme pentru supravegherea piețelor, vizând piața financiară, pentru supravegherea bunei funcționări a concurenței şi pentru evitarea abuzului de poziție dominantă. Criza din 1929 a fost cauzată, într-adevăr, de caracterul de autostabilizare a piețelor. Ceea ce a fost de departe o dereglementare bursieră, s-a transformat într-o criza financiară, apoi în criza industrială şi în final în criza economică, începând cu americanii, extinzându-se în Europa şi apoi în întreaga lume. Echivalentul funcționării reglementării, aşa cum a fost gândită în Statele Unite, a fost aplicată şi în Europa, fie prin naționalizare fie prin punerea instituțiilor administrative în subordinea puterii statului, cu misiunea reglementării asemănătoare sau a aceluiaşi serviciu.[1]

Administrarea este instrumentală, se poate spune că este făcută pentru executarea deciziilor care au fost luate de executiv în cadrul legilor votate de Parlament, altfel spus, prin legislație. Se poate spune că este brațul armat al executivului.

În Statele Unite, pentru a răspunde nevoii de reglementare, legea nu a fost creată de administrare, depinzând în mod direct de puterea politică. Au fost create instituții administrative independente – numite comisii – pentru încadrarea pieței bursiere, pieților financiare, pentru a sancționa abuzul de poziție dominantă şi de a respecta concurența etc. Aceste autorități independente, a căror competențe au fost definite prin lege au putere de instruire, de deliberare, de decizie şi de sancționare, independente de puterea politică.

Reglementarea înlocuieşte principiul suveran al statului, reglarea este, într-un domeniu dat, o putere considerabila de investigare, de interpretare şi de apreciere cuvenită persoanelor independente de puterea politică şi de mijlocul pe care îl exercită în controlul lor.

În contextul construcției europene şi de creare a "pieței unice" ("marea piață interioară") a apărut necesitatea liberalizării unui anumit număr de sectoare de activitate care au fost administrate prin monopol de stat, monopol administrativ sau monopol de servicii publice.

---

[1] *Problemes Economiques* nr. 2680/20.09.2000.

Dacă s-a avut în vedere crearea unei piețe unice europene, nu s-a putut accepta că cele trei laturi ale economiei – transporturi, comunicații şi telecomunicații, energie – să rămână organizate în cadrul monopolurilor naționale.

Statele naționale nu au putut accepta uzarea prerogativelor suverane în organizarea sectoarelor mai sus menționate, astfel că, regula comunitară nu a putut fi aplicată. Din aceste considerente s-a conturat ideea căutării unui instrument care să permită liberalizarea diferențelor din aceste sectoare şi să permită intrarea noilor sosiți, împiedicând astfel statele naționale să-şi închidă piața, permițând, în final, ca o instanță, europeană sau națională, să supravegheze buna funcționare a sistemului; instanțele independente de reglementare au fost şi sunt fără îndoială, un instrument de bază în procesul de reglementare.

Specialiştii din domeniu susțin ideea că această liberalizare este generată de nevoia de reglementare. Capitalismul american este mereu asociat, în spiritul europenilor, ca fiind ultraliberalist şi este, până la urmă, un capitalism liberal regulat. În concluzie, liberalizarea ilustrează intuiția profundă că nu există piață fără autoritate de reglementare.

1.1. Evoluția şi modelele teoriei reglementării

Teoria reglementării ar trebui să stabilească ce beneficii pot fi obținute prin reglementare, ce sectoare ar trebui reglementate şi ce formă ar trebui să ia reglementarea. Aşa cum este prevăzut în literatura de specialitate, reglementarea prețurilor este elaborată în beneficiul producătorilor, prin urmare este de aşteptat ca prețul să depăşească costul, astfel încât profitul obținut să fie mai mare decât în sectoarele nereglementate.

Evoluția teoriei reglementării a înregistrat trei abordări. O primă abordare este aceea că reglementarea trebuie făcută în sectoarele în care se înregistrează un eşec al pieței. Inițial această teorie a fost denumită "teoria interesului public", însă ulterior s-a făcut referire la ea ca fiind "analiza normativă ca teorie pozitivă".

Datorită, în mare parte, evidenței empirice care nu a corespuns elementelor enunțate de teoria anterioară, economiştii şi analiştii politici au dezvoltat "teoria capturării". Conform acestei teorii, chiar dacă este proiectată sau nu, autoritatea împuternicită să reglementeze un anumit sector este "capturată" de sectorul industrial în cauza. Implicația acestei reglementări este aceea că promovează profitul industrial şi nu bunăstarea socială. Consideram că, cele două teorii enunțate anterior, sunt mai degrabă afirmații empirice privind reglementările. Acestea contrastează cu a treia etapă în evoluția teoriei, materializată de "teoria economică a reglementării". Aceasta este într-adevăr o teorie în adevăratul sens, deoarece ipotezele se testează ca implicații logice dintr-o serie de prezumpții.

1.1.1. Analiza normativă ca teorie pozitivă

Există câteva puncte de plecare pentru intervenția guvernului într-o economie în care, în anumite condiții tehnice, libera concurență nu funcționează. Specialiştii estimează că sunt două situații relativ comune care implică intervenția guvernului: o firmă poate fi monopol natural sau poate fi sufocată de externalități. O piață reprezintă monopol natural dacă la outputul social optim, sectorul este reprezentat prin existența unei singure firme producătoare. Dacă pentru producătorul unic curba costurilor medii este în scădere pentru toate outputurile, atunci costul producerii oricărui output industrial este minimizat prin existența unei singure firme producătoare. În acest caz, piața este un monopol natural indiferent de cererea înregistrată. Monopolurile naturale se concretizează atunci când în componența costurilor ponderea majoritară este deținută de costurile fixe. De exemplu, majoritatea utilităților publice cum ar fi distribuția locală a electricității, telefonia locală sunt monopoluri naturale. În aceste cazuri costurile fixe sunt relativ mari față de costurile marginale. Astfel, costul mediu scade în cazul unei game mari de outputuri. Pentru partea relevantă a cererii de piață, aceste piețe reprezintă monopol natural.

Referitor la monopolul natural consideram că există un conflict fundamental între eficiența alocării şi eficiența producției. Eficiența producției apare atunci când există o *singură* firma producătoare; valoarea resurselor folosite pentru aprovizionare este minimă. În cazul în care există o singura firmă, aceasta va urmări stabilirea nivelului prețului peste nivelul real al costurilor în vederea maximizării profitului, iar eficiența alocării nu va fi realizată. În opinia specialiştilor, pentru a genera o alocare eficientă, este nevoie de mai multe firme concurente, astfel încât prețul să fie scăzut până la costul marginal. Producția, în acest caz, devine ineficientă, motiv pentru care se recomandă intervenția guvernului pe o piață cu monopol natural.

Apreciem că, în momentul în care se înregistrează un eşec al pieței – datorita existenței unui monopol natural sau din alte motive – devine rațională intervenția guvernului. În cazul monopolului natural, prețul şi reglementările intrării pe o piață permit eficiența alocării cât şi eficiența producției. Reglementările privind intrarea pe o piață permit unei firme să producă (aşa cum este cerut de eficiența productivă), dar nu permit stabilirea unui preț social optim (aşa cum este cerut de eficiența alocării).

Specialiştii folosesc analiza normativă pentru a obține o teorie pozitivă susținând că "reglementarea este instituită că răspuns la cererea publicului, pentru corectarea eşecului pieței sau pentru corectarea unor practici inechitabile"[1]. Potrivit acestei teorii, dacă o piață reprezintă monopol natural, atunci publicul va cere reglementarea sectorului, deoarece o soluție optimă nu s-ar înregistra în absența acesteia. În urma reglementării unui anumit sector, rezultă un câştig al bunăstării

[1] Spulber, D., *Regulation and markets,* Massachusetts Institute of Technology, 1988.

nete, iar aceasta bunăstare potențială generează cererea publică pentru reglementare.

În contradicție cu aspectele menționate anterior, se consideră că există cel puțin trei probleme majore în privința "analizei normative că teorie pozitivă". În primul rând, este o teorie incompletă întrucât analiza înaintează ipoteza că reglementarea este emisă la momentul oportun prin câştigarea bunăstării sociale nete care generează cererea publică pentru reglementare. Dezavantajul acestei analize constă în omiterea descrierii mecanismului care permite publicului conştientizarea şi formularea cererii pentru inițierea unei reglementări. Reglementarea este implementată prin proceduri legislative şi prin comportamentul agenților de reglementare. Se presupune că, prin această analiză, reglementarea va corecta eşecul pieței, dar rezultatele nu confirmă această prezumție.

A doua critică adusă analizei, şi motivul cheie care a dus la lipsa acceptanților pentru câteva decenii, sunt probele care o discreditează. Multe sectoare industriale care au făcut obiectul reglementărilor nu sunt monopoluri naturale. Exemplele includ prețul şi reglementările la intrarea pe piață în domeniul transporturilor de mărfuri în camioane, taximetriei şi titlurilor de valoare. În practică s-a constatat că există cazuri în care firmele au susținut mecanismul regleentărilor. Spre exemplu, reglementarea transportului feroviar în anii '80, precum şi reglementarea pieței telefoniei locale şi a telecomunicațiilor interurbane (ca în cazul AT&T care a susținut implementarea reglementării şi astfel a eliminat concurenții de pe piață).

În situațiile în care există firme active pe o piață cu caracter de monopol natural şi concurența poate determina scăderea prețului sub costul mediu, firmele respective pot înregistra pierderi, ceea ce induce ideea că reglementarea va permite cel puțin unei firme să înregistreze profituri normale. Prin reglementare se anticipează să se asigure un nivel al profiturilor realizabile peste normal, motiv pentru care un anumit sector va fi în favoarea reglementării.

Al treilea punct critic adus acestei analize constă în faptul că reglementarea chiar şi a unui monopol natural nu impune comportamentul firmelor în domeniul stabilirii prețurilor.

Într-unul din studiile lor, George Stigler şi Claire Friedland au analizat efectul reglementării asupra stabilirii prețurilor la utilitățile din sectorul electricității în perioada 1912–1937, ajungând la concluzia că reglementarea a avut un efect nesemnificativ asupra prețurilor. Folosind metoda mai sus enunțată, aceştia au ajuns la concluzia că reglementarea va avea un efect major asupra prețurilor, în sensul că ar forța monopolistul să stabilească prețul la nivelul costului mediu şi nu la nivelul maximizării profitului.

1.1.2. Teoria capturării

O revizuire a istoriei reglementării în Statele Unite începând cu anii '90 relevă faptul că reglementarea nu este strâns corelată cu existența eşecului pieței. Cel puțin până în anii '60, o regulă empirică este aceea că reglementarea este în favoarea producătorului prin sporirea profitabilității. În sectoarele potențial concurențiale cum ar fi transportul mărfurilor în camioane şi taximetrie, reglementarea a sprijinit situarea nivelului prețurilor peste costuri. În sectoarele cu monopol natural cum ar fi utilitățile din sectorul energiei electrice, reglementarea a avut un efect minor asupra prețurilor, astfel că au fost înregistrate supraprofituri.

Confirmarea empirică sprijină afirmația că reglementarea a fost în mod inerent în favoarea producătorului. Aceste observații empirice au determinat dezvoltarea teoriei capturării. În contrast cu prima teorie, aceasta statuează că reglementarea emisă ca răspuns la cererea sectorului pentru reglementare, cât şi autoritatea de reglementare ajunge să fie capturată de sector în timp (cu alte cuvinte organele de reglementare sunt capturate de către sector).

Criticile aduse de specialişti relevă faptul că teoria capturării nu poate explica cum reglementarea ajunge să fie controlată de către sector, existând totuşi grupuri de interese afectate de reglementare (consumatorii, forța de muncă, firmele). În literatura de specialitate, aceasta teorie promovează ipoteza că reglementarea este în favoarea producătorului, ca în cazul celor două aspecte comune ale reglementării privind subvenționarea încrucişată şi favorizarea micilor producători.

Subvenționarea încrucişată apare atunci când o firmă cu producție diversificată stabileşte prețul unui produs sub costul mediu şi acoperă diferența din vânzarea altor produse care au prețurile peste nivelul costului mediu. Inconsecvența acestui comportament privind maximizarea profitului nu poate fi considerat a fi în favoarea producătorului. Subvenționarea încrucişată este caracteristica sectoarelor privind transportul feroviar, aerian şi telecomunicațiile interurbane. Totuşi, există cazuri în care prețurile sunt stabilite uniform pentru diferite categorii de consumatori, indiferent de varietatea costului furnizării către aceştia.

Al doilea aspect al acestei teorii se referă la faptul că sunt *favorizați micii producători* prin obținerea unor profituri mai mari, în situația aplicării reglementării, atât față de firmele mari, cât şi în situația în care nu s-ar fi aplicat reglementarea. Spre exemplu, micile rafinării de petrol în situația controlării prețului la petrol.

Cel mai important argument împotriva acestei teorii este lista mare a reglementărilor care nu a fost sprijinită de anumite sectoare şi care a generat profituri scăzute. Lista include reglementări privind prețurile petrolului şi a gazelor naturale, reglementări sociale privind mediul înconjurător, siguranța produselor şi a muncitorilor. De asemenea, această teorie nu poate explica de ce multe sectoare au fost reglementate urmând a fi ulterior dereglementate.

1.1.4. Teoria economică a reglementării

Din afirmațiile prezentate, rezultă că reglementarea nu este asociată cu existența eşecului pieței (în contradicție cu "analiza normativă ca teorie pozitivă") şi nu este în mod exclusiv în favoarea producătorului (în contradicție cu "teoria capturării"). În funcție de sectorul reglementat, bunăstarea diferitelor grupuri de interes este îmbunătățită de reglementare. Practica a demonstrat că anumite sectoare, precum transportul feroviar, telecomunicațiile interurbane, transportul mărfurilor cu camioane, transportul aerian, gazele naturale şi petrolul au fost supuse reglementării, ca într-o etapă ulterioară să fie supuse dereglementării.

Inovația majoră în teoria reglementării a fost realizată de laureatul Premiului Nobel, George Stigler, în anul 1971 în lucrarea "Teoria reglementării economice"[1]

Față de teoriile reglementării enunțate anterior, precum analiza normativă ca teorie pozitivă şi teoria capturării, Stigler a emis o serie de presupuneri şi a generat predicții vizând industriile (sectoarele) care pot fi reglementate, şi ce formă de reglementare trebuie luată ca implicație logică a acestor presupuneri.

Premisa inițială a raționamentului lui Stigler este aceea că resursa de bază a statului este puterea coercitivă. Un anumit grup de interese poate convinge statul să se folosească de puterea coercitivă în folosul acestuia. Următoarea premisă este aceea că autoritățile de reglementare sunt raționale în alegerea acțiunilor de utilitate maximă. Aceste două presupuneri rezultă din ipoteza că reglementarea printr-un regulament este furnizată ca răspuns la cererile grupurilor de interese ce acționează doar pentru a-şi majora propriile venituri. Reglementarea este o cale prin care un grup de interese poate să-şi mărească veniturile printr-o redistribuire a bunăstării de către stat de la anumite părți ale societății către un anumit grup de interese. O astfel de situație este prezentată foarte bine de Stigler: "Presupunem că sistemele politice sunt divizate rațional şi angajate rațional, ceea ce înseamnă că sunt instrumente potrivite pentru îndeplinirea dorințelor membrilor societății".

Având în vedere aceasta părere fundamentală, putem crea o teorie prin care se pot face previziuni privind sectoarele ce urmează a fi reglementate şi ce formă de reglementare urmează a fi luată.

- **Modelul Stigler/Peltzman**

Contribuția lui Stigler nu s-a oprit la analiza mai sus menționată, el aprofundând aceste aspecte şi analizând diferiții factori determinanți în definirea anumitor grupuri de interese ce vor controla reglementarea. O lucrare ulterioară a lui Sam

[1] Stigler, G., "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2nd edition, 1971.

Peltzman[1] formalizează analiza lui Stigler ca fiind o forma simplificată a modelului Peltzman care este folosită pentru a genera previziuni privind reglementarea.

Apreciem că, puterea legislativă este un element important al modelului Stigler/Peltzman care alege, de altfel, politica de reglementare astfel încât să-şi poată maximiza suportul politic. Luând decizia pe baza politicilor de investiție (altele decât prețul şi reglementările privind intrarea pe piață), puterea legislativă stabileşte mărimea grupului care va beneficia de reglementare (printr-un regulament) şi nivelul bunăstării ce urmează să fie transferată.

De exemplu, puterea legislativă stabileşte, pe baza structurii prețului, categoria de consumatori favorizați (prețul stabilit sub costuri), categoria de consumatori afectați (prețul stabilit depăşind costurile) şi numărul de firme favorizate (în termenii nivelului profitului) de reglementarea în cauză.

Puterea legislativă decide în funcție de mărimea grupului de beneficiari şi mărimea transferului de bunăstare, astfel încât să-şi maximizeze suportul politic. Teoreticienii afirmă că grupurile de interes furnizează susținere prin voturi şi resurse, de exemplu, prin contribuțiile financiare la campaniile electorale. Cu cât e mai mare grupul, cu atât mai multe resurse sunt necesare pentru a-l "determina să voteze".

- **Modelul Becker**[2]

Modelul Stigler/Peltzman al teoriei economice de reglementare se bazează pe alegerea puterii legislative/puterii de reglementare în domeniul politicii de reglementare astfel încât să se maximizeze suportul politic. În schimb, formularea lui Gary Becker se axează pe concurența dintre grupurile de interes. El suprima rolul puterii legislative/puterii de reglementare afirmând că: "Politicienii, partidele politice şi alegătorii … transmit presiunea grupurilor active". Astfel, Becker este de părere că reglementarea este folosită pentru a creşte bunăstarea grupurilor de interes mai influente.

Prin modelul lui Becker, putem afirma că se stabileşte influența agregată. Implicația acestei proprietăți constă în faptul că ceea ce este important pentru a determina nivelul activității de reglementare (măsurat prin transferul de bunăstare) este reprezentat de influența unui grup în comparație cu influența celuilalt.

- **Impozitare prin reglementare**

Analizând utilizarea largă a subvențiilor încrucişate ca sistem de reglementare s-a constatat că acesta este incompatibil cu majorarea profitului, cât şi cu

[1] Peltzman, S., “Toward a more general theory of regulation”, *The Jurnal of Law and Economics*, 1976.

[2] Becker, G., “A theory of competition among pressure groups for political influence”, *Quaterly Journal of Economics*, 1983.

creşterea bunăstării. Astfel, Richard Posner[1] într-un articol important în 1971, a scos în evidență teza conform căreia una dintre funcțiile reglementării este de a sprijini guvernul în îndeplinirea rolului de redistribuitor al resurselor. În acest sens, subvenționarea încrucişată este interpretată ca mijloc de redistribuire a bunăstării de la un grup de consumatori la un alt grup de consumatori. De exemplu, reglementarea prețurilor cuprinde aplicarea unui preț uniform pentru serviciul telefonic local. Astfel, un consumator care locuieşte la oraş, plăteşte aceeaşi taxă ca un consumator din zona rurală, unde costurile marginale pentru conectare sunt considerabil mai mari.

Un alt exemplu îl reprezintă stabilirea prețurilor în transportul aerian unde tarifele sunt adesea aceleaşi pentru rute de aproximativ aceeaşi lungime, chiar dacă costul mediu este mult mai mare pe rutele mai puțin circulate decât pe rutele mai circulate.

Argumentul lui Posner este acela că societatea doreşte redistribuirea resurselor de la o clasă de consumatori la o altă clasă de consumatori şi că aceasta se poate realiza prin subvenționarea încrucişată. Concret, se constată că sunt subvenționați consumatorii din zonele mai puțin populate pe seama consumatorilor din zonele mai populate.

Se constată o asemănare a celor două modele de analiză (Posner şi Becker) prin faptul că beneficiul subvenționării încrucişate sugerează că unii consumatori (cei cu prețuri sub costuri) au o influență mai mare asupra procesului politic decât ceilalți consumatori (cei cu prețuri mai mari decât costurile). În timp ce subvenționarea încrucişată nu poate fi explicată nici de analiza normativă ca teorie pozitivă (fiind incompatibilă cu creşterea bunăstării), nici de teoria capturării (fiind incompatibilă cu creşterea profitului), poate fi explicată ca fiind rezultatul concurenței dintre grupurile interesate în a influența politica guvernului în scopul îmbunătățirii calității vieții.

*

* *

În abordarea teoriei reglementării se desprind patru concluzii care iau forma unor previziuni privind modul de reglementare şi sectoarele ce vor fi reglementate. În primul rând, reglementarea se pare că este în beneficiul unor mici grupuri adepte ale reglementării. În multe cazuri, implicațiile acestui rezultat sunt în favoarea producătorului. Totuşi, chiar dacă este aşa, politica (mai ales prețurile) nu va fi în favoarea creşterii profitului sectorului. Din cauza influenței grupurilor de consumatori, prețurile vor fi stabilite sub nivelul maximizării profitului. O altă concluzie este aceea că reglementarea se face mai degrabă în industriile relativ competitive sau monopoliste decât în sectoarele în care ar avea cel mai mare impact. În sfârşit, existența unui eşec de piață implică reglementarea, deoarece be-

[1] Posner, R., “Theories of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971 .

neficiile pentru unele dintre grupurile interesate sunt mai mari decât pierderile pentru celelalte grupuri. Ca urmare, primii vor avea o influență mai mare în procesul legislativ, *ceteris paribus.*

1.2. Sectoarele supuse reglementărilor

Reglementarea directă a prețurilor trebuie limitată doar la acele sectoare ale economiei care manifestă caracteristici de monopol natural.

Un monopol natural poate fi definit, semitehnic, ca o firmă ce foloseşte o tehnologie dată, pentru care producția cerută poate fi obținută cel mai ieftin de către o singură firmă. Adesea, acest lucru se întâmplă pentru că media costului total pentru o firmă care foloseşte respectiva tehnologie descreşte continuu pe parcursul duratei cererii. Problema este că, bineînțeles, această singură firmă cu costurile cele mai scăzute, dacă nu este supusă unor reglementări, va acționa ca un monopol şi îşi va mări profiturile prin reducerea producției, pentru a mări prețul.

Un regim de reglementare eficient caută să garanteze că producția se menține la un nivel competitiv sau aproape de acesta şi că, în acelaşi timp, operarea de către o singură firmă permite atingerea nivelului celui mai ridicat de eficiența tehnică.

Faptul că o firmă este un monopol natural nu înseamnă că reglementarea guvernamentală este potrivită sau necesară, din următoarele motive:

Reglementarea impune costuri suplimentare firmelor reglementate, prin angajarea unor jurişti şi experți care trebuie să analizeze şi să discute cu specialiştii autorităților de reglementare, în vederea luării unei hotărâri optime, în funcție de implicațiile reglementării şi efectele acesteia. De asemenea, urmăresc păstrarea unui echilibru în condițiile constrângerilor impuse de autoritățile de reglementare, care pot fi acceptate în momentul impunerii sau care pot reflecta un interes birocratic, mai curând decât unul public. Constrângerile pot fi justificate din perspectiva bunăstării, numai acolo unde costurile pentru economie ale unei firme nereglementate ar fi mari.

Un monopol natural ar putea de fapt să nu fie monopol, într-un sens care să aibă importanță pentru prețuri (şi niveluri de producție). Adică, chiar dacă o firmă operează ca monopol natural în producerea unui anumit bun cu o anumită tehnologie şi într-o anumita zonă, ea s-ar putea confrunta cu concurența unor firme producătoare de bunuri concurente, sau de aceleaşi bunuri cu o tehnologie diferită, sau de aceleaşi bunuri în zone diferite. Spre exemplificare, vor fi prezentate, în continuare, două din cazurile care permit înțelegerea acestui fenomen:

- distribuirea locală a electricității, cât şi transportul acesteia la distanță, sunt monopoluri naturale. Însă, dezvoltarea tehnologică a făcut posibilă construirea economică a unor generatoare de diferite capacități de electricitate, existând situații în care prețul energiei cu ridicata nu mai trebuie reglementat. De altfel, nu mai este nevoie de reglementare a prețului nici pentru ser-

viciul de transport al electricității în situațiile în care o anumită zonă este deservită de mai mult de o linie de mare distanță, de la mai mult de un generator.

- transportul la distanță, prin conductă, al petrolului şi al gazelor naturale poate fi un monopol natural. În timp, specialiştii americani în domeniu au constatat că anumite destinații ale conductelor care au mai multe surse de aprovizionare – o alta conductă sau o altă sursă din transportul marin sau rutier – nu necesită reglementări care să le protejeze față de stabilirea monopolistă a prețurilor.

Concluzia care se desprinde este că există situații în care un sector de activitate poate fi considerat monopol natural, în interiorul căruia, o anumită formă de concurență – prin existenta unui alt produs, o altă tehnologie sau o altă zonă – poate determina ca reglementarea guvernamentală a prețurilor să nu mai fie necesară. Prin urmare, este necesară definirea monopolurilor naturale şi prin prisma preferințelor consumatorilor, nu numai din punct de vedere tehnologic.

1.3. Mecanismele reglementării guvernamentale

Categoriile de mecanisme de reglementare guvernamentală a firmelor care sunt supuse unei astfel de reglementări, sunt următoarele:

Guvernul poate *trece cu vederea* o firmă aflată în situația de monopol natural numai în condițiile în care o tratează ca fiind o firmă cu putere pe piață, iar "abuzul său de dominație" – incluzând discriminările de preț, creşterile excesive ale prețurilor şi a profiturilor, precum şi diminuările producției – urmând a fi îngrădit de către autoritățile antimonopoliste. Există şi situația *creării unei autorități de reglementare* care să stabilească prețuri cu amănuntul pentru firmă, pe baza costurilor suportate, cu scopul de a asigura o rată adecvata a beneficiului, corespunzător activelor firmei.

Reglementarea pe baza costului serviciului se bazează pe informații şi analize detaliate ale costurilor deja suportate de firma reglementată. Avantajul stabilirii prețului este un exercițiu previzibil şi de rutină, îndepărtând motivul controlului de reglementare, iar dezavantajul acesteia constă în faptul că este nevoie de un personal numeros care să analizeze un volum mare de date, precum şi diminuarea motivației firmei reglementate de a-şi micşora costurile (reducerea costurilor implică reducerea prețului reglementat).

Consideram că, schemele de reglementare motivațională au apărut ca o modalitate de refacere a motivației pentru micşorarea costurilor, fiind întreruptă relația directă dintre costurile suportate de o firmă reglementată şi prețurile ei. În cazurile în care cea mai mare parte a costurilor firmei sunt determinate de costurile unei resurse sau ale unui grup de resurse, autoritatea antimonopolistă ar putea supraveghea şi interpreta creşterile de costuri şi ar putea aprecia dacă schimbările de prețuri indică influența forțelor pieței. În cazurile în care funcțiile de cost ale

firmei sunt mai complexe şi nu depind doar de un grup mic de resurse, o reglementare eficace ar putea impune dezvoltarea unor cunoştințe specifice industriei respective de către un organ specializat de reglementare.

Regimurile de reglementare pe baza de motivație caută să elimine sau să minimalizeze necesitatea unei analize detaliate a experienței în domeniul costurilor, deținută de firmele reglementate, şi să refacă motivația de a-şi micşora costurile. Este important ca prețurile inițiale să fie determinate corect pe elemente de cost, întrucât acestea vor fi ajustate ulterior. Un alt aspect important, de reținut, îl constituie faptul că toate regimurile de acest fel se bazează într-o oarecare măsură pe previziunea costurilor şi productivității. Precizăm că acuratețea previziunilor poate fi mai importantă decât acuratețea analizei costurilor avute în vedere, în cadrul celorlalte două mecanisme de reglementare.

2. APLICAREA TEORIEI REGLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA

Este necesar să abordăm, după o prezentare teoretică a reglementării, câteva elemente concrete şi etape legate de procesul de liberalizare a preţurilor în România. Astfel, încă de la începutul reformei economice proiectate în România, strategia de reformă în domeniul preţurilor a înscris angajamentul de „liberalizare rapidă şi de restrângere la minimum necesar a prerogativelor statului".

În raport cu percepţia de la începutul perioadei de tranziţie spre economia de piaţă a structurii economiei şi a capacităţii şi ritmului de adaptare a acesteia la regulile jocului liber al cererii şi ofertei, liberalizarea preţurilor a fost concepută şi s-a desfăşurat în multe etape susţinute printr-o succesiune de acte normative.

I. **Modificările sistemului şi politicii de preţuri** au demarat cu măsuri de:

- Instituire a regimului formării libere a preţurilor produselor provenind din sectorul privat şi iniţierea unor măsuri de constituire a întreprinderilor private;
- creştere a preţurilor produselor agricole din sectorul de stat şi cooperatist la contractări şi achiziţii şi posibilitatea valorificării în regim liber al surplusurilor;
- deplasare în jos a competenţelor de formare a preţurilor, în sistemul instituţional existent, echivalând cu o descentralizare progresivă a formării preţurilor.

Ulterior, în perioada 1990 -1992, regimul juridic al preţurilor a fost modificat cu o frecvenţă mai mare după care, în anii 1993 -1996, se remarcă o stabilitate mai mare a reglementărilor.

Retragerea subvenţiilor pentru unele bunuri de consum, de departe cea mai sensibilă operaţiune, deşi grevată şi încărcată de decalări din perioadele anterioare, a reuşit pentru că a fost tratată ca o manevra corectivă, efectul creşterii preţurilor regăsindu-se integral în nivelul majorat al tuturor categoriilor de venituri, în concordanţă cu obiectivul de protecţie socială asumată de guvernare.

La sfârşitul anului 1992, o evaluare a regimului de preţuri duce la evidenţierea anumitor caracteristici.

Astfel, în raport cu un sistem "pur" în care preţurile se formează exclusiv pe baza jocului liber al forţelor pieţii, reglementările şi intervenţiile pe care acestea le susţin şi cu care se operează în grade diferite, sunt tratate în mod generic drept restricţii.

În anumite perioade se recurge şi la discriminări constând în tratamentul diferenţiat aplicat produselor după sectorul din care provin (de stat sau privat) sau după origine (din import sau autohton).

Din acest punct de vedere, se observă că actele normative făceau referire la regiile autonome şi societăţile comerciale cu capital de stat, pornindu-se de la ponderea covârşitoare a acestora pe piaţă.

Anumite restricţii puteau căpăta nuanţe discriminatorii. Ex.: principiul negocierii libere pentru producător funcţiona în marja de 30%[1] a adaosului comercial pentru comerciant.

În acelaşi sens, ar putea fi interpretată şi restricţia aprovizionării sectorului de stat din sectorul privat la preţuri cel mult cu cele ale produselor identice din sectorul de stat.

În ceea ce priveşte discriminările de origine, ele funcţionau prin mecanismele perfecţioniste şi se aplicau indirect prin subvenţii pentru produsele interne sau direct prin măsuri de practică comercială (tarifare şi netarifare).

Principalele restricţii cu care se opera în perioada 1990–1996 în România decurgeau din nevoia de a limita practicarea preţurilor de monopol, propagarea dezechilibrelor temporare (conjuncturale) în economie şi de a modela comportamentul agenţilor economici.

Pot fi identificate:

Reglementări (restricţii) de competenţă – limitarea atribuţiilor agenţilor în formarea preţurilor în favoarea autorităţilor centrale şi locale. A fost delimitată sfera produselor care se negociau de către regiile autonome şi societăţile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat sub supravegherea Ministerului Finanţelor şi cea a produselor şi serviciilor de interes local pentru care competenţa supravegherii se exercita de către autorităţile administraţiei publice locale.

Preţurile produselor agricole rămân în competenţa Ministerului Agriculturii şi Alimentaţiei.

Reglementări (restricţii) de negociere – prin care se delimitează sfera factorilor ale căror modificări pot fi luate în calcul la determinarea noului nivel de preţ. De regulă, sunt incluse în această categorie modificările cursului de schimb, cele determinate de alinierea preţurilor resurselor primare (aprovizionate şi din import) la modificările preţurilor de pe piaţă externă ca şi majoritatea sarcinilor sociale şi ale salariilor.

Acestea capătă semnificaţia unor reglementări de nivel şi se concretizează pentru materiile prime în limitarea preţurilor nou determinate la cel mult preţurile de pe pieţele internaţionale în condiţii comparabile.

---

[1] De altfel, marja a fost flexibilizată, în cazuri justificate aprobându-se niveluri cu mult mai mari.

Este singurul mecanism prin care presiunile salariale pot fi limitate şi determina ajustarea volumului forţei de munca în condiţiile monopolului. Pentru societăţile comerciale ajustarea provenea din aplicarea reglementărilor salariale în limita posibilităţilor financiare.

Reglementări (restricţii) de nivel:

- plafonarea creşterii preţurilor pentru produsele şi serviciile care determină în mod hotărâtor nivelul general al preţurilor şi tarifelor din economie. În acest caz, preţurile se modificau în limita indicilor stabiliţi de Guvern;
- subvenţionarea materiilor prime din industria extractivă şi a unor produse pentru consumul populaţiei;
- reglementarea formulei de formare a preţurilor:
  a) pe verticală:
  - limitarea la 30% a adaosului comercial cu excepţii pe care le constata şi aproba Ministerul Finanţelor şi Ministerul Comerţului şi Turismului; cotele de adaos comercial şi cele de comision se determinau şi se adaptau de fiecare agent economic – indiferent de forma de proprietate – pe grupe, subgrupe ori pe produse, în funcţie de reţeaua de desfacere. Acestea se aplicau la preţ cu ridicata negociate în mod specific pentru bunurile industriale şi pentru cele agricole;
  - preţurile cu amănuntul ale produselor din import se formau pe baza preţurilor externe exprimate în lei la cursul de schimb în vigoare, a taxelor vamale, a comisionului societăţilor comerciale de import-export precum şi a adaosului comercial şi a impozitului pe circulaţia mărfurilor (stabilit de Ministerul Finanţelor).

  b) pe orizontală:
  - limitarea aprovizionării sectorului de stat din sectorul privat la preţuri cel mult egale cu cele ale ofertei de stat;
  - reglementarea uniformă pentru societăţile cu activitate de desfacere a produselor, a procedurii stabilirii şi declarării adaosului comercial, indiferent de forma de proprietate.

Reglementări (restricţii) de timp:

- actualizarea lunară a preţurilor cu ridicata la ţiţei, energie electrică şi alte materii prime din import, în funcţie de modificările intervenite la nivelul preţurilor de aprovizionare din import. Pentru gazele naturale modificarea se făcea trimestrial cu maxim 10%;
- declararea intenţiei de modificare a preţurilor negociate cu 30 de zile înainte (interval redus de la 90 de zile);
- valabilitatea preţului negociat pentru comanda sau lotul de derulare.

*
* *

Reglementările în vigoare formulau excepții pentru cazurile în care forța de negociere a partenerilor era inegală sau condițiile specifice alterează libertatea de negociere, pentru cca 20% din produse şi reguli generale. Ele aveau rolul de a modera dinamica prețurilor prin moderarea comportamentului agenților economici. Nu erau afectate de regulile de exceptare şi deci, se formau liber prețurile a cca 80% din produse.

II. **Evoluția nivelului prețurilor în perioada 1990–1996**

Creşterea accelerată a nivelului general al prețurilor a fost determinată de:

- dezechilibrul dintre cerere şi ofertă pe piața internă, existent şi accentuat în anul 1990 prin măsuri reparatorii şi revendicări excesive;
- subordonarea (aservirea) prețului unui sistem de alocare a resurselor conceput şi menținut pentru dezvoltarea multilaterală, cu tendințe anarhice ale economiei până în anul 1989;
- nivelul critic al costurilor şi profitabilității în multe ramuri şi întreprinderi în anii `80.

Prețurile cu ridicata. Ascensiunea lor demarează mai greu; momentul amorsării coincide cu stabilirea de indici maximali prin Hotărârea Guvernului nr. 239/ 1991 *cu privire la etapa a doua de liberalizare a prețurilor şi tarifelor.*

Dinamica prețului cu ridicata a fost mai lentă decât cea a prețurilor de consum. Presiunea asupra acestora este evidentă pentru coincidența salturilor.

Se evidenția de asemenea tendința de apropiere pe întreaga perioadă 1990 -1992, a indicelui prețurilor de producție de cel al prețurilor de consum.

În anumite perioade, amânarea actualizării prețurilor în funcție de modificările cursului de schimb a generat rigidități şi acumulări inflaționiste. Nivelul lor era alterat prin subdimensionarea amortizării, consecință a întârzierii actualizării valorii fondurilor fixe.

Prețurile de consum. Evoluția prețurilor de consum reflecta pe întreaga perioadă elasticitatea specifică în condițiile restrângerii veniturilor.

Prețurile mărfurilor alimentare au crescut mai mult decât cele ale mărfurilor nealimentare şi ambele au devansat dinamica tarifelor pentru servicii. Mărfurile alimentare absorb peste 50% din cheltuielile de consum ale menajelor. Restricționarea adaosului comercial a limitat mişcarea prețurilor relative asigurând o oarecare protecție producătorilor față de modificarea bruscă a cererii.

Dintre măsurile a căror aplicare era înscrisă sub rezerva analizei oportunității în perioada 1992-1996 a fost realizată cea privind abrogarea limitei de 30% a adaosului comercial. Costul lor nu a putut fi eliminat, dar a fost atenuat prin stabilizarea producției.

Nota de coerență care caracterizează politica economică în această perioadă se reflectă şi în dinamica prețurilor, faza mişcării corective a acestora este depăşită, iar corelarea politicilor în domeniul prețurilor cu cele financiare şi monetare (dobânda şi cursul de schimb) au creat premisele unei încetiniri sesizabile a inflației.

Conexiunile cursului cu prețurile interne făceau în continuare din funcționarea pieței valutare un factor de risc pentru dinamica inflației. În acest context, s-au depus eforturi susținute pentru conceperea şi promovarea unui cadru legal adecvat economiei româneşti şi armonizat cu legislația europeană.

Obiectivele de reformă în acest domeniu au fost focalizate asupra restrângerii prerogativelor statului şi a flexibilizării modalităților de exercitare a acestora asupra reglementărilor monopolurilor naturale şi a unor prețuri în ramuri sau activități neconcurențiale.

3. PRINCIPALELE ETAPE DE LIBERALIZARE A PREȚURILOR

Cu durate şi intensități diferite, creşterile de prețuri înregistrate în perioada celor cinci etape de liberalizare au fost, în principal, efectul:

- eliminării unor anomalii existente în nivelul prețurilor în perioada de început a liberalizării prețurilor;
- declinului producției şi, în consecință, a degradării raportului cerere-ofertă;
- devalorizării monedei naționale;
- creşterii salariilor atât ca rezultat al revendicărilor salariale, cât şi al indexărilor acordate;
- eliminării treptate a subvențiilor acordate;
- introducerii taxei pe valoarea adăugată şi a accizelor şi modificării nivelului acestora;
- actualizării amortizării ca urmare a reevaluării mijloacelor fixe.

I. Procesul de liberalizare a prețurilor din sectorul etatizat, început în luna *octombrie 1990*, s-a desfăşurat, în principal, în baza prevederilor art. 48 din *Legea nr. 15/1990*[1] *privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome şi societăți comercial*. Conform acestei legi, noile entități economice puteau „practica între ele şi în raporturile cu terții, prețurile decurgând din acțiunea conjugată a cererii şi ofertei, cu excepția situației când pe piață nu existau cel puțin trei agenți economici care să comercializeze acelaşi tip de bun, lucrare sau serviciu şi a cazurilor în care produsele erau subvenționate de stat, potrivit hotărârii Guvernului". În aceste din urma cazuri, prețurile se stabileau de către Guvern prin negociere cu agenții economici.

Aceeaşi lege introducea şi interdicții privind practicile anticoncurențiale, rezumând art. 85 şi 86 din Tratatul de la Roma, dar fără un cadru instituționalizat specializat, aceste prevederi nu au avut efectul aşteptat.

În acest cadru, prin *Hotărârea Guvernului nr. 1109/1990*[2] *cu privire la liberalizarea prețurilor şi măsuri de protecție socială* se consacra principiul negocierii libere şi se concretiza în sfera de aplicare a restricțiilor prevăzute de lege, aplicate produselor pentru care trebuia dusă o politică de protejare şi folosire rațională, precum şi pentru produse şi servicii de importanță strategică pentru economia națională şi pentru populație.

---

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr.98 din 8 august 1990.
[2] Publicată în Monitorul Oficial nr.115 din 23 octombrie1990.

Din punctul de vedere al nivelului, preţurile noi s-au negociat pe baza unui curs de schimb de 35 lei/$ faţă de 21 lei/$, curs de schimb introdus în anul 1990.

Preţurile existente până la 1 noiembrie 1990 nu au fost formate însă pe baza cursului de 21 lei/$ ci pe cursuri situate între cca 6 lei/$ la unele materii prime destinate îngrăşămintelor chimice şi cca 30 lei/$ la produse alimentare. Majoritatea materiilor prime aveau preţuri formate pe baza cursului de 16 lei/$.

Simultan cu aplicarea noului regim al preţurilor s-a aplicat şi un sistem de compensare – indexare a veniturilor.

Lista produselor subvenţionate destinate consumului productiv cuprindea 21 de poziţii, iar cea a produselor destinate consumului populaţiei cuprindea 11 poziţii.

În ansamblu, controlul preţurilor se exercita asupra a circa 170 grupe şi subgrupe de produse şi servicii şi consta fie în stabilirea de către Guvern a nivelului de preţ/tarif pentru unele produse/servicii, fie în stabilirea, pentru alte produse şi servicii, a unor indici maximali în limita cărora preţurile şi tarifele puteau fi negociate.

Măsurile de protecţie socială care au însoţit aceasta etapă au constat în menţinerea preţurilor la consumator ale unor servicii şi utilităţi (energie electrică şi termică, chirii pentru locuinţe ş.a.) şi acordarea de compensaţii fixe pentru bunurile alimentare şi unele bunuri industriale de consum. Pentru creşterea preţurilor şi tarifelor celorlalte produse şi servicii s-a creat un mecanism de indexare a salariilor şi pensiilor.

II. Cea de-a doua etapa începe la *1 aprilie 1991* când, prin *Hotărârea Guvernului nr. 239/1991*[1] *cu privire la etapa a doua de liberalizare a preţurilor şi tarifelor,* au fost stabiliţi indici maximi de creştere a preţurilor în scopul declarat al prevenirii practicării de preţuri de monopol şi al descurajării creşterii exagerate a nivelului general al preţurilor.

Într-o asemenea formulă ar fi fost limitate şi modificările preţurilor relative din economie, şi ca urmare, restructurarea cererii globale.

Preţurile importurilor externe şi materiilor prime de bază din producţia internă se formau la un nivel de 60 lei/$.

A fost redimensionată lista produselor subvenţionate la 13 poziţii pentru cele din consumul industrial şi a fost menţinută cea pentru produsele destinate consumului populaţiei. Sfera produselor şi serviciilor ale căror preţuri şi tarife erau controlate s-a restrâns la circa 110 grupe şi subgrupe.

Întrucât contravenea într-o oarecare măsură Legii nr. 15/1990 şi viziunii F.M.I., care se angajase să susţină procesul de reforme în România, la *1 iulie*

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 66 din 29 martie 1991.

1991, prin *Hotărârea Guvernului nr. 464/1991*[1] *cu privire la reglementarea regimului preţurilor*, se abroga Hotărârea Guvernului nr. 239/1991 şi s-a adoptat formula actualizării lunare a preţurilor la ţiţei, energie electrică şi materii prime în funcţie de nivelul preţurilor de aprovizionare din import, şi trimestriale, a gazelor naturale.

Prin acest act normativ se impune şi restricţia declarării, cu cel puţin trei luni înainte, a intenţiei de modificare a preţurilor şi tarifelor.

Au fost modificate listele produselor subvenţionate temporar, care cuprindeau 15 poziţii pentru materii prime din industria extractivă şi 14 poziţii pentru produsele şi serviciile destinate populaţiei.

Preţurile de contractare şi achiziţie ale produselor agricole se stabileau de Ministerul Agriculturii şi Alimentaţiei, iar preţurile cu ridicata ale produselor agricole se determinau pe baza acestora şi a comisionului societăţii comerciale achizitoare, de către acelaşi minister.

III. Cea de-a treia etapă începe la 15 noiembrie 1991, data intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr. 776/1991[2] cu privire la regimul preţurilor şi tarifelor, în condiţiile unificării cursurilor de schimb ale leului care reglementează formarea preţurilor în condiţiile unificării cursurilor de schimb al leului (până atunci, în economie, funcţionau cursuri multiple ale monedei naţionale).

Preţurile se stabileau pe răspunderea agenţilor economici, avându-se în vedere influenţele decurgând din unificarea cursului de schimb al leului la 180 lei/$, precum şi din alinierea preţurilor interne ale materiilor prime de bază combustibililor şi energiei la nivelul celor practicate pe piaţa externă şi din noua indexare a salariilor.

S-a menţinut restricţia de timp sub forma obligatorie de declarare a intenţiei de modificare a preţurilor cu 90 de zile înainte, cu posibilitatea de prelungire punitivă, şi se impune restricţia de nivel prin limitarea de 30% a adaosului comercial, indiferent de numărul verigilor din lanţul de comercializare.

IV. Etapa a patra începe la 1 august 1992, data intrării în vigoare a *Hotărârii Guvernului nr. 412/1992*[3] *cu privire la modul de negociere a preţurilor şi tarifelor în condiţiile liberalizării cursului de schimb al leului* .

S-a acceptat şi s-a limitat luarea în calcul a influenţelor la modificările provenind din: liberalizarea cursului oficial de schimb al leului, alinierea preţurilor la nivelul rezultat din tendinţele de durată ale evoluţiei preţurilor pe piaţa externă,

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 158 din 26 iulie 1991.
[2] Publicată în Monitorul Oficial nr. 237 din 25 noiembrie 1991.
[3] Cu privire la modul de negociere a preţurilor şi tarifelor în condiţiile liberalizării cursului de schimb al leului publicată în Monitorul Oficial nr. 184 din 1 august 1992.

noul nivel al contribuției pentru asigurările sociale, precum şi din schema de indexare a salariilor.

Pentru materiile prime de bază, energie electrică, energie termică şi unii combustibili lichizi, nivelul negociat al prețurilor nu putea depăşi prețurile produselor similare de pe piața internațională, în condițiile de livrare şi parametrii calitativi comparabili, transformate în lei.

Pentru produsele şi serviciile care determinau în mod hotărâtor nivelul general al prețurilor în economie, se opera cu indici maximali pentru 24 de produse, față de 35 la momentul anterior (Hotărârea Guvernului nr. 776/1991).

Rămâne valabilă restricția privind nivelul adaosului comercial, iar intenția de modificare se anunța cu numai 30 de zile înainte (față de 90 zile, cât era prevăzută anterior).

Se menține restricția impusă încă din iulie 1991, prin Hotărârea Guvernului nr. 464/1991, conform căreia, regiile autonome şi societățile comerciale cu capital de stat nu se puteau aproviziona, pentru consum productiv sau revânzare, din sectorul privat sau cooperatist, decât la prețuri şi tarife care nu depăşeau nivelul prețurilor ofertei din sectorul de stat.

Lista materiilor prime din industria extractivă şi a altor produse pentru care se acordau subvenții sau diferențe de preț s-a menținut.

În programul de eliminare a subvențiilor de la buget pentru unele mărfuri destinate consumului populației s-a procedat la reducerea pe de o parte a numărului de produse incluse şi pe de alta parte la reducerea subvenției pentru cele menținute. Au fost eliminate subvențiile la ulei, zahăr, carne şi preparate din carne, produse lactate, transportul interurban de călători cu mijloace auto şi pe calea ferată şi vată medicinală.

În perioada 1990-1992, pentru unele produse destinate consumului populației, s-au acordat subvenții de la bugetul de stat.

Numărul produselor subvenționate ca şi volumul subvențiilor acordate s-au restrâns, în două etape, prin *Hotărârile de Guvern nr. 221/1992*[1] *cu privire la reglementarea modului de negociere a prețurilor şi tarifelor la mărfurile şi serviciile destinate populației*, *în condițiile diminuării subvențiilor de la bugetul de stat la 5 mai 1992 şi nr. 498/1992*[2] *cu privire la nivelul prețurilor cu amănuntul şi tarifelor la produsele şi serviciile destinate populației, în condițiile diminuării subvenției de la bugetul de stat începând cu data de 1 septembrie* 1992 .

Pentru unele produse din categoria celor de importanță deosebită pentru populație precum: pâinea, laptele, untul, combustibil pentru încălzit şi prepararea hranei, energia electrică şi termică, transportul urban în comun pe bază de abonament şi transportul fluvial al localnicilor în Delta Dunării şi pe traseele Brăila –

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 99 din 21 mai 1992.
[2] Publicată în Monitorul Oficial nr. 216 din 31 august 1992.

Hârşova şi Orşova – Moldova Nouă, s-au acordat subvenții de la bugetul de stat şi după 1 septembrie 1992.

Conform prevederilor Programului Guvernului şi acordurilor încheiate între Guvern şi FMI şi cu Banca Internațională pentru Reconstrucție şi Dezvoltare, aprobate de Parlamentul României prin Legile nr. 63[1] şi nr. 64[2] din anul 1992 şi având în vedere prevederile proiectului bugetului de stat pe anul 1993, la data de 1 mai 1993 s-au eliminat subvențiile de la toate bunurile şi serviciile din consumul populației care au continuat să fie subvenționate şi după 1 septembrie 1992, prin compensarea integrală a creşterilor de prețuri ale produselor pentru care încetează aplicarea subvenției şi indexarea veniturilor ca urmare a creşterii generale a prețurilor.

Subvenția eliminată la 1 mai 1993 reprezintă 88%-91% din prețul de consum la produsele subvenționate după 1 septembrie 1993, care în fapt sunt cele mai sensibile şi importante în consumul populației. Din aceasta cauză, au fost necesare măsuri speciale de protecție socială. Astfel, cu toate că indicele prețurilor de consum a fost la sfârşitul lunii iunie de 130,4% față de luna aprilie 1993, salariul real a crescut în aceeaşi perioadă de la 58,3% la 65,1%.

Prețurile şi tarifele de consum au fost influențate în mare măsură de deprecierea monedei naționale (de la 360 lei/$, la 600 lei/$), alinierea prețurilor materiilor prime de bază din țară (țiței, cărbune, energie electrică ş.a) la nivelul prețurilor de pe piețele internaționale în condiții de livrare şi parametrii calitativi comparabili, de creşterea costurilor de producție prin indexarea salariilor în trim.IV 1992 şi în perioada ianuarie – aprilie 1993.

Prețurile de consum şi tarifele pentru aceste produse şi servicii s-au stabilit sub supravegherea strictă a Guvernului.

Prețurile şi tarifele nou stabilite nu au cuprins influențele rezultate din reevaluarea mijloacelor fixe şi din introducerea TVA-ului, acestea urmând să fie preluate la aplicarea lor.

Pentru a reduce eforturile financiare ale populației s-au menținut subvențiile acordate de la bugetul de stat pentru cărbuni, lapte de vacă, animale şi păsări vii pentru tăiere preluate de la fondul de stat (prin acordarea de prime).

De asemenea, se asigura subvenționarea în cazuri excepționale a activității de transport de călători (în capitală, Delta Dunării etc.).

Pentru realizarea măsurilor privind continuarea reformei în domeniul prețurilor s-au luat măsuri pentru supravegherea negocierii prețurilor la produsele şi serviciile importante în consumul populației cum sunt: pâine, lapte şi produse lactate, carne şi produse din carne, energie electrică şi termică, servicii comunale, medicamente şi servicii medicale etc.

---

[1] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 160 din 14 iulie 1992.
[2] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 161 din 14 iulie 1992.

Totodată, s-a menținut regimul notificării intenției de majorare a tuturor categoriilor de prețuri şi tarife, la cel puțin 30 zile, ceea ce moderează în fapt creşterea nejustificată a nivelului prețurilor.

Introducerea taxei pe valoarea adăugată s-a făcut prin scutirea de la plata acesteia la o serie de produse cu influențe deosebite asupra nivelului de trai al populației (pâine, lapte, carne tăiată, unt, energie electrică şi termică etc.).

Procesul fiind deosebit de complex, organele de specialitate din Ministerul Finanțelor au asigurat sprijin şi asistență tehnică pentru aplicarea corectă a legii.

În programul de eliminare a subvențiilor de la buget, pentru unele produse şi servicii destinate populației s-a procedat la reducerea, pe de o parte, a numărului de produse şi, pe de alta parte, la reducerea subvenției pentru cele menținute până la 1 mai 1993, când au fost eliminate (*Hotărârea Guvernului nr. 179/1993*[1] *cu privire la stabilirea prețurilor şi tarifelor la unele produse şi servicii destinate populației, în condițiile eliminării subvențiilor de la bugetul de stat*).

V. Ultima etapă de liberalizare a avut loc când, prin *Hotărârea Guvernului nr. 206/1993*[2] *privind unele măsuri pentru continuarea liberalizării prețurilor şi tarifelor*, sfera produselor şi serviciilor ale căror prețuri şi tarife se negociază sub supravegherea Ministerului Finanțelor – Departamentul de prețuri şi protecția concurenței, s-a redus la 31 poziții şi, în anul 1994, prin modificarea acestui act normativ (prin *Hotărârea Guvernului nr. 45/1994*[3] *de modificare şi completare a Hotărârii Guvernului nr. 206/1993 privind unele măsuri pentru continuarea liberalizării prețurilor şi tarifelor*) la 24 poziții.

Sfera intervenției administrative s-a îngustat substanțial, între altele şi prin renunțarea la controlul prețurilor din sectorul agricol.

În sfera produselor controlate la acea dată erau incluse:

- unele servicii publice – transport urban de călători, transport pe calea ferată, servicii de poştă şi telecomunicații, servicii de gospodărire a apelor, unele servicii medicale;
- alte monopoluri naturale *şi organizaționale* – energie electrică şi termică, țiței şi produse petroliere, gaze naturale;
- produse subvenționate:
  - minereuri – de cărbune, metale neferoase şi prețioase, de fier;
  - unele medicamente de uz uman conform unei liste stabilite anual.
- produse importante pentru consumul populației – pâine, lapte şi produse lactate. Se adaugă carnea de porc şi de pasăre – în urma declarării lor ca

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 82 din 30 aprilie 1993.
[2] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 136 din 28 iunie 1993.
[3] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 49 din 25 februarie 1994.

produse de importanță națională şi stabilirii de prețuri minime garantate, pentru care funcționează şi o restricție verticală care condiționează acordarea de prime de la bugetul de stat (prețul se negociază de la nivelul minim sau cu amănuntul, iar pentru producători se acordă o primă de la buget pentru ca acesta să nu devină prea mic pentru producători şi prea mare pentru consumatori). În acest context a fost promovată *Hotărârea Guvernului nr.729/1994*[1] *cu privire la negocierea prețurilor cu amănuntul la unele produse de bază în consumul populației, din producție internă şi stabilirea de prime la carnea de porcine şi de pasăre*, prelungită prin Hotărârea Guvernului nr. 245/1995[2] fiind modificată în sensul majorării prețurilor minime de achiziție şi a primelor în anul 1995 prin Hotărârea Guvernului nr. 460[3]şi în anul 1996 prin Hotărârile Guvernului nr.293[4] şi nr. 700[5] însoțite de Hotărârile Guvernului nr. 294[6] şi nr. 701[7] care asigură controlul utilizării fondurilor bugetare alocate în acest scop.

Pentru unele produse din sfera produselor controlate, prețurile sunt supuse unor condiționalități decurgând din acordurile de împrumut dintre România, FMI şi BIRD.

Tot în acea perioadă, la unele produse şi servicii prețurile şi tarifele se stabileau aşa cum prevedeau legile specifice şi, în consecință, se modificau prin hotărâre de Guvern taxele la abonamentele radio şi TV, prețurile minime garantate pentru produsele agricole de importanță națională şi a masei lemnoase vândute populației din mediul rural.

Prețurile şi tarifele cuprinse în anexa la Hotărârea Guvernului nr. 45/1994, se stabileau şi se modificau prin negociere sub supravegherea Ministerului Finanțelor şi se consemnau în note de negociere .

Pentru produsele şi serviciile care se obțineau în condiții de monopol prețurile şi tarifele se stabileau în funcție de:

- costurile medii;
- necesitățile de dezvoltare ale fiecărui sector;
- fără afectarea câştigurilor de eficiență.

Subvențiile – acolo unde era cazul – se acordau pentru cantitățile efectiv livrate la parametrii calitativi prestabiliți.

---

[1] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 299 din 24 octombrie 1994.
[2] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 74 din 25 aprilie 1995.
[3] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 132 din 30 iunie 1995.
[4] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 89 din 30 aprilie 1996.
[5] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 194 din 20 august 1996.
[6] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 89 din 30 aprilie 1996.
[7] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 194 din 20 august 1996.

Evoluția prețurilor era plafonată, de regulă, în funcție de un nivel real corespunzător pieței mondiale şi implica prețul extern şi cursul de schimb, în funcție de condiționalitățile convenite cu FMI şi BERD.

Pentru unele servicii – transport pe calea ferată, telecomunicații – evoluția era plafonată în funcție de inflație.

Formulele de ajustare a prețurilor energiei electrice, ale țițeiului din producția internă, ale produselor petroliere şi gazelor naturale ca şi a tarifelor pentru transportul pe calea ferată, serviciile telefonice sunt supuse unor condiționalități decurgând din acordurile de împrumut pentru finanțarea restructurării şi reabilitarea sectoarelor respective, încheiate cu BIRD, sau sunt reglementate prin legi speciale (ex. Legea petrolului).

Statul sprijinea producătorii agricoli prin alocații şi subvenții la dobânzile pentru credite de producție şi investiții, prime de producție şi compensații, avantaje fiscale, garanții pentru obținerea de credite, garantarea de prețuri de achiziție remuneratorii pentru produsele agricole de importanță națională.

Orientarea alocării resurselor a avut în vedere agricultura. În anul 1994, prin Hotărârea Guvernului nr. 72/1994[1] două produse agricole *grâu şi lapte de vaca* au putut fi declarate de importanță națională beneficiind de aplicarea prețurilor de achiziție minime garantate de stat. În anul 1995, prin Hotărârea Guvernului nr. 735[2] lista a fost completată cu alte două produse: *porcine şi păsări pentru tăiere*. În acest caz, este vorba de o intervenție menită să compenseze funcționarea defectuoasă a pieței, prin introducerea unei prime pentru producător – întrucât în urma liberalizării s-a constatat că prețurile puteau deveni, prea mici pentru producători şi prea mari pentru consumatori -, evitându-se astfel scăderea drastică a consumului de carne. Pentru a sprijini a producția internă s-a recurs, în anul 1994, la mijloace ale politicii comerciale, precum şi la prețurile de referință pentru importul de vinuri şi taxele compensatorii pentru unele produse vegetale şi animale. În anul 1995, acestea au fost înlocuite prin ajustarea taxelor vamale în concordanță cu prevederile acordului final al Rundei Uruguay.

Anual, până la data de 1 martie pe baza evoluției pieței produselor agricole, Guvernul stabilea prețuri minime garantate de achiziție a produselor agricole de importanță națională. Prețul minim garantat reprezenta contravaloarea în lei a prețului mediu, înregistrat în anul precedent pe piața mondială, al produsului respectiv (cereale – grâu, porumb etc. – plante oleaginoase, leguminoase boabe, sfecla de zahăr, cartofi, tomate pentru industrializare, semințe, material săditor şi lapte proaspăt, porcine şi păsări vii destinate sacrificării).

Perioada obligatorie de 30 de zile de notificare a intenției de majorare a prețurilor şi tarifelor s-a menținut în relațiile dintre agenții economici, dar a fost

[1] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 53 din 1 martie 1994.
[2] Publicată în: Monitorul Oficial nr. 224 din 29 septembrie 1995.

eliminat rolul decizional al autorității publice. Informativ, o copie a notificării se transmitea şi autorităților publice (doar spre informare) pentru un număr restrâns de produse şi servicii.

S-a renunțat la limitarea cotelor de adaos comercial, acestea devenind rezultanta condițiilor pieței.

VI. De la *1 februarie 1997*, cadrul juridic şi instituțional al prețurilor este stabilit de *Legea concurenței nr. 21/1996*.

Legea concurenței nr. 21, adoptată de Parlamentul României la 10.04.1996, a intrat în vigoare la 01.02.1997. Prin aceasta lege se asigura României o legislație în domeniul politicii concurențiale precum şi îndeplinirea obligațiilor asumate prin Acordul de Asociere dintre România şi Comunitatea Europeană (1993) care prevede instituirea regulilor de concurență şi armonizarea acestora cu legislația Comunității Europene. În acelaşi timp, apariția unei astfel de legislații a fost determinată şi de alte două cauze: pe de o parte, manifestarea tot mai accentuată a unor procese de concentrare economică, asociate procesului de ansamblu de restructurare a industriei; pe de altă parte, România, deşi nu este încă o participantă pe piața unică a Uniunii Europene, resimte, ca orice altă țară efectele globalizării piețelor, coroborat cu deschiderea economiei sale spre exterior.

Anumite prevederi în domeniul concurenței au existat şi în Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome şi societăți comerciale, dar acele prevederi nu au funcționat ci ele au apărut mai mult ca prevederi teoretice pentru că nu există o instituție abilitată pentru a le aplica; este vorba de articolele 36-38 din Legea nr. 15/1990 care interziceau anumite practici anticoncurențiale, cum ar fi înțelegerile monopoliste sau abuzul de poziție dominantă.

Apariția Legii concurenței nr. 21/1996 a reprezentat o noutate pentru societatea românească şi, în special, pentru comunitatea oamenilor de afaceri, pentru că este de neconceput o economie de piață fără o lege a concurenței. România a fost printre ultimele țări în tranziție care a elaborat o legislație a concurenței, fiind considerată una dintre legile cele mai moderne pe plan european şi apreciată în cadrul Conferinței UNCTAD ca o lege model pentru țările care doresc să adopte o legislație în domeniul concurenței. Astfel, în Legea concurenței, înțelegerile şi practicile concertate sunt tratate distinct în art. 5, corespunzător art. 85 din Tratatul de la Roma; abuzul de poziție dominantă, care poate limita concurența este interzis prin art. 6, corespunzător art. 86 din Tratatul de la Roma, iar controlul concentrărilor economice este conceput după modelul Regulamentelor nr. 4064/1989 şi nr. 3384/1994 ale Consiliului Comunităților Europene.

Scopul acestei legi este de a proteja, menține şi stimula concurența în folosul consumatorilor, vizând crearea condițiilor ca, într-un viitor cât mai apropiat,

comportamentul agenților economici să fie apreciat pe baza unor principii unitare, adoptarea sa reflectând voința țării noastre de a asigura concurenței un loc deosebit în funcționarea pieţelor, libertatea prețurilor constituind principiul fundamental.

În conformitate cu prevederile legii, Consiliul Concurenței (autoritate administrativă autonomă în domeniu) a elaborat o serie de regulamente şi instrucțiuni care să permită aplicarea corectă a acesteia şi care formează legislația secundară astfel: Regulamentul privind aplicarea prevederilor art. 5 şi art. 6 privind practicile anticoncurențiale; Regulamentul privind acordarea de exceptări pe categorii de înțelegeri, decizii de asociere ori practici concertate, de la interdicția prevăzută la art. 5 alin(1); Regulamentul privind autorizarea concentrărilor economice; Instrucțiunile cu privire la definirea pieței relevante, în scopul stabilirii părții substanțiale de piață; Instrucțiunile cu privire la calculul cifrei de afaceri, în cazurile de comportament anticoncurențial prevăzute la art. 5 şi 6 şi în cazurile de concentrare economică.

Legea concurenței nr. 21/1996 este administrată şi pusă în aplicare de către Consiliul Concurenței, autoritate administrativă autonomă, şi Oficiul Concurenței, organ de specialitate în subordinea Guvernului, investite în acest scop, în condițiile şi limitele stabilite de lege. Pentru realizarea atribuțiilor ce le revin, cele două instituții colaborează cu Agenția Română de Dezvoltare, Fondul Proprietății de Stat, ministerele de resort şi alte organe ale administrației publice, precum şi cu organizațiile patronale, cu privire la politica de privatizare, politicile de ramură sau sectoriale.

Prin lege sunt interzise orice înțelegeri între agenții economici şi practicile concertate care au ca obiect sau pot avea ca efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței pe piața României sau pe o parte a acesteia (art. 5). Este de remarcat că nu toate înțelegerile sau practicile concertate sunt prin ele însele ilegale sau prejudiciabile, unele din acestea putând beneficia de exceptări, deoarece pot contribui la ameliorarea producției ori distribuției de produse, promovarea progresului tehnic, îmbunătățirea calității produselor şi a gradului de competitivitate a acestora pe piața internă şi externă, întărirea pozițiilor concurențiale ale întreprinderilor mici şi mijlocii.

Deținerea unei poziții dominante pe piața românească nu este prohibită. Agenții economici care sunt în aceasta situație intră sub incidența legii în măsura în care abuzează de poziția lor dominantă prin recurgerea la fapte anticoncurențiale, având ca obiect sau ca efect afectarea comerțului ori prejudicierea consumatorilor (art. 6).

Concentrările economice (art.11-16) realizabile prin acte juridice care operează transferul proprietății sau al folosinței asupra bunurilor, drepturilor şi obligațiilor unui agent economic pe calea fuzionării ori a dobândirii, direct sau indirect, a controlului asupra unuia sau mai multor agenți economici, sunt interzise în măsura în care, având ca efect crearea sau consolidarea unor poziții dominante, duc

sau ar putea duce la afectarea concurenței pe piața românească sau pe o parte a acesteia.

Concentrările economice pot fi admise dacă, în urma analizării acestora, în baza criteriilor stabilite de lege se apreciază că sunt compatibile cu un climat concurențial normal, iar agenții economici implicați dovedesc că sunt îndeplinite cumulativ unele condiții cum sunt: creşterea eficienței economice şi a competitivității la export, asigurarea de avantaje de care să beneficieze şi consumatorii prin prețuri reale mai reduse.

În unele sectoare de activitate atribuțiile privind reglementarea prețurilor/ tarifelor au fost transferate altor autorități/instituții deşi domeniile respective se încadrează în prevederile art. 4 alin.(1) din Legea concurenței nr. 21/1996:

- *autorități de reglementare specifice*, spre exemplu:
  - Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei – ANRE. Actele normative care reglementează acest domeniu sunt: OUG nr. 63/ 1998 privind energia electrică şi termică, modificată prin OUG nr. 67/ 2000 aprobată prin Legea nr. 427/2002; Decizia ANRE nr. 652/ 2001; Ordinul ANRE nr. 26/2001; Ordinul ANRE nr. 38/2003; începând din data de 16 august 2003 a intrat în vigoare Legea energiei electrice nr. 318/ 2003[1];
  - Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Gazelor Naturale – ANRGN, pentru gazele naturale. Actele normative de bază care reglementează domeniul gazelor naturale sunt: OUG nr. 147/2001; Legea nr. 463/2001 pentru aprobarea OUG nr. 60/2000[2]; Ordinul ANRG nr. 121/2003; HG nr. 368/1999[3]; Ordinul Agenției Naționale pentru Resurse Minerale nr. 20/2002 privind aprobarea prețurilor şi stabilirea tarifelor în sectorul gazelor naturale;
  - Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodărie Comunală – ANRSC, pentru apa potabilă şi canalizare. Actele normative de bază din acest domeniu sunt: Legea nr. 326/2001 a serviciilor publice de gospodărie comunală[4] ; H.G. nr. 373/2002;
  - Autoritatea Națională de Reglementare în Comunicații – ANRC, pentru servicii telefonice de bază şi servicii poştale. Actele normative în domeniu sunt: OUG nr. 79/2002 privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor aprobată prin Legea nr. 591/2002[5]; OG nr. 31/2002; OG nr. 34/2002.
- *autorități ale administrației publice centrale*, spre exemplu:

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 511 din 16 iulie 2003.
[2] Publicată în Monitorul Oficial nr. 432 din 1 august 2001.
[3] Publicată în Monitorul Oficial nr. 234 din 26 mai 1999.
[4] Publicată în Monitorul Oficial nr. 359 din 4 iulie 2001.
[5] Publicată în Monitorul Oficial nr. 791 din 30 octombrie 2002.

Ministerul Sănătății, pentru medicamentele de uz uman. Actele normative în domeniu sunt: Legea nr. 336/2002 de aprobare a OUG nr. 152/1992 privind produsele medicamentoase de uz uman[1];

Ministerul Transporturilor, Construcțiilor şi Turismului pentru tarifele la transportul de marfă pe calea ferată. Actele normative de bază în domeniu sunt: OUG nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române şi reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, aprobată prin Legea nr. 89/1999[2] .

- *autorități ale administrației publice locale*, spre exemplu: transportul urban de călători cu autobuzul, troleibuzul şi tramvaiul. Actele normative specifice sunt: Legea nr. 284/2002 de aprobare a OG nr. 86/2001 privind serviciile de transport public local de călători[3];

Prețurile reglementate de alte autorități decât Oficiul Concurenței au la bază metodologii proprii de ajustare.

Pe lângă aceste activități menționate mai sus, există şi alte activități cu caracter de monopol natural, ale căror prețuri şi tarife se stabilesc în mod liber şi care influențează în mod negativ mediul concurențial şi, implicit, interesul consumatorilor (ex.: transportul prin conducte magistrale al țițeiului şi produselor petroliere, depozitarea țițeiului şi produselor petroliere din import).

Analiza detaliată asupra regimului prețurilor reglementate a relevat posibilități de perfecționare a mecanismului de ajustare, în esență, în direcția punerii sale de acord cu stadiul reformei şi, mai ales, cu evoluția procesului de restructurare din fiecare domeniu de activitate. Astfel, a apărut:

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/1997 *privind produsele şi serviciile regiilor autonome, ale activităților cu caracter de monopol natural, precum şi ale activităților economice supuse unui regim special pentru care prețurile şi tarifele se vor stabili cu avizul Oficiului Concurenței*[4];
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/1998 *privind prețurile şi tarifele produselor şi serviciilor care se execută sau se prestează în țară în cadrul activităților cu caracter de monopol natural, al celor supuse prin lege unui regim special sau al regiilor autonome, care se stabilesc cu avizul Oficiului Concurenței*[5]*;*
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 36/2001 *privind regimul prețurilor şi tarifelor reglementate, care se stabilesc cu avizul Oficiului Concurenței* [6], şi

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 418 din 17 iunie 2002.
[2] Publicată în Monitorul Oficial nr. 247 din 1 iunie 1999.
[3] Publicată în Monitorul Oficial nr. 374 din 3 iunie 2002.
[4] Publicată în Monitorul Oficial nr. 32 din 27februarie 1997.
[5] Publicată în Monitorul Oficial nr.133 din 2 aprilie 1998.
[6] Publicată în Monitorul Oficial nr.115 din 7 martie 2001.

- Hotărârea de Guvern nr. 669/2001 *privind criteriile şi modalitățile de ajustare a prețurilor şi tarifelor reglementate care se stabilesc cu avizul Oficiului Concurenței, precum şi coeficientul de corecție care reflectă avantajul consumatorului* [1].

În conformitate cu actele normative de mai sus, ajustarea prețurilor şi tarifelor la produsele şi serviciile reglementate se poate face în funcție de criteriile prezentate în continuare.

1. **Criterii de periodicitate**: ajustarea se poate face, de regulă, trimestrial (pe baza cererilor de ajustare primite de la producători, prestatori sau autorități de reglementare);
2. **Criterii de parametru**: ajustarea se poate face în condițiile în care parametrul de ajustare se modifică cu cel puțin 5% față de nivelul existent la precedenta ajustare.

Parametrul de ajustare poate fi **indicele prețurilor de consum – IPC** (publicat de Institutul Național de Statistică) sau **cursul mediu de schimb** al leului față de dolarul SUA.

Ajustarea prețurilor/tarifelor nu se face în mod automat, ci în funcție de influențele reale suportate în costuri de agenții economici şi în limita evoluției parametrului de ajustare corectat cu un coeficient care reprezintă avantajul cuvenit consumatorului.

Coeficientul de corecție este, în prezent, 0,9, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 669/2001.

[1] Publicată în Monitorul Oficial nr. 422 din 30 iulie 2001.

4. CONCLUZII

Din literatura de specialitate, cât şi din practica diferitelor ţări, reiese că, indiferent de metoda de reglementare folosită prin intermediul politicilor de protecţie a concurenţei, s-a avut în vedere interzicerea abuzului de poziţie dominantă. Câteva argumente contrare acestei abordări sunt necesare de luat în considerare, şi anume: slăbiciunea autorităţilor de concurenţă duce la o atitudine autoritar-discreţionară a acestora, cu consecinţe pozitive pe termen scurt pentru consumatori şi nefavorabile pentru dezvoltarea ramurilor respective pe termen lung; reglementarea este netransparentă, implicând posibilitatea obţinerii unui succes parţial şi de scurtă durată, legat de discriminarea prin preţ, practicarea unor preţuri "excesive" sau obţinerea unor profituri "excesive", bariere de intrare pe piaţă a altor firme etc.

Remarcăm din experienţa specialiştilor din diferite ţări, că soluţia ideală de aplicare a metodelor de reglementare constă în controlul direct asupra preţurilor sau tarifelor practicate de firmele aflate în poziţie de monopol natural.

Aceasta se poate realiza prin fixarea unei limite maxime de creştere a preţurilor sau prin limitarea ratei profitului. În Canada, Japonia şi Statele Unite, se practică metoda privind limitarea ratei profitului prin intermediul autorităţilor speciale de reglementare care stabilesc limita maximă admisibilă a ratei profitului. Majorarea preţului reglementat se poate face numai în situaţia în care firma resectiva obţine rate mai mici ale profitului, iar în caz contrar, preţul va fi diminuat.

În ultimul deceniu, pe plan internaţional, metoda de stabilire a unei creşteri maxim admisibile a preţului a cunoscut o răspândire mai mare, datorită faptului că firmele sunt stimulate să devină mai eficiente. În aceasta abordare, preţul reglementat este ajustat anual cu rata inflaţiei, plus sau minus o sumă predeterminată, fără luarea în considerare a profitului firmei în cauză. Începând cu 1989, această metodă este folosită şi în Statele Unite pentru ajustarea tarifelor practicate de firma AT&T.

Din analiza profundă privind aplicarea celor două metode de reglementare menţionate anterior, se constată că există doar o mică diferenţă între acestea. Prima metoda oferă doar mecanismul conform căruia preţurile se modifică de la un an la altul, şi nu explicitează modul cum sunt stabilite preţurile iniţiale. Pentru aceasta, o alternativă de luat în considerare este că, la momentul iniţial, să fie acceptată o rată a profitului convenabilă. Regula de control al creşterii preţurilor necesita revizuiri periodice, iar autoritatea de reglementare se află în imposibilitatea anticipării cu acurateţe a modificărilor de productivitate ce pot interveni într-un interval stabilit. În momentul efectuării acestor revizuiri, este normal ca rata profitului să fie unul din elementele luate în analiză. Astfel, dacă nivelul său este ridicat, atunci, probabil, creşterea admisibilă a preţurilor va fi diminuată şi invers.

Cu toate că există o interdependență între cele două metode de reglementare, în practică, s-a demonstrat că metodele au efecte diferite asupra firmelor cărora li se aplică. Limitarea creşterii prețurilor determină o sporire a riscurilor suportate de firme. Astfel, în cazul în care costurile firmei cresc, profitul său se va reduce, deoarece nu va putea creşte prețurile într-o măsură care să compenseze creşterile de cost. Însă, în cazul controlului ratei profitului, firmele vor încerca şi, de regulă, vor obține o creştere compensatorie a prețului, astfel încât profitul lor să nu se modifice prea mult.

Apreciem că, în cazul unei scăderi a costurilor, metoda bazată pe controlul ratei profitului este mai avantajoasă pentru firma în cauză, deoarece aceasta poate reține o parte mai mare din profiturile suplimentare obținute, riscul fiind suportat de către consumatori.

Rezultatul analizei constă în faptul că firmele supuse unei metode de limitare a creşterii prețurilor sunt stimulate să îşi diminueze costurile. Riscurile mari ale acestor firme determină însă o creştere a costului capitalului.

Ca rezultat al aplicării teoriei reglementării de către autoritățile române de reglementare subliniem faptul că reglementarea s-a manifestat în acelaşi mod ca în țările occidentale, funcție de trăsăturile şi etapele specifice economiei româneşti aflate în tranziție, folosind informații şi analize detaliate ale elementelor economico-financiare ale firmelor supuse reglementării din diferite sectoare de activitate cu caracter de monopol natural.

De asemenea, din conținutul prezentei lucrări, se evidențiază o apropiere atât a etapelor, cât şi a metodelor teoretice de reglementare aplicate în alte state cu cele aplicate în cazul țării noastre, în procesul de reglementare a sectoarelor cu caracter de monopol natural.

Prin urmare, autoritățile române de reglementare, în funcție de caracteristicile sectorului supus reglementării, au adoptat politici graduale în vederea dereglementării prețurilor, asociate cu impunerea simultană a unor restricții în situațiile absenței unei concurențe reale sau a existenței unor prețuri subvenționate de la buget ce a indus un caracter de continuitate procesului de liberalizare a prețurilor. Precizăm că în perioada derulării acestui proces, prețurile liberalizate au coexistat, în diferite proporții, cu prețurile administrate sau “supravegheate de stat”.

BIBLIOGRAFIE

Becker G. – “A theory of competition among pressure groups for political influence”, *Quarterly Journal of Economics*, 1983.

Joskow P. şi Noll R.- *Regulation in Theory and in Practice: An Overview*, Massachusetts Institute of Technology, 1981.

Peltzman S. – “Toward a more general theory of regulation”, *The Journal of Law and Economics*, 1976.

Posner R. – “Theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971.

Spulber D. – *Regulation and markets*, Massachusetts Institute of Technology, 1988.

Stigler G. – “The theory of economic regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2nd Edition, 1971.

Monitorul Oficial nr. 98 din 8 august 1990.

Monitorul Oficial nr. 115 din 23 octombrie 1990.

Monitorul Oficial nr. 66 din 29 martie 1991.

Monitorul Oficial nr. 158 din 26 iulie 1991.

Monitorul Oficial nr. 237 din 25 noiembrie 1991.

Monitorul Oficial nr. 184 din 1 august 1992.

Monitorul Oficial nr. 99 din 21 mai 1992.

Monitorul Oficial nr. 216 din 31 august 1992.

Monitorul Oficial nr. 160 din 14 iulie 1992.

Monitorul Oficial nr. 161 din 14 iulie 1992.

Monitorul Oficial nr. 82 din 30 aprilie 1993.

Monitorul Oficial nr. 136 din 28 iunie 1993.

Monitorul Oficial nr. 49 din 25 februarie 1994.

Monitorul Oficial nr. 299 din 24 octombrie 1994.

Monitorul Oficial nr. 74 din 25 aprilie 1995.

Monitorul Oficial nr. 132 din 30 iunie 1995.

Monitorul Oficial nr. 89 din 30 aprilie 1996.

Monitorul Oficial nr. 194 din 20 august 1996.

Monitorul Oficial nr. 53 din 1 martie 1994.

Monitorul Oficial nr. 224 din 29 septembrie 1995.

Monitorul Oficial nr. 511 din 16 iulie 2003.

Monitorul Oficial nr. 432 din 1 august 2001.
Monitorul Oficial nr. 234 din 26 mai 1999.
Monitorul Oficial nr. 359 din 4 iulie 2001.
Monitorul Oficial nr. 791 din 30 octombrie 2002.
Monitorul Oficial nr. 418 din 17 iunie 2002.
Monitorul Oficial nr. 247 din 1 iunie 1999.
Monitorul Oficial nr. 374 din 3 iunie 2002.
Problemes Economiques nr. 2680/20.09. 2000.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 100/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

AVANTAJE ŞI DISPARITĂȚI ÎN DOMENIUL RESURSELOR UMANE DIN C-D ÎN ROMÂNIA COMPARATIV CU ALTE ȚĂRI

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"AVANTAJE ŞI DISPARITĂȚI ÎN DOMENIUL RESURSELOR UMANE DIN C-D
ÎN ROMÂNIA COMPARATIV CU ALTE ȚĂRI",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001

Autori:
dr. Steliana SANDU – Introducere şi Cap 1.
drd. Andreea MUNTEANU – Cap. 2.
Documentare/procesare – Maria Ana STĂNESCU

CUPRINS

INTRODUCERE 153

Capitolul 1. TENDINȚE PRIVIND RESURSELE UMANE DIN ŞTIINȚĂ ŞI TEHNOLOGIE 156

1.1. Precizări metodologice 156

1.2. Analiza resurselor umane din C-D din România în comparație cu diferite țări europene 158

1.3. Educația – factor primordial al asigurării forței de muncă competente pentru domeniul C-D 162

Capitolul 2. EVOLUȚIA PERSONALULUI DIN ACTIVITATEA DE C-D DIN ROMÂNIA 168

BIBLIOGRAFIE 183

INTRODUCERE

Resursele umane sunt esențiale pentru producerea şi diseminarea cunoştințelor, iar disponibilitatea şi calitatea lor constituie elementul-cheie al economiei bazate pe cunoaştere. În "noua economie", ideile şi cunoştințele fiind esențiale pentru inovare şi creştere economică, investiția în resurse umane este un factor important al menținerii competitivității economice şi tehnologice. Formarea resurselor umane de înaltă calificare, din care se alimentează domeniul cercetării-dezvoltării (C-D), necesită un timp mai îndelungat, dar investițiile în educație sau alte domenii care susțin procesul de învățare continuă aduc mari beneficii economiei şi societății, nu numai pe termen scurt, dar şi pe termen lung şi foarte lung. Construirea unei solide capacități umane de învățare, asimilare şi transfer de cunoştințe, atât de necesară noii economii şi spre care se aspiră la nivel european, nu este posibilă fără corelarea şi susținerea printr-o finanțare adecvată atât a învățământului, cât şi a cercetării.

Menținerea unui anumit nivel al inputurilor de resurse umane necesare alimentării sistemului ştiință şi tehnologie (S&T) se poate realiza atât prin sistemului educațional şi de formare profesională, cât şi prin monitorizarea trendurilor populației ocupate în aceste domenii şi a populației şcolare din toate formele de învățământ, în scopul de a anticipa diminuarea ofertei şi a depista situațiile de criză şi utilizare ineficientă a resurselor de înaltă calificare, mult mai rare însă decât în cazul altor tipuri de resurse umane.

Prezervarea excelenței ştiințifice şi tehnologice nu este doar o problemă a țărilor în care fenomenul de *brain-drain* este mai intens, ci este o problemă care necesită urgentă soluționare chiar în țările membre ale UE, întrucât se constată o intensificare a exodului de forță de muncă de înaltă calificare dinspre Europa spre SUA.

În principiu, întreaga populație a unei țări poate constitui o sursă potențială de resurse umane pentru S&T, dar cu cât segmentul de populație cu nivel înalt al educației formale este mai consistent, cu atât există o probabilitate mai mare de ocupare în activitatea de C-D.

Potențialul de forță de muncă din C-D, ca şi personalul ocupat în acest domeniu, este influențat de o serie de factori, dintre care am selectat pentru a explica tendințele manifestate pe plan european în comparație cu cele înregistrate în România: evoluția contingentelor de forță de muncă de înaltă calificare; fenomenul *brain-drain*; structura pe vârste a populației ocupate în cercetare, atractivitatea profesiei de cercetător, gradul de atragere a femeilor în activități cu specific tehnico-ştiințific.

Dacă în majoritatea țărilor membre ale UE numărul total al cercetătorilor a crescut în perioada 1990-2000 (cu excepția Italiei), în România, ca şi în alte țări central şi est-europene candidate la aderare, s-a manifestat o tendință contrară, pe care studiul prezent încearcă să o evidențieze.

Chiar situația din diferite țări europene este neomogenă, existând diferențe notabile între țările mari şi cele mici, între cele din nord şi cele din sud. Deşi analizele empirice nu susțin o polarizare a cunoştințelor şi tehnologiei, în țările membre din nordul Europei se poate constata o concentrare tot mai mare de resurse umane.

Specialiştii domeniului apreciază că țările cu un potențial redus de cercetători nu întrunesc cerințele minime ale economiei bazate pe cunoaştere. Evoluțiile recente din Suedia şi Finlanda, care au stimulat creşterea numărului de cercetători de la un nivel deja înalt, constituie un bun exemplu pentru Romania, unde s-a constatat o diminuare permanentă a numărului de cercetători pe parcursul ultimului deceniu. Examinarea atentă a politicilor țărilor care promovează creşterea numărului de cercetători în totalul forței de muncă poate fi utilă în găsirea unor instrumente adecvate pentru România.

Țările dezvoltate îşi reformulează în prezent obiectivele strategiilor S&T în funcție de cerințele noii etape de formare a economiei bazate pe cunoaştere, ținând seama că, la o serie de indicatori privind ocuparea, cu puține excepții, țările europene se află în urma SUA şi Japoniei. După părerea experților, decalajele sunt greu de recuperat atât în sectorul public, dar mai ales în cel privat, unde este necesară crearea unor oportunități suplimentare pentru personalul de cercetare de înaltă calificare. Datele relevă că în firmele europene sunt utilizați numai jumătate din numărul de cercetători în comparație cu SUA şi Japonia, unde în sectorul privat sunt utilizați circa 80% dintre cercetători. Acest fenomen este cu atât mai îngrijorător cu cât se observă că în țările europene evoluția numărului cercetătorilor este contrară celei a absolvenților cu o calificare adecvată cerințelor activității de C-D. Flexibilitatea forței de muncă cu studii superioare, care îi conferă o mobilitate ocupațională şi sectorială comparativ mai înaltă, caracterul global al pieței muncii din S&T, cât şi puterea exercitată de competitori, mai ales de către SUA, constituie pentru fiecare țară factori cu o influență puternică asupra evoluției forței de muncă din acest domeniu.

În viitor, economia bazată pe cunoaştere va stimula şi mai mult creşterea necesarului de persoane cu o calificare tehnico-ştiințifică înaltă, ceea ce constituie o premisă favorabilă pentru sporirea resurselor umane din S&T. De această tendință trebuie să se țină seama atât în elaborarea previziunilor privind ocuparea, cât şi în special în strategiile de susținere a acestui domeniu.

Un capitol special al studiului a fost dedicat identificării unor posibile tensiuni în procesul ocupării din domeniul S&T, analizând corelația dintre outputul de resurse umane cu o educație formală compatibilă cu cerințele domeniului S&T şi numărul celor ocupați în ştiință şi tehnologie. Fenomenul de îmbătrânire a populației ocupate în cercetare, care se manifestă tot mai accentuat în țările europene

dezvoltate, a început deja să aibă un impact negativ asupra acestui domeniu. Tinerii absolvenţi şi tinerii cercetători se orientează spre cariere de mai mare perspectivă, în care ascensiunea este mai rapidă şi neîncorsetată de norme de vechime în activitate şi baremuri de salarizare. Pierderea unor contingente de tineri, care au o capacitate mai mare de adaptare la cerinţele societăţii bazate pe cunoaştere şi de înnoire continuă a cunoştinţelor şi calificării profesionale, va accentua fenomenul de îmbătrânire a populaţiei ocupate în ştiinţă şi tehnologie. Această tendinţă constituie o problemă serioasă la nivel european, afectând dinamica noii economii bazate pe cunoaştere.

Deşi, potrivit sondajelor, oamenii de ştiinţă se bucură de o bună reputaţie, lipsa de atractivitate a acestui domeniu constituie, în cazul studenţilor, obstacolul major în calea opţiunii pentru activitatea ştiinţifică.

Accesibilitatea sistemului educaţional pentru toate categoriile de populaţie şi adecvarea sa la cerinţele societăţii bazate pe cunoaştere, dar mai ales a învăţământului superior la imperativele domeniului S&T sunt factori cruciali nu numai ai susţinerii activităţii de cercetare ştiinţifică, ci şi ai creşterii economice viitoare. Dacă ţările europene, prin tradiţie, investesc în toate formele de educaţie, s-a constatat că investiţiile în educaţia terţiară nu se corelează direct cu numărul absolvenţilor care optează pentru profesia de cercetător.

Analiza indicatorului “ponderea personalului din C-D cu înaltă calificare în totalul populaţiei ocupate” relevă diferenţe sensibile chiar între statele membre ale UE. Unele ţări au experimentat cu succes strategii de atragere şi menţinere în C-D a unei însemnate părţi a segmentului de populaţie cu înaltă pregătire, în timp ce, în altele, atractivitatea pentru alte profesii sau şomajul sunt factori cu o influenţă puternică asupra gradului de ocupare din ştiinţă şi tehnologie.

Datele privind şomajul evidenţiază o anumită subutilizare a resurselor umane cu potenţial pentru S&T. În ţările UE, există circa două milioane de şomeri cu educaţie sau experienţă adecvată pentru posturi din S&T. În comparaţie cu informaţiile privind restul populaţiei şomere, acest segment nu ridică probleme speciale, datorită cererii tot mai mari de persoane cu înaltă calificare, manifestate pe piaţa muncii.

Creşterea mobilităţii internaţionale a forţei de muncă, cu efecte pozitive asupra volumului şi fluxurilor de cunoştinţe, constituie în ultima perioadă un factor major al diminuării contingentelor de cercetători în ţările europene. Totodată, în rândul tinerilor cercetători din ţările central şi est-europene se constată o tendinţă de stabilire definitivă a rezidenţei în ţările europene mai dezvoltate sau în SUA, care au devenit un punct important de atracţie, atât pentru cercetătorii din ţările europene dezvoltate, cât şi pentru cei din alte zone ale lumii.

Un aspect important al creşterii numărului de cercetători, care captează atenţia experţilor la nivel european, este stimularea participării femeilor în activitatea de C-D, prin atragerea lor în universităţi şi apoi în activitatea de C-D, aspect prezent şi în structura acestei lucrări.

CAPITOLUL 1
TENDINȚE PRIVIND RESURSELE UMANE DIN ŞTIINȚĂ ŞI TEHNOLOGIE

1.1. Precizări metodologice

Eforturile de măsurare a potențialului uman din S&T, depuse atât de către cercetătorii preocupați de acest domeniu, cât şi de instituțiile cu atribuții de evaluare statistică, au avut ca rezultat elaborarea unor metodologii acceptate la nivel internațional, a căror utilizare permite comparabilitatea datelor. Cele mai cunoscute metodologii utilizate pe plan internațional sunt Manualul Frascati, (1993, actualizat în 2002) şi Manualul Canberra (Manual on the Measurement of Human Resources Devoted to S&T – OECD şi Eurostat, 1995).

Manualului Frascati menționează atât categoriile de personal care se includ în domeniul C-D, cât şi modalitățile de clasificare a acestuia după diferite criterii. Cel mai frecvent utilizate criterii de includere în sfera personalului C-D, acceptate de ambele manuale, sunt "criteriul ocupațional " şi cel al "calificării formale", fiecare dintre ele oferind avantaje şi dezavantaje.

Clasificarea personalului din C-D după criteriul ocupațional, care reflectă utilizarea efectivă a resurselor umane din C-D, este preferată în comparațiile internaționale, întrucât datele sunt mai uşor de înregistrat şi raportat statistic. Datele obținute prin utilizarea criteriului calificării formale sunt utile îndeosebi în analizele de anvergură şi în prognoze, dar ridică unele probleme în comparațiile internaționale, datorită diferențelor existente în nivelul şi structura sistemelor naționale de educație.

Cel mai utilizat indicator în analiza resurselor de muncă din C-D este cel al **cercetătorilor,** definit ca "personal angajat în conceperea şi crearea de cunoştințe, produse, procese şi sisteme, ca şi în managementul proiectelor implicate în aceste activități" (p. 93, Manualul Frascati, ediția 2002). Convențional, se mai include în această categorie şi personalul militar care are acelaşi nivel de cunoştințe şi care efectuează activitate de cercetare. Managerii şi administratorii implicați în planificarea şi managementul aspectelor ştiințifico-tehnice ale activității de cercetare intră, de asemenea, în această categorie. De regulă, statutul lor este egal sau superior comparativ cu cel al personalului direct angajat pe posturi de cercetare, ei fiind adesea fie foşti cercetători, fie cercetători cu timp parțial. Absolvenții încadrați în programe de doctorat derulate în institutele de cercetare ar putea fi considerați cercetători, întrucât ei au un grad universitar şi efectuează o activitate de cercetare în cadrul programului de doctorat. Întrucât unele metodologii natio-

nale nu agreează acest criteriu, pot apărea inconsistențe în seriile statistice de comparații internaționale.

În categoria "tehnicienilor sau personalului echivalent", se includ persoanele ale căror sarcini de serviciu necesită cunoştințe tehnice şi experiență în unul sau mai multe domenii ale ştiinței, care participă la activitatea de C-D, îndeplinind sarcini ştiințifice sau tehnice sub supravegherea unui cercetător (care presupun aplicarea unor idei sau metode operaționale), ca, de pildă, elaborarea de bibliografii şi selectarea de materiale relevante din arhive şi biblioteci; pregătirea unor programe pentru calculatoare, efectuarea de experimente, teste şi analize; pregătirea materialelor şi echipamentului pentru experimente, teste şi analize; efectuarea de calcule, înregistrări, grafice şi hărți; efectuarea de analize statistice şi chestionare pentru interviuri.

Grupa "alte categorii de personal de suport al activității de C-D" include personalul de la secretariate, managerii şi administratorii care se ocupă de problemele de personal sau financiare şi a căror activitate deserveşte direct cercetarea-dezvoltarea.

Clasificarea după nivelul calificării formale cuprinde cinci clase de personal de C-D, recomandate pentru scopurile analizelor statistice privind personalul din C-D, şi anume:

- absolvenți de grad universitar, doctori în ştiințe;
- absolvenți de universități, fără titlu de doctor;
- posesori ai altor diplome postliceale;
- absolvenți de liceu (învățământ secundar);
- alte calificări.

Evaluarea personalului din C-D prin "număr de persoane" permite analiza structurilor după vârstă, sex, naționalitate, oferind factorilor de decizie informațiile necesare identificării şi soluționării stărilor de dezechilibru privind îmbătrânirea personalului, dar mai ales a efectelor fenomenului de *brain-drain*.

Cea mai uzitată unitate de măsură a personalului din C-D, adoptată de către toate țările, este "echivalentul normă întreagă" (*full-time equivalent*). Recurgerea la acest indicator de evaluare a avut în vedere evitarea subevaluărilor în înregistrările statistice după criteriul ocupațional, ținând seama de faptul că o mare parte a personalului care nu este angajat cu normă întreagă în activitatea de C-D, cum sunt profesorii sau absolvenții de învățământ superior care efectuează activitate de cercetare, ar putea fi exclus. De regulă, se ia în calcul timpul alocat C-D pe o durată de un an, corectat cu indicatori de echivalare a normei întregi.

Din considerente de păstrare a comparabilității internaționale, am utilizat în acest capitol serii de date oferite de Oficiul European de Statistică (EUROSTAT) sau din diferitele rapoarte elaborate recent pe această temă. Din păcate, chiar în cel mai recent şi complet raport european asupra evoluției domeniului S&T, "Third

European Report on Science and Technology Indicators 2003", datele cele mai noi se referă la anul 1999 şi foarte rar la 2000 sau 2001.

Cele mai numeroase probleme privind comparabilitatea internațională apar în analizele privind distribuția sectorială a personalului din C-D pe sectoarele: guvernamental, întreprinderi şi învățământ superior.

Adaptarea statisticii româneşti la metodologia internațională, demers început după anul 1990, a comportat şi comportă o serie de dificultăți induse de diferențele majore existente între configurația sectorului întreprinderilor din România comparativ cu alte țări, chiar cu cele din centrul şi estul Europei. Dacă în țările dezvoltate acest sector include mai ales departamentele de C-D din cadrul firmelor sau institutele de cercetare cu aport major la transferul de tehnologie sau la creşterea gradului de inovativitate al economiei, statistica națională a fost nevoită să țină seama de faptul că, în România, cercetarea industrială se desfăşoară încă separat de industrie, în unități de cercetare-dezvoltare care sunt finanțate atât din fonduri private, pe bază de contract cu beneficiarii, cât şi din fonduri publice, obținute pe baze concurențiale, de la diverse agenții de finanțare. În anul 2001, potrivit *Anuarului statistic* pe anul 2002, cele mai numeroase unități de cercetare erau în "sectorul întreprinderi" (424) în comparație cu 116 în "sectorul guvernamental" şi 69 în "sectorul învățământ superior". Dacă coroborăm aceste date cu cele din capitolul privind "cheltuieli de C-D efectuate de întreprinderile din industria prelucrătoare pe activități (p. 412), constatăm că, în anul 2001, în 170 de întreprinderi se finanța activitate de cercetare-dezvoltare, de unde rezultă că restul de 254 de unități sunt institute de cercetare de ramură, care funcționează autonom față de industrie. Acesta poate fi unul dintre motivele pentru care indicatorul "ponderea cercetătorilor din sectorul întreprinderi în total cercetători" apare în România supradimensionat, depăşind pe cel comparabil din unele țări vest-europene dezvoltate şi fiind aproape egal cu cel al Japoniei. Magnitudinea estimărilor este, desigur, afectată de caracteristicile naționale.

Numărul total al personalului din S&T este un indicator de volum important, dar nu suficient de relevant pentru comparații internaționale, datorită diferențelor existente între țări în ceea ce priveşte mărimea populației. De aceea, mult mai utilizați sunt indicatorii care exprimă "intensitatea resurselor de forță de muncă din S&T", măsurați prin numărul de personal sau de cercetători la 1 000 de persoane ocupate.

1.2. Analiza resurselor umane din C-D din România în comparație cu diferite țări europene

Dintre diferitele categorii de personal ocupat în activitatea de C-D, rolul cel mai important, de creatori, îl au cercetătorii. Tocmai de aceea, cele mai multe date şi informații se referă la acest indicator.

Sub aspectul ponderii cercetătorilor în ansamblul personalului de cercetare, România avea în anul 1999 o situație mai bună decât media UE, care s-a îmbunătățit şi mai mult în anul 2001, când acest indicator s-a ridicat la 60%, în timp ce numărul salariaților din C-D care reveneau la 1000 de persoane ocupate s-a redus la 4,4.

Cele mai lungi serii de date disponibile privind resursele umane din C-D pe sectoare provin dintr-un buletin statistic OECD MSTI 2001, care oferă serii pe perioada 1981-1999 privind numărul cercetătorilor raportați la 1000 de persoane ocupate.

Tabelul 1.1.

Indicatori privind intensitatea personalului C-D

(%)

Țările	Ponderea cercetătorilor în totalul personalului de cercetare	Personal C-D/ 1000 de persoane ocupate
Portugalia	75,7	41,7
Japonia	71,7	13,6
Irlanda	66,9	7,3
Austria	61,5	8,5
Anglia	62,2	9,2
Belgia	61,1	11,3
Spania	60,2	6,3
Suedia	59,9	15,2
Grecia	56,0	5,9
UE-15	54,4	9,8
Germania	53,1	12,1
Danemarca	51,7	12,5
Franța	51,0	12,1
Finlanda	50,2	19,2
Olanda	46,7	11,0
Italia	45,5	6,1
ROMÂNIA	55,0	5,71

Sursa: Third European Report on S&T Indicators 2003.

Datele din tabelul 1.2 relevă, pe de o parte, diferențele mari care există între țări în ceea ce priveşte modelul sectorial al repartiției cercetătorilor şi, pe de altă parte, sensibile deosebiri intersectoriale chiar în cazul fiecărei țări. Dacă avem în vedere media țărilor UE şi a celor membre ale OCDE, observăm că în

perioada 1981-1999 a existat o tendință generală de creştere a potențialului de cercetare în toate cele trei sectoare de execuție.

Cele mai mari discrepanțe între țări se observă în cazul sectorului întreprinderilor, care cuprinde, potrivit metodologiei Frascati, cercetătorii care îşi desfăşoară activitatea de cercetare în cadrul firmelor şi institutelor de cercetare **cu rol major în procesul de inovare şi de transfer de tehnologie.** Țările din centrul şi estul Europei, ca Ungaria, Cehia, Polonia, Slovacia, au cele mai mici valori ale intensității cercetătorilor din sectorul afacerilor (între 5,9 Polonia şi 11,1 Cehia), de câteva ori mai reduse decât țările dezvoltate.

Tabelul 1.2.

Număr de cercetători care revin la 1000 de persoane ocupate în diferite sectoare

(%)

Țări	Sectorul afacerilor		Sector guvernamental		Învățământ superior	
	1981	1999	1981	1999	1981	1999
Canada	12,1	31,4	4,5	4,7	14,8	21,1
SUA	45,0	70,0	5,3	3,6 (1997)	8,9	9,9 (1997)
Australia	5,1	15,1	9,9	9,5	19,9	40,9
Japonia	33,8	64,0	5,1	4,6	14,3	26,3
Coreea	….	30,3	..	5,4	…	10,0
Noua Zeelandă	….	9,1(1998)	..	9,4	...	25,7
Austria	9,1	…	1,7	2,4 (1997)	16,1	23,8 (1997)
Belgia	12,6	27,2 (1997)	1,5	2,4 (1997)	16,1	23,8 (1997)
Cehia	21,1 (1991)	11,1	16,6 (1991)	8,2	2,4 (1991)	6,5
Danemarca	8,7	28,1	6,6	13,7	9,8	20,0
Finlanda	11,1	40,9	9,4	16,0	21,2 (1991)	40,3
Franța	14,8	28,1	6,6	13,7	9,8	20,0
Germania	27,2	34,0	6,3	9,6	10,1	16,5
Grecia	1,9 (1989)	4,2 (1997)	5,3 (1989)	4,6 (1997)	6,6 (1989)	16,6 (1997)
Ungaria	7,1 (1995)	8,0	8,5 (1991)	11,1	10,5 (1991)	11,8
Islanda	3,1	34,3	15,6	26,4	11,5	31,3
Irlanda	4,7	33,1 (1997)	5,0	1,8	6,4	15,0
Italia	8,6	12,0 (1997)	3,5	5,9 (1997)	10,9	15,0 (1997)
Olanda	14,9	23,3	8,0	10,3	10,8	15,9
Norvegia	15,9	41,7	10,0	10,0	14,7	23,7
Polonia	6,5 (1995)	5,9	6,5 (1995)	6,7	16,3 (1995)	19,9
Portugalia	1,5	2,4 (1997)	2,3	5,9 (1997)	2,9	15,0 (1997)
Slovacia	8,5 (1995)	9,8	14,8 (1995)	9,4	16,0 (1995)	16,5
Spania	2,4	9,1	2,7	7,2	9,2	20,4
Suedia	22,1	52,1	3,3	5,5	15,7	33,4
Elveția	25,3 (1989)	31,5 (1997)	2,4	1,1	16,9 (1989)	22,5
Turcia	0,6 (1989)	1,4 (1997)	0,8 (1989)	1,0 (1997)	4,1 (1989)	6,0 (1997)
Regatul Unit	28,8	31,6	7,5	5,1	9,3	17,0

Țări	Sectorul afacerilor		Sector guvernamental		Învățământ superior	
	1981	1999	1981	1999	1981	1999
UE	16,6	25,3	5,3	7,4	10,6	18,0 (1997)
Total OCDE	27,0	38,7	5,2	4,7 (1997)	10,7	15,5 (1997)

Sursa: *OECD, MSTI database, mai 2001.*

România nu dispune de date comparabile privind acest indicator. Ne putem contura totuşi o imagine asupra dimensiunii resurselor de cercetători din sectorul afacerilor din țara noastră comparativ cu alte țări din datele tabelului 1.3, privind repartiția cercetătorilor pe sectoare de activitate. Se observă că ponderea cercetătorilor din sectorul afacerilor este în România mai mare decât media UE, la un nivel comparabil cu cel al Angliei, depăşind țări ca Olanda, Franța, Danemarca, Finlanda, Italia, şi cu mult mai mult țări ca Spania, Grecia, Portugalia. În sectorul guvernamental din România, se află peste o treime din numărul cercetătorilor, procent superior tuturor țărilor cuprinse în tabel. În schimb, în sectorul învățământ superior, ponderea cercetătorilor este de doar 15%, aproape o treime din media UE şi mai redusă decât în oricare dintre țările europene.

Tabelul 1.3.

Repartiția cercetătorilor pe sectoare de activitate

(FTE, %)

Țările	Sectorul afacerilor	Sectorul guvernamental	Sectorul învățământ superior	Altele
SUA	83,3	3,8	11,2	1,7
Japonia	65,8	4,7	27,1	2,4
Austria	64,4	4,8	30,7	0,1
Irlanda	64,4	3,7	32,0	0,0
Germania	58,8	15,0	26,1	0,0
Suedia	57,2	6,1	36,6	0,1
Anglia	56,2	9,1	30,3	4,4
Belgia	54,5	4,0	40,4	1,1
UE-15	50,0	14,2	34,3	1,6
Olanda	47,7	19,8	31,4	1,2
Franța	47,0	15,7	35,4	2,0
Danemarca	46,5	21,2	31,0	1,2
Finlanda	41,6	16,2	40,9	1,3
Italia	40,4	21,1	38,5	0,0
Spania	24,7	19,4	55,0	1,0
Grecia	15,6	13,5	70,6	0,3
Portugalia	12,7	21,9	52,3	13,1
România	56,2	31,8	12,0	0,0

Sursa: Third European Report on S&T Indicators, 2003, *p. 183.*

Din datele prezentate în tabelul 1.4 se observă o scădere dramatică a numărului total de cercetători în România, cu 3747 numai în decurs de trei ani şi cu 10 677 în perioada 1996-2001. În anul 1999, România avea un potențial de cercetători mai mare decât cel al Austriei, Danemarcei, Portugaliei, Greciei, Irlandei. Ținând seama de scăderile permanente ale numărului de cercetători din România comparativ cu tendințele de creştere din țările europene, este previzibil ca, pe un orizont de timp nu foarte îndepărtat, România să-şi reducă substanțial capacitățile ştiințifico-tehnologice, fenomen care poate avea consecințe ireparabile.

Tabelul 1.4.

Indicatori privind numărul şi evoluția cercetătorilor din domeniul S&T

Țările	Număr cercetători	Cercetători 1000 persoane ocupate	(%)	
			1991-1995	1995-1999
SUA	1.219.407	8,66	2,8	23,5
UE-15	919.796	5,36	9,6	12,4
Japonia	658.910	9,72	12,5	-2,2
Germania	255.260	6,45	-4,4	10,4
UK	160.040	5,63	14,6	11,8
Franța	160.424	6,20	16,5	6,1
Italia	64.886	2,78	0,4	-14,1
Spania	61.568	3,77	16,5	30,0
Olanda	40.623	5,15	16,1	19,3
Suedia	39.921	9,10	27,0	18,6
Belgia	30.219	6,92	29,7	28,6
Finlanda	25.398	9,61	20,7	50,6
Austria	20.222	5,24	38,5	37,6
Danemarca	18.438	6,46	32,4	15,6
Portugalia	15.752	3,11	55,2	35,8
Grecia	14.828	3,32	55,8	52,8
Irlanda	8.217	4,87	11,7	42,6
ROMÂNIA	23473 (1999) 19726 (2001)	3,15 (1999) 2,79 (2001)	-20,0	-35.0

***Sursa**: Prelucrare pe baza* Third European Report on S&T Indicators, 2003*, p. 181 şi 182 şi* Anuarul României 2002.

1.3. Educația – factor primordial al asigurării forței de muncă competente pentru domeniul C-D

Atingerea obiectivului Consiliului European de la Lisabona ca economia europeană să devină ”cea mai competitivă şi dinamică economie bazată pe cunoaştere, care să asigure cât mai multe şi mai bune locuri de muncă şi o tot mai mare coeziune socială” nu poate fi atins fără un sistem educațional adecvat acestui deziderat. De altfel, printre recomandările acestei reuniuni, au fost şi unele adresate direct sistemului educațional european, şi anume: “sistemul european de educație

şi formare profesională trebuie să se adapteze cerințelor societății bazate pe cunoaştere şi celor privind îmbunătățirea nivelului şi calității ocupării. Ele trebuie să ofere oportunități de educație şi training adecvate scopurilor diferitelor categorii ale populației: tinerilor, adulților şomeri şi celor ocupați care sunt amenințați cu riscul uzurii morale a cunoştințelor lor, ca urmare a unor viitoare schimbări extrem de rapide. Această nouă abordare ar trebui să aibă drept componente esențiale: dezvoltarea centrelor locale de învățământ, promovarea continuă a noilor cunoştințe şi profesii şi creşterea calificărilor".

Aceste scopuri urmărite la nivel european pun în fața sistemelor educaționale trei importante provocări: ce ar trebui să ofere sistemul educațional; cu ce mijloace; cum se măsoară şi apreciază rezultatele obținute.

Conturând problematica derivată din prima provocare, unul din mesajele politice este accelerarea însuşirii de "noi cunoştințe fundamentale", ca, de pildă, tehnologiile informaționale, limbile străine, formarea unei culturi tehnologice şi oferirea de cunoştințe antreprenoriale şi sociale. Deşi această listă de noi cunoştințe pare atractivă, ea nu este decât un cadru care poate ghida decidenții politici din fiecare țară să schițeze strategii concrete, adecvate condițiilor şi tradițiilor, dar şi specificului diferitelor domenii de învățământ şi cercetare.

De pildă, pentru ştiințele economico-sociale, domeniu de educație important în toate țările (vezi tabelul 1.5), din studiile efectuate în ultimii ani în cadrul unor proiecte internaționale (spre exemplu, GOALS – Intended Goals in Education System; DeSeCo – Definition and Selection of Competencies sau NEWSKILLS) a rezultat că în ultimul deceniu atât cercetarea socio-economică, cât şi practica educațională au fost marcate de o mare instabilitate. Aşteptările viitoare de revigorare a acestui domeniu educațional şi de cercetare pun în fața decidenților cel puțin două soluții: competiția totală, în care decidenții nu ar trebui să se mai preocupe de stabilirea a "ce" şi "cum" să se transforme sistemul educațional, întrucât succesul ar fi evaluat de către "piață", adică studenții şi eventual părinții acestora ar decide ce fel de educație sunt dispuşi să accepte din oferta existentă. Este evident că un asemenea scenariu ar putea să pună în pericol coeziunea socială în noua economie bazată pe cunoaştere, întrucât succesul învățământului socio-economic ar fi redus la stabilirea "câştigătorilor" şi "perdanților" .

A doua soluție ar putea fi, potrivit opiniei experților, competiția controlată şi intervenția în cazuri de risc. În acest scenariu, decidenții ar trebui să ofere un cadru educațional de care cei implicați ar trebui să țină cont, plecând de la premisa existenței la nivel regional sau național a unor grade de autonomie. În aceste condiții, succesul ar putea fi evaluat la nivel central, intervenindu-se în caz de eşec. O asemenea alegere politică ar genera atât nevoia unei mai profunde cercetări socio-economice şi educaționale, dar şi a unor modalități corespunzătoare de descriere a obiectivelor şi de alegere a unor proceduri de evaluare şi audit corespunzătoare noilor cunoştințe cu care operează societatea bazată pe cunoaştere.

O problemă importantă care se pune în fața învățământului şi cercetării economice este cea a tipului de cunoştințe care sunt cu adevărat importante şi care trebuie oferite în noul context. Nu există un consens asupra acestui aspect, întrucât se pun în dezbatere probleme care țin de un proces normativ, care trebuie să se bazeze pe definirea "competențelor relevante" şi pe promovarea unui proces iterativ de asigurare a complementarității între abordările conceptuale şi cele practice, pentru a stabili priorități şi modalități de evaluare adecvate fiecărei etape. În acest demers, este foarte important să existe un permanent dialog între decidenți şi cei implicați în procesul educațional.

Tabelul 1.5.

Absolvenți după domeniul de studii în anul 2000

	Toate domeniile (număr)	Ştiință (S)	Inginerie (I)	S+I	Sănătate şi alimentație	Ştiințe sociale, umaniste, educație
Belgia	68.225	7	12	19	22,3	56,7
Danemarca	33.188	7	11	18	31,0	47,8
Germania	302.094	9	17	26	28,8	40,2
Spania	260.225	10	15	25	14,2	55,8
Franța	500.079	15	15	30	8,3	57,6
Irlanda	42.009	22	13	35	9,5	52,8
Italia	190.280	8	16	24	18,9	56,8
Luxemburg	680	11	4	15	…	79,1
Olanda	79.416	5	10	15	24,0	57,5
Austria	24.981	7	23	30	13,3	52,5
Portugalia	58.456	5	12	17	15,6	63,0
Finlanda	38.075	7	23	30	24,6	39,3
Suedia	42.391	10	21	31	23,0	43,9
Anglia	504.081	15	10	25	13,9	50,5
UE-15	2.143.500	12	14	26	16,4	52,6
SUA	2.066.595	9	8	17	15,6	63,0
Japonia	1.107.332	2	19	21	11,6	48,9
România	76230 (2001)	...	...	....	....	....

Sursa: Third European Report on Science & Technology Indicators 2003*, p. 187.*

În vederea promovării noilor cunoştințe, este important de evaluat gradul de perimare a cunoştințelor cu care se confruntă piața muncii, precum şi stabilirea "platformei minime de învățare". Această sintagmă desemnează, în unele opinii, nivelul cunoştințelor obligatorii pentru ocuparea unui anumit loc de muncă, precum şi aptitudinile necesare pentru a învăța la locul de muncă, în scopul dezvoltării profesionale, sau atât cunoştințele necesare profesiei, cât şi abilitatea de integrare în mediul profesional şi social.

Aceste definiții în sens larg pun în discuție probleme extrem de delicate cărora trebuie să le facă față societatea globală, şi anume consensul între partenerii supranaționali şi raportul între național, regional şi supranațional.

De altfel, mai ales în domeniul ştiințelor sociale, este dificil de relevat ce înseamnă "cunoştințe ştiințifice acceptabile" atât timp cât nici în domeniul ştiințelor exacte nu există un consens în această privință.

Datele prezentate mai sus oferă un tablou de o mare diversitate între țările europene, atât sub raportul potențialului de cercetare, cât şi al modelelor repartiției sectoriale a cercetătorilor. Totodată, se remarcă superioritatea SUA şi Japoniei în privința resurselor de muncă din ştiință şi tehnologie, nivel la care nu au ajuns în prezent decât două țări europene, şi anume Finlanda şi Suedia.

În cadrul Summit-ului de la Lisabona, experții domeniului şi-au pus cu îngrijorare întrebarea "cum se poate recupera decalajul față de SUA şi Japonia?". Răspunsul este dificil, întrucât fie vor fi identificate strategii şi mecanisme care pot modifica tendințele, fie vor exista evoluții greu controlabile, care țin de domeniul demografic sau al migrației forței de muncă şi care pot conduce la diminuarea severă a potențialului ştiințifico-tehnic şi pot compromite realizarea obiectivului de transformare a economiei europene în "economia cea mai dinamică şi competitivă din lume".

După unele estimări, pentru a se ajunge în UE la o pondere a cercetătorilor în totalul ocupaților din C-D egală cu cea a SUA, ar fi nevoie, la orizontul de timp 2010, de un surplus de 550 000 de cercetători, în condițiile în care în SUA ar exista o creştere zero. Dacă s-ar continua însă şi în viitor ritmul de creştere pe care SUA l-au avut în deceniul trecut, atunci va fi necesar un supliment de 835 000 de cercetători la nivelul UE, echivalând cu o creştere anuală de 6%, în comparație cu ritmul de 2,3% atins în deceniul trecut.

Desigur că sistemul educațional este în mare măsură responsabil de asigurarea necesarului suplimentar de forță de muncă înalt calificată, compatibilă cu cerințele sistemului S&T. Experiența a demonstrat că numărul anual de absolvenți din universitățile europene este mult mai mare decât în SUA şi Japonia (vezi tabelul 1.6), reprezentând circa 57% din numărul total al cercetătorilor (cu dispersie mare între țări), comparativ cu 36% în SUA şi 29% în Japonia. Cu toate acestea, ponderea cercetătorilor care revin la 1000 de persoane este în UE (5,36) mai redusă decât în SUA (8,66) şi Japonia (9,72).

Tabelul 1.6.

Rata absolvenților şi doctorilor în S&T din grupa 20-34 de ani la 1000 de persoane

(%)

Țările	Absolvenți la 1000 persoane în vârstă de 20-34 de ani	Doctori în ştiință şi tehnologie la 1000 persoane în vârstă de 25-34 de ani
Irlanda	16,26	0,50
Franța	12,29	0,65
Finlanda	11,39	1,01
Belgia	10,04	0,68
Japonia	8,66	0,25
Suedia	7,38	1,24
UE-15	6,85	0,42
Spania	6,70,	0,33
SUA	6,37	0,41
Belgia	6,19	0,43
Danemarca	5,27	0,49
Germania	4,79	0,81
Austria	4,25	0,58
Olanda	3,62	0,34
Italia	3,53	0,16
Portugalia	-	0,39

Sursa: Third European Report on Science & Technology Indicators 2003*, p. 187.*

În ultimii ani se pare însă că situația prezentată în tabelul 1.6 a cunoscut unele modificări. Astfel, potrivit datelor din European Innovation Scoreboard 2002, numărul noilor absolvenți raportat la populația din grupa de vârstă 20-29 este la nivelul UE de 10,3%, în comparație cu 12,5% în cazul Japoniei şi 10,2% în cazul SUA. Dispersia țărilor europene este între 23,2% (Irlanda) şi 1,8% Luxemburg. Peste nivelul european se situează Franța (18,6%), Finlanda (17,8%), Anglia (16,2%) şi Spania (11,6%). Dintre țările central-europene care vor adera la UE, pentru care am dispus de date, cea mai mare valoare a acestui indicator o are Polonia (5,9%) şi cea mai redusă Cehia (4%). Pentru România nu am dispus de date comparabile.

Tabelul 1.7.

Ponderea populației cu educație secundară şi terțiară, în anul 2000

(%)

	Ponderea populației cu educație cel puțin secundară	Ponderea populației cu educa-ție terțiară
Germania	83	25
Anglia	82	29
Danemarca	81	27
Suedia	79	31

	Ponderea populației cu educație cel puțin secundară	Ponderea populației cu educație terțiară
Austria	78	15
Finlanda	76	34
Olanda	67	26
UE-15	66	22
Franța	64	23
Luxemburg	63	19
Belgia	61	29
Grecia	55	18
Italia	48	10
Spania	40	23
Portugalia	22	10
Bulgaria	...	21
Cehia	...	12
Ungaria	...	14
Polonia	...	12
România	...	10
Slovacia	...	11

Sursa: Third European Report on Science & Technology Indicators, 2003*, p.194.*

Din tabelul 1.7 rezultă că România, alături de Portugalia şi Italia, are cel mai redus procent al populației cu educație de nivel înalt, mai puțin de jumătate din nivelul european. Bulgaria se afla la nivel aproape comparabil cu cel european.

Asigurarea în viitor a unor contingente de forță de muncă de înaltă calificare constituie o mare provocare pentru politicienii europeni, care trebuie să găsească cele mai adecvate metode de a face atractivă cariera ştiințifică pentru absolvenții care au înclinație spre valorificarea potențialului lor în acest domeniu, în condițiile în care alte sectoare de activitate, ca, de pildă, cel al tehnologiilor informaționale şi de comunicații sau firmele care au intrat în *e-business,* absorb din ce în ce mai mult personal înalt calificat.

Sondajele relevă că există o percepție relativ bună despre prestigiul domeniului S&T în rândul publicului larg în toate țările europene; în aceste condiții, cauzele reducerii ofertei pentru cercetare pot fi datorate neadecvării sau ineficienței sistemului educațional, îmbătrânirii populației, insuficientei atrageri a femeilor spre acest domeniu sau accentuării fenomenului de *brain-drain* (vezi anexele 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7).

CAPITOLUL 2
EVOLUȚIA PERSONALULUI DIN ACTIVITATEA DE C-D DIN ROMÂNIA

În ultimii ani, apariția economiei bazate pe cunoaştere a impus reconsiderarea rolului şi locului pe care îl ocupă activitatea de cercetare-dezvoltare, punându-se un accent deosebit pe inovativitate şi spirit antreprenorial. Astfel, la nivelul Uniunii Europene s-a conturat din ce în ce mai clar un sistem de politici menite să promoveze activitatea de cercetare şi să încurajeze diseminarea cunoştințelor create, cu obiective bine definite şi structurate, orientate spre viitor, urmărind o ameliorare substanțială a performanțelor în toate domeniile de activitate, prin intermediul Programului-cadru VI stabilindu-se trei principii fundamentale sub egida cărora se va crea şi va funcționa spațiul european al cercetării:

- concentrarea efortului de cercetare pe domeniile prioritare[1];
- necesitatea creării rețelelor de excelență;
- crearea unui sistem de proiecte integrate având ca scop îndeplinirea obiectivelor strategice stabilite şi realizarea unui suport european pentru inițiativele comune de cercetare.

În acest context s-au stabilit şi principalele priorități ale creării spațiului european al cercetării:

- cercetare şi inovare;
- resurse umane;
- infrastructuri de cercetare;
- ştiință şi societate.

Resursele umane angrenate în activitatea de cercetare-dezvoltare reprezintă o prioritate europeană şi, ca urmare, analizarea acestui aspect la nivel național se relevă a fi deosebit de importantă, cu atât mai mult cu cât primele înregistrări sistematice cu privire la acest domeniu au început să se facă în România abia la începutul anilor ’90. Aşa cum se arată în numeroase studii (Jasinski, 2002; Sandu, 2002), dezvoltarea unui sistem național de inovare eficient şi funcțional nu se poate realiza fără asigurarea unei mase critice de resurse materiale şi umane.

Evoluția personalului din unitățile cu activitate de C-D pe parcursul ultimelor două decenii a fost sinuoasă, putându-se evidenția trei perioade distincte:

- 1980-1985 creştere accentuată (ritm mediu 46,3%);

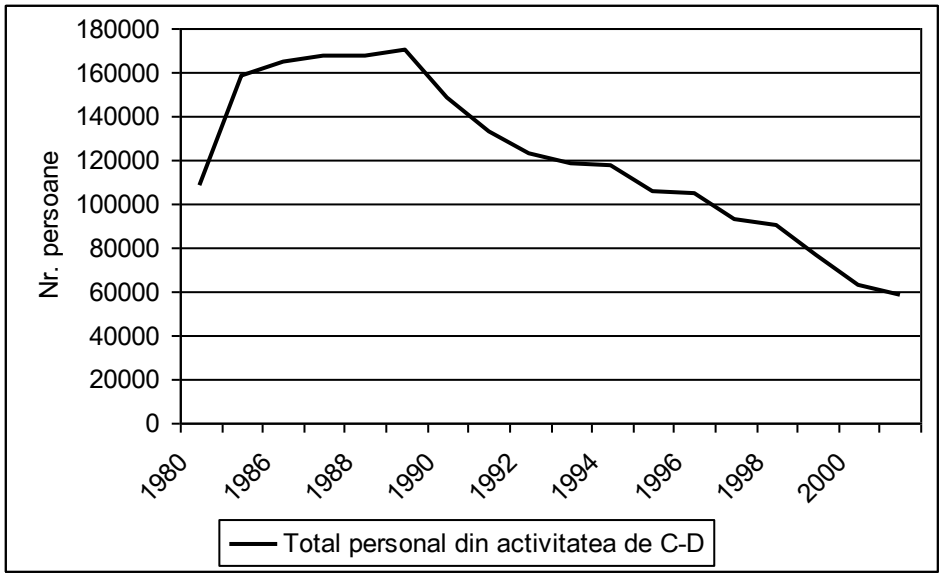
---

[1] “Concentrarea este esențială dacă vrem valoare adăugată, integrarea potanțialelor naționale şi atingerea aşa-numitei *mase critice* necesare progresului ştiinței şi tehnologiei într-o lume globalizată” – discurs P. Busquin în raportul prezentat cu ocazia adoptării Programului-cadru VI de către Consiliul de Miniştri.

- 1986-1989 creştere lentă (ritm mediu 7,2%);
- 1990-2001 scădere accentuată (ritm mediu 65,6%).

Figura 2.1

Evoluția personalului din unitățile cu activitate de C-D în perioada 1980-2001



Modificarea metodologiei de prelucrare a datelor, precum şi frecventele reajustări ale seriilor anterioare de date au făcut imposibilă realizarea unei analize complexe, pentru un orizont de timp mai lung.

În perioada 1993-2001[1], s-a manifestat o tendință puternică de reducere a personalului din C-D, valorile la sfârşitul anului 2001 situându-se la jumătatea celor din anul 1993. Analiza repartiției numărului de salariați din C-D pe principalele sectoare de execuție scoate în evidență o serie de aspecte pozitive şi negative. Astfel, în ceea ce priveşte învățământul superior, se poate observa existența unei tendințe accentuate de creştere atât a ponderii deținute de către această categorie în totalul salariaților, cât şi a numărului de salariați din învățământul superior, creştere corelată[2] cu evoluția numărului de cadre didactice din învățământul superior.

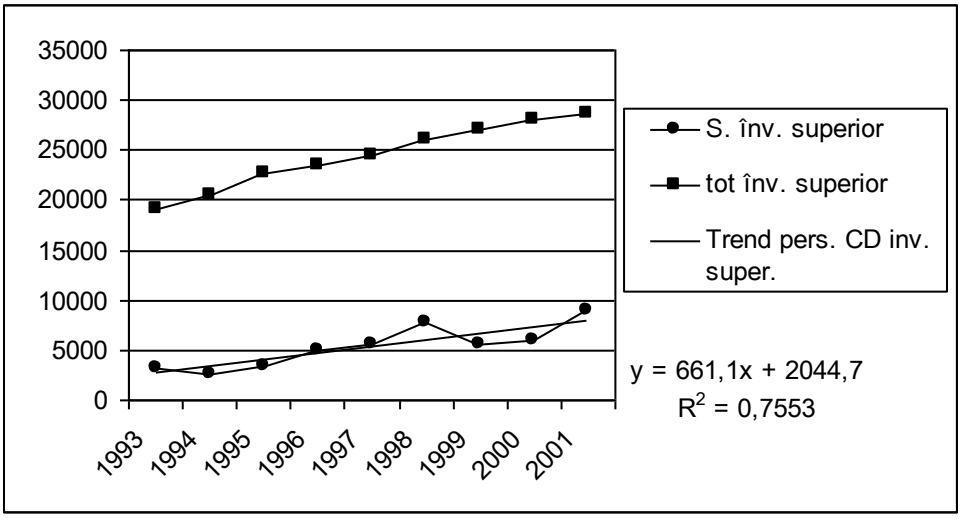
Ținând cont de corelația amintită, existența zonei de declin (1999-2000) pe curba personalului de C-D din sectorul învățământului superior poate fi explicată ca o consecință a modificărilor legislative şi instituționale care au avut loc în peri-

[1] Începând cu anul 1993, toate seriile au fost recalculate, astfel încât datele pot fi considerate omogene.
[2] 0,859 valoarea coeficientului de corelație.

oada respectivă (avem aici în vedere obligativitatea instituţiilor private de învăţământ superior de a-şi crea propriile departamente de cercetare), reglementări a căror aplicare a solicitat timp.

Figura 2.2.

Evoluţia personalului de C-D din învăţământul superior şi a personalului didactic din învăţământul superior în perioada 1993-2001



Această evoluţie ascendentă, care poate fi interpretată ca fiind pozitivă, trebuie privită însă cu rezervă, în măsura în care se impune o extindere a analizei spre sfera rezultatelor obţinute.

Se observă, de asemenea, că variaţia ponderii sectorului guvernamental a fost slabă, cea mai mică valoare înregistrându-se în anul 1997 (19,92%), iar cea mai mare în anul 2000 (28,07%).

Tabelul 2.1.

Dinamica şi structura numărului de salariaţi din activitatea de C-D pe sectoare de execuţie în perioada 1993-2001

(%)

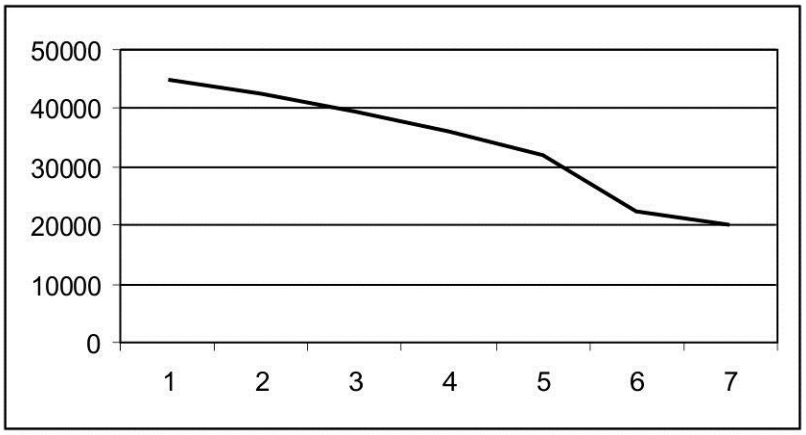
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/ 1993
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	49,4
Sector întreprinderi	76,8	77,13	74,44	74,45	74,02	69,97	69,34	62,41	59,15	38,05
Sector guvernamental	20,47	20,58	22,33	20,49	19,92	21,29	23,38	28,07	25,67	61,93
Sector învăţământ superior	2,73	2,29	3,23	4,76	6,06	8,74	7,28	9,52	15,18	274,85

***Sursa**: Prelucrări proprii pe baza datelor din* Anuarul statistic al României 1997, 2002.

Datele din tabelul 2.1 evidențiază faptul că ponderea personalului de C-D din sectorul întreprinderi în totalul personalului a urmat o traiectorie descendentă de-a lungul ultimului deceniu, ceea ce, alături de reducerea drastică a fondurilor alocate C-D (Sandu şi Munteanu, 2003), a influențat în mod negativ competitivitatea producției industriale româneşti.

Figura 2.3.

Evoluția ponderii personalului de C-D din sectorul întreprinderi



La nivelul sectorului industrial, în perioada 1995-2001, personalul de C-D din cadrul industriei prelucrătoare a deținut cele mai ridicate ponderi (peste 50%), în anul 1999 ajungând până la 72,77%.

Tabelul 2.2.

Evoluția ponderii personalului de C-D pe sectoare industriale
în perioada 1995-2001

(%)

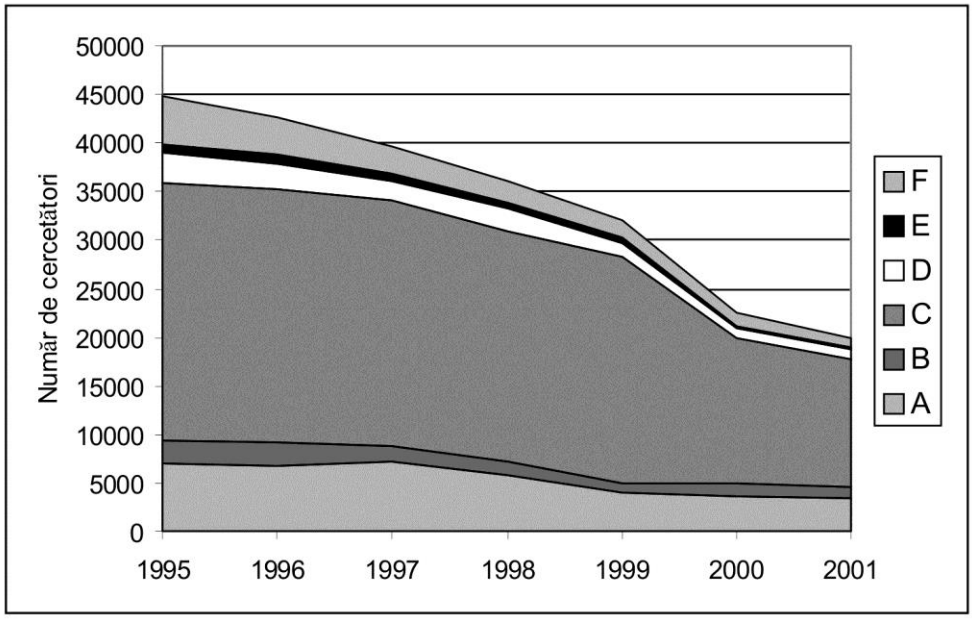
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A	15,48	15,9	17,99	16,18	12,22	15,7	17,44
B	5,41	5,54	4,23	3,82	3,45	6,2	5,87
C	59,27	61,16	64,03	65,67	72,77	66,2	65,2
D	6,99	6,25	5,0	6,63	4,39	4,36	5,16
E	1,99	2,16	1,79	1,53	1,6	1,57	1,48
F	10,86	8,99	6,96	6,17	5,57	5,97	4,85
Total	100	100	100	100	100	100	100

Notă: A – Agricultură, silvicultură şi pisicultură; B – Industrie extractivă; C – Industrie prelucrătoare; D – Energie electrică, termică şi gaze; E – Construcții; F – Alte activități.

***Sursa**: Prelucrare proprie pe baza datelor din* Anuarul statistic, 1997, 2001.

Figura 2.4.

Evoluția personalului de C-D din sectorul industrial



Din figura 2.4 se observă că personalul de C-D din agricultură şi industria extractivă a avut ritmuri de scădere mai lente decât în industria prelucrătoare.

Analiza repartiției numărului de cercetători pe principalele domenii de activitate din cadrul industriei prelucrătoare relevă faptul că peste 90% din personalul de C-D este concentrat în patru sectoare cu nivel tehnologic foarte scăzut: construcții metalice, maşini şi echipamente (C10), chimie şi fibre sintetice şi artificiale (C6), textile, produse textile, confecții de îmbrăcăminte, pielărie şi încălțăminte (C2) şi metalurgie (C9).

Tabelul 2.3.

Evoluția ponderilor personalului de C-D din unele domenii ale industriei prelucrătoare în perioada 1995-2001

(%)

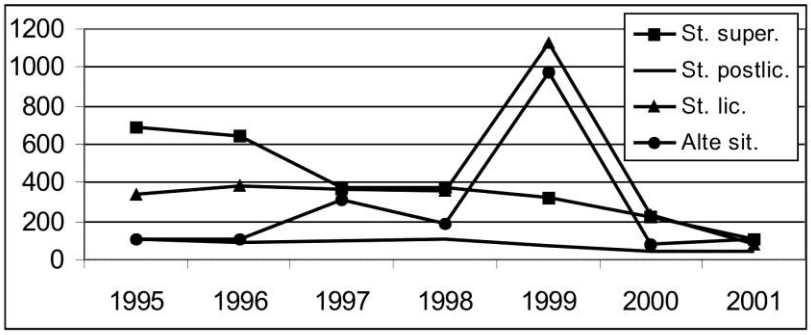
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
C2	4,68	4,68	4,54	4,29	10,76	3,91	2,56
C6	16,92	16,46	14,04	11,41	10,21	7,66	6,80
C9	8,35	8,94	8,73	8,17	6,21	8,61	10,1
C10	60,09	60,85	62,99	66,2	63,68	70,69	72,59
TOTAL	90,04	90,93	90,3	90,07	90,86	90,87	92,05

***Sursa**: Prelucrare proprie pe baza datelor din* Anuarul statistic 1997, 2002.

Din datele prezentate în tabelul 2.3 ne reține atenția situația personalului din industria textilă în anul 1999: se observă o creştere față de anul 1998 cu 6,5 puncte procentuale a ponderii deținute de personalul de C-D.

Figura 2.5.

Evoluția personalului de C-D din industria textilă după nivelul de pregătire

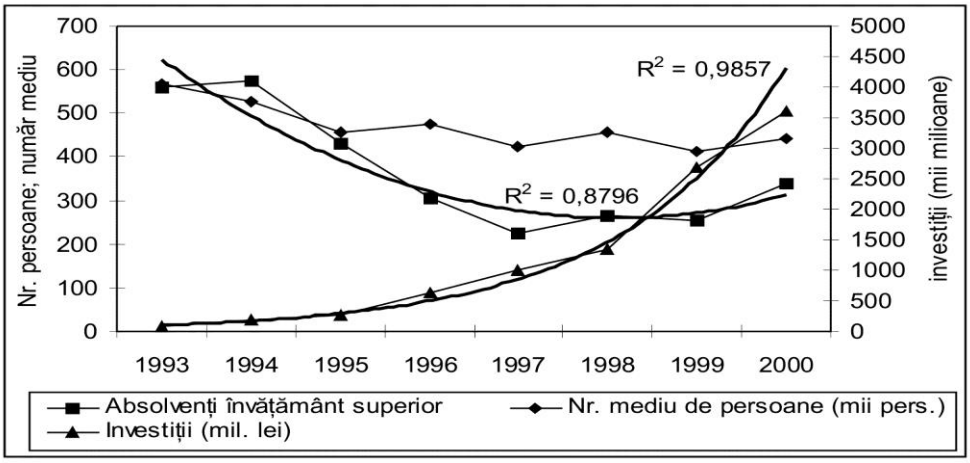


Această creştere a determinat sporul absolut pozitiv înregistrat în perioada 1999-1998 în grupa "Alte situații", cu toate că pe ansamblu s-a înregistrat un spor absolut negativ al personalului de C-D de 8363 de persoane.

Din figura 2.5a se observă existența unei legături între evoluția fluxurilor de investiții din industria textilă, a confecțiilor şi încălțămintei şi numărul de absolvenți ai învățământului superior cu specializarea industrie uşoară.

Figura 2.5a.

Evoluția unor indicatori specifici din industria textilă, a confecțiilor şi încălțămintei în perioada 1993-2000



Creşterea volumului investiţiilor în perioada 1998-2000 s-a datorat în principal intensificării producţiei în lohn în domeniu. După cum se cunoaşte, o dată cu liberalizarea economiilor din centrul şi estul Europei de la începutul anilor ’90, numeroase companii şi-au localizat principalii factori de producţie în ţările din această regiune. Primele ţări care au beneficiat de acest sistem au fost Cehia, Ungaria şi Polonia. Pe măsură ce acestea şi-au crescut gradul de adecvare la cerinţele Uniunii Europene (creşterea salariilor în principal), investitorii şi-au relocalizat producţia mai spre est. Acest val investiţional se îndreaptă în prezent către fostele ţări sovietice.

Cu toate că investiţiile realizate pentru dezvoltarea producţiei în lohn oferă posibilitatea creşterii volumului producţiei şi a productivităţii muncii, în foarte puţine cazuri ele dau ocazia receptorilor autohtoni să absoarbă corespunzător progresul tehnic şi să-l valorifice prin extinderea activităţii proprii de C-D.

Un alt factor care a contribuit la variaţia personalului de C-D din industria textilă l-a reprezentat intensificarea privatizărilor din industrie.

Din punctul de vedere al nivelului de pregătire a personalului din C-D, datele din tabelul 2.4 arată că personalul cu studii superioare a avut ritmul de descreştere cel mai puţin accelerat, fapt care ne îndreptăţeşte să considerăm că nivelul mediu de pregătire a personalului de C-D a crescut.

Tabelul 2.4.

Structura şi dinamica personalului din activitatea de C-D din cadrul industriei prelucrătoare în perioada 1995-2001

(%)

	2001/1995	1995	2001
Studii superioare	50,07	53,69	61,11
Studii postliceale	42,28	9,55	10,47
Studii liceale	42,61	21,99	22,03
Alte situaţii	28,7	14,77	6,39
Total	44,5	100	100

***Sursa**: Prelucrări proprii pe baza datelor din* Anuarul statistic al României 1997, 2002.

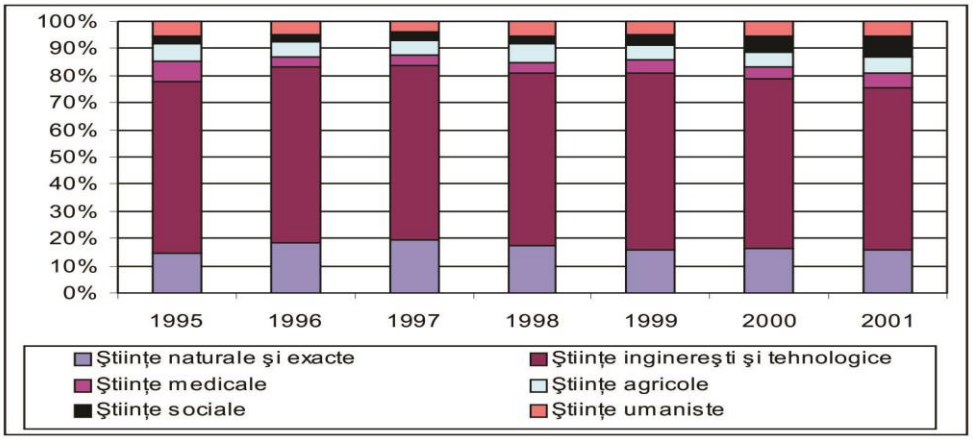
Se observă că personalul cu studii superioare reprezenta în anul 2001 peste 60% din totalul personalului, faţă de 53,7% în 1995, creştere datorată, aşa cum am menţionat, reducerii contribuţiei personalului necalificat. Cea mai accentuată scădere (cu 71,3% faţă de 1995) a numărului de salariaţi din industria prelucrătoare s-a înregistrat pentru personalul aflat în “alte situaţii decât cele menţionate”.

Pentru perioada 1993-2001, datele reflectă, de asemenea, şi modificări semnificative în structura personalului pe domenii ştiinţifice: creşteri în domeniul ştiinţelor sociale (de la 3% la 8%) şi al ştiinţelor naturale şi exacte şi scăderi în domeniul ştiinţelor agricole şi al ştiinţelor inginereşti şi tehnologice.

Sporirea continuă pe parcursul ultimului deceniu a preocupărilor oamenilor de ştiinţă români pentru cercetările privitoare la aspectele neeconomice ale vieţii populaţiei (calitatea vieţii etc.) este reflectată de creşterea ponderii numărului de cercetători din domeniul ştiinţelor sociale în totalul cercetătorilor.

Figura 2.6.

Structura numărului de cercetători pe domenii ştiinţifice

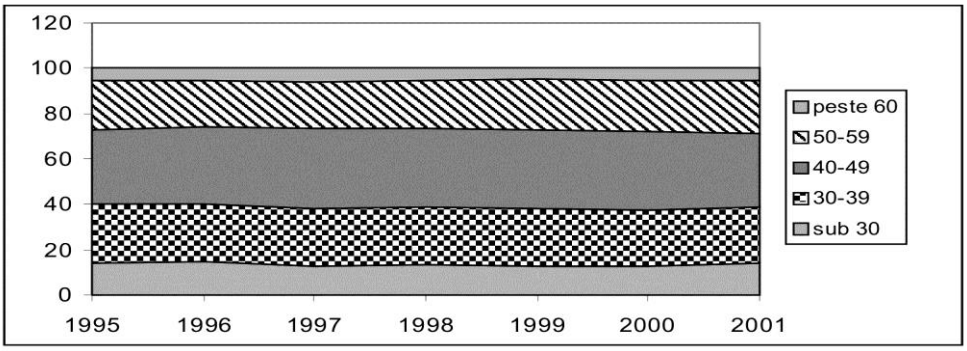


Se remarcă, de asemenea, că domeniul ştiinţelor sociale este singurul în care se înregistrează un spor absolut pozitiv al numărului de cercetători.

Analiza structurii pe vârste a numărului de cercetători în perioada 1995-2001 nu relevă existenţa unor modificări semnificative în ceea ce priveşte ponderile deţinute de către fiecare grupă de vârstă în total (figura 2.7). Se observă, de asemenea, că peste 70% din personalul de C-D este concentrat în zona de vârstă 30-49 de ani, caracterizată printr-o propensiune ridicată spre mobilitate.

Figura 2.7.

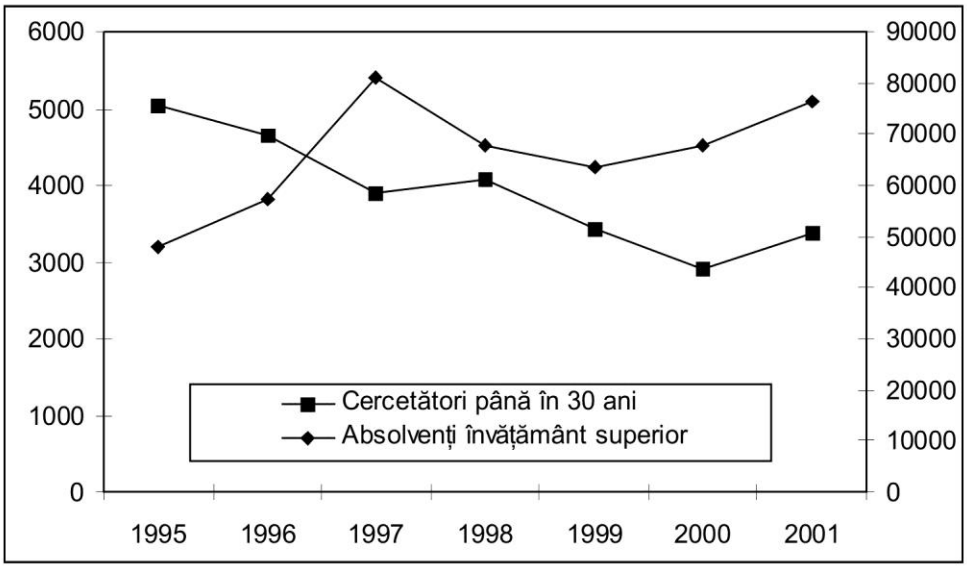
Evoluţia ponderii personalului de C-D pe grupe de vârstă



Cu toate că ponderea deținută de grupa “sub 30 de ani” a rămas relativ constantă în perioada 1995-2001, numărul de persoane s-a redus cu aproape 33%. Trebuie menționat că această scădere a personalului tânăr de C-D s-a produs pe fondul unei tendințe pronunțate de creştere a numărului absolvenților de învățământ superior (figura 2.8), ceea ce readuce în atenția noastră conceptul de atractivitate a profesiunii de cercetător. Reducerea fluxurilor de personal tânăr către cercetare poate conduce în timp la apariția unei “fracturi generaționale”, fenomen cu consecințe foarte grave asupra întregii activități de C-D.

Figura 2.8.

Evoluția personalului tânăr din activitatea de C-D



O atenție specială este acordată în statisticile internaționale personalului de C-D atestat. Cel mai lent ritm de scădere a personalului de C-D în perioada 1993-1995 s-a înregistrat în categoria cercetătorilor (40,38%). Personalul din categoria tehnicieni şi asimilați şi alte categorii a avut ritmuri mai accentuate de scădere, evoluție care a influențat semnificativ tendința de ansamblu.

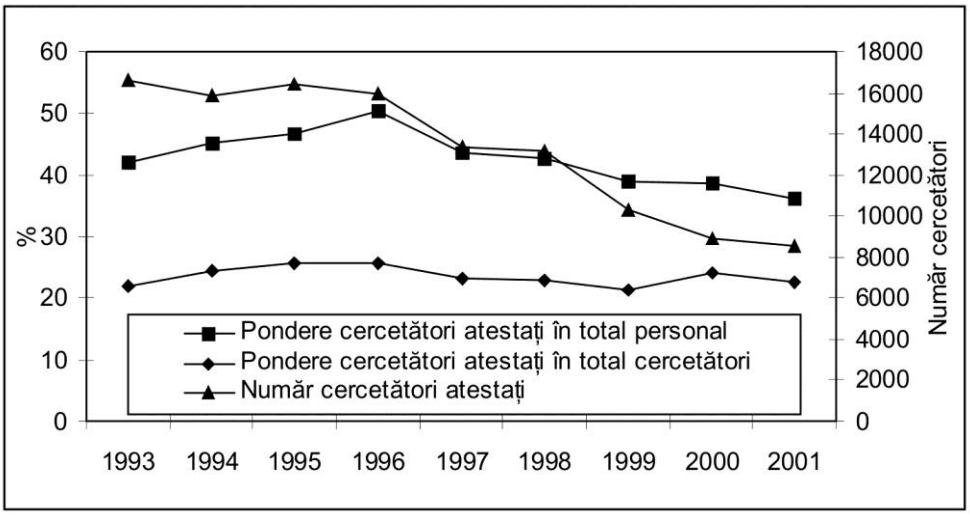
În cadrul grupei cercetători se evidențiază existența a două perioade cu evoluții divergente:

- prima, între 1993 şi 1996: pe fondul reducerii numărului de cercetători atestați, are loc o creştere a ponderii deținute de către aceştia, atât în grupa cercetători, cât şi pe total personal de C-D;

- în cea de-a doua perioadă, cuprinsă între 1997 şi 2001, ponderea deținută de cercetătorii atestați în total personal C-D şi în grupa cercetători s-a diminuat cu circa 3 puncte procentuale.

Figura 2.9.

Evoluția situației cercetătorilor atestați în perioada 1993-2001



Tabelul 2.5.

Dinamica şi structura personalului din activitatea de C-D după ocupație, în perioada 1993-2001

(%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cercetători	52,32	54,01	54,72	51,02	53,13	53,78	55,06	62,24	62,59
din care: - Cercetători atestați	42,07	45,01	46,83	50,3	43,55	42,83	39,03	38,51	36,05
- Tehnicieni şi asimilați	24,43	23,53	23,42	22,68	21,79	21,27	19,36	18,14	16,56
- Alte categorii de salariați	23,25	21,46	21,86	26,3	25,08	24,95	25,58	19,62	20,84

***Sursa**: Prelucrări proprii după datele din* Anuarul statistic al României, 1997, 2001.

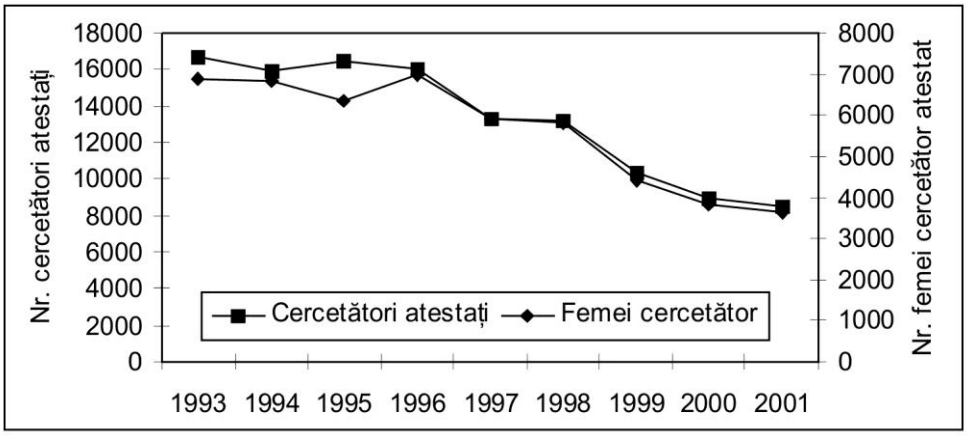
Ponderea numărului de cercetători în totalul personalului de C-D a crescut ca urmare a reducerii cu peste 66% a numărului de tehnicieni şi asimilați, această categorie reprezentând în anul 2001 16,56% din totalul cercetătorilor. Din datele

prezentate în tabelul 2.5 se observă diminuarea contribuției cercetătorilor atestați (36,05% în anul 2001), precum şi a altor categorii de salariați.

O evoluție interesantă se constată şi în ceea ce priveşte numărul de femei cercetător (figura 2.10). Se observă că ritmul de scădere a acestei populații a fost uşor mai lent decât cel al colectivității generale, personalul feminin fiind caracterizat printr-o mai mare stabilitate a locului de muncă.

Figura 2.10

Evoluția numărului de cercetători atestați şi a numărului de femei cercetător atestat în perioada 1993-2001



Din analiza de mai sus, se evidențiază permanentizarea declinului situației personalului angrenat în activitatea de C-D din România, realitate cu atât mai îngrijorătoare în contextul ultimelor tendințe pe plan mondial. În comparație cu evoluțiile înregistrate în ultimul deceniu în Uniunea Europeană sau SUA (creştere continuă a numărului de cercetători, diversificarea domeniilor de cercetare şi întărirea capacităților naționale de C-D prin alianțe şi parteneriate strategice), în România tendința de ansamblu a fost de reducere a activității.

Elaborarea unor previziuni cu privire la posibilele evoluții ale personalului de C-D din țara noastră, chiar şi pe termen scurt, s-a dovedit a nu fi realizabilă datorită variațiilor deosebite înregistrate în ultimul deceniu. Modificările legislative şi instituționale care au avut loc în toate sectoarele de activitate au avut o puternică influență asupra volumului şi structurii personalului de C-D. De asemenea, în sectorul industrial, privatizările şi închiderea multor întreprinderi au generat variații semnificative ale personalului de C-D.

Anexa 1

Considerația față de diferite profesiuni (în procentajul răspunsurilor)

Întrebare: Pentru care din următoarele profesiuni aveți cea mai mare considerație

Țara	Medici	Oameni de ştiință	Ingineri	Judecă-tori	Sportivi	Artişti	Avocați	Jurnalişti	Oameni de ştiință	Politicieni	Nici una	Nu ştiu
UE-15	71,1	44,9	29,8	27,6	23,4	23,1	18,1	13,6	13,5	6,6	6,9	3
Belgia	74,3	48,5	31,5	21,3	30,5	32,2	17,4	20,3	7,8	8,7	4,7	2,6
Danemarca	58,9	50,1	28,7	41,9	14,7	19,2	21,3	8,8	11,9	13,1	7,9	3
Germania	64,4	48,7	26,6	35,5	16,8	16,4	21,1	8,6	9	7,8	8,9	3,5
Grecia	68	53,3	24,7	26	49,1	31,8	17,5	24,4	14,5	5,8	6,5	0,4
Spania	68	47,4	32,1	20,9	32,8	25,8	15,2	26,7	16	6,2	8	4,2
Franța	80,4	47,9	33,8	20	26,1	30,3	15,4	17,6	10,6	3,2	5,6	1,5
Irlanda	69,6	22,9	24,3	24	35	13,4	16,2	14,1	18,4	6,1	6,2	5,5
Italia	67,4	46,4	27,1	23,3	19,3	29,8	12,5	12,3	18,1	4,5	6,7	2,5
Luxemburg	79,2	50,1	31,9	32,5	22,5	26,4	20,3	26,8	17,1	16,8	3,6	2,8
Olanda	72,2	50	29,2	39,1	27,5	29,6	24,7	15,9	13,7	14,9	7,6	3,4
Austria	65,2	36,2	16,5	29	23,1	13,7	15,6	8,1	16	8,7	9,1	3,4
Portugalia	76,5	35,2	26,4	30,4	22,3	24,9	15,5	25,8	15,6	5,9	4,8	3,3
Finlanda	76	43,5	27,5	26,3	17,1	25,6	14	10	18,6	7,1	4	2
Suedia	73,9	54,8	24,5	37,4	12,9	17,5	20,3	9,3	11,2	9,8	6,9	2,7
U.K.	78	40,9	36,3	27,2	23,3	14,8	22,8	5	14,6	6,3	5,1	3,6

Sursa: *Third European Report on S&T Indicators, 2003*, p. 200.

Anexa 2

Ponderea femeilor în totalul personalului din C-D (în FTE)

(%)

	Sectorul întreprinderi	Sectorul guvernamental	Sectorul învăță-mânt superior
Danemarca	25	47	39
Germania	17	35	35
Grecia	:	40	50
Spania	22	41	38
Italia	16	37	:
Austria	14	40	36
Finlanda		:	:
Suedia	25	33	37

Sursa: Third Euroepan Report on S&T Indicators, 2003.

Anexa 3

Ponderea femeilor în numărul total al profesorilor angajați cu normă întreagă în toate disciplinele

Țările	%
Finlanda	18
Franța	14
Spania	14
Italia	12
Suedia	11
UE-15	11
Grecia	10
Danemarca	8
Regatul Unit	7
Belgia	7
Austria	6
Olanda	6
Germania	6
Irlanda	5

Sursa: Third European Report on S&T Indicators, 2003.

Anexa 4

Ponderea femeilor în forța de muncă şi în totalul cercetătorilor

Țările	Sectorul învățământ superior	Sectorul guvernamental
Irlanda	46	
Portugalia	45	55
Grecia	44	37
Finlanda	42	38
Regatul Unit	35	21
Spania	34	37
Suedia	33	28
Franța	32	29
UE-15	31	31
Olanda	29	…
Belgia	28	…
Italia	28	38
Danemarca	27	31
Austria	26	32
Germania	26	22
SUA	23	…
Japonia	…	11

Sursa: Third European Report on S&T Indicators, 2003*, p. 259.*

Anexa 5

Ponderea femeilor cercetător în sectorul învățământ superior după domenii ale ştiinței

(%)

Țările	Ştiințe ale naturii	Inginerie	Ştiințe medicale	Ştiințe agricole	Ştiințe sociale şi umane
Belgia	0,30	0,22	0,39	0,35	0,36
Danemarca	0,23	0,13	0,32	0,43	0,32
Germania	0,17	0,11	0,33	0,31	0,30
Franța	0,29	0,17	0,21	…	0,38
Irlanda	0,45	0,26	0,68	0,12	0,55
Italia	0,31	0,14	0,23	0,24	0,36
Olanda	0,20	0,14	0,37	0,26	0,30
Austria	0,15	0,06	0,27	0,26	0,30
Portugalia	0,49	0,29	0,50	0,44	0,49
Finlanda	0,34	0,22	0,52	0,36	0,48
Suedia	0,31	0,19	0,51	0,41	0,44
Regatul Unit	0,25	0,15	0,52	0,33	0,39

Sursa: Third European Report on S&T Indicators, 2003*, p. 261.*

Anexa 6

Ponderea femeilor profesor cu grad academic A şi C

	Profesor asistent	Profesor
Finlanda	18	47
Portugalia	17	44
Spania	15	33
Franța	14	…
Regatul Unit	12	40
Suedia	12	38
Italia	12	41
Grecia	10	32
Danemarca	8	34
Belgia	7	21
Austria	6	31
Olanda	6	22
Germania	6	14
Irlanda	5	16
Japonia	8	19

Anexa 7

Ponderea persoanelor din alte țări angajate în anul 2000

Țara	Total populație activă	Persoane cu calificare superioară	Persoane ocupate în sectorul S&T
Luxemburg	41,3	45,1	33,5
Irlanda	3,6	-	7,6
Belgia	7,6	5,9	6,6
Austria	9,4	8,7	6,1
Germania	8,2	4,7	5,7
UK	4	4,2	5,4
Suedia	4,3	4,7	4,4
Media UE	4,6	3,7	4,1
Olanda	3,9	3,4	4
Franța	5,3	3,4	3,4
Danemarca	2,6	2	2,3
Portugalia	2	2,5	1,7
Finlanda	1	0,8	1,3
Grecia	3,7	3,3	1,1
Spania	1,3	1,3	0,7
Italia	1	1	0,6

Sursa: Third European Report on S&T Indicators, 2003*, p. 236.*

Bibliografie

Auriol L.; Radosevic S. (1996) – *R&D and Innovation Activities in Central and Eastern European Countries: Analyses Based on S&T Indicators*, OECD , "Room Document" No. 13, 1996.

Brower E.; Kleiknecht A. (1992) – *An Innovation Survey in Sciences: The Experience with the CIS Questionnaire in the Netherlands*, OECD/TEP.

Chabbal R. (1995) – *Characteristics of Innovation Policies, Namely for SMEs*, "Science, Technology, Industry", No. 161.

Commission of the European Countries (2002). Report from the Commission – *Research and Technological Development Activities of the EU* – Annual Report, Bruxelles, 2003.

European Commission (1997) – *Second European Report on Science and Technology Indicators*, Report EUR 17639 EN, 1997.

European Commission – *Third European Report on Science and Technology Indicators, 2003*, Bruxelles.

European Union (1994) – *The Community Innovation Survey – Status and Perspectives*, Luxembourg, Office for Official Publications of the E.C.

Sandu, S. (1998) – *Industrial R&D Reform in Romania, in Transforming Science and Technology Systems – the Endless Transition*? NATO Science Series, IOS Press, Amsterdam.

*** *Anuarul statistic al României 1997, 2001* – INSSE.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 101/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

DIRECȚII DE ACȚIUNE, MĂSURI ŞI INSTRUMENTE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A FUNCȚIONALITĂȚII ŞI EFICIENȚEI SISTEMELOR DE PROTECȚIE SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"DIRECȚII DE ACȚIUNE, MĂSURI ŞI INSTRUMENTE
DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A FUNCȚIONALITĂȚII ŞI EFICIENȚEI SISTEMELOR
DE PROTECȚIE SOCIALĂ ÎN ROMÂNIA",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001

Autori:

dr. Maria POENARU – coordonator
dr. Constantin GRIGORESCU
drd. Constanța PETCU

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE 191

1. SCOPUL ŞI PRINCIPALELE OBIECTIVE ALE REFORMELOR..... 192
   1.1. În ţări europene dezvoltate 192
   1.2. În România..... 193

2. REFORMA SISTEMULUI DE PENSII 195
   2.1. Progrese şi limite în reformarea sistemului de pensii..... 195
   2.2. Probleme şi direcţii de acţiune 197
   Referinţe bibliografice..... 200

3. REFORMA SISTEMULUI SANITAR DIN ROMÂNIA 201
   3.1. Elemente care particularizează obiectivele reformei 201
   3.2. Direcţii de acţiune şi rezultate 202
   3.3. Probleme şi soluţii posibile..... 205
   Referinţe bibliografice 210

4. REFORMA SISTEMULUI DE PROTECŢIE SOCIALĂ A ŞOMERILOR 211
   4.1. Experienţa ţărilor membre ale UE 211
   4.2. Efecte ale reformei sistemului asigurărilor de şomaj în România 218
   4.3. Orientări şi direcţii de acţiune în perspectiva integrării europene 220
   Referinţe bibliografice 225

CUVÂNT ÎNAINTE

Volumul de față cuprinde studiile elaborate pentru faza finală a proiectului P 2/6 “Fundamente economice ale protecției sociale în România în contextul integrării europene”, parte componentă a programului de cercetare CERES – 1.

Studiile sunt grupate sub titlul “Direcții de acțiune, măsuri şi instrumente de îmbunătățire a funcționalității şi eficienței sistemelor de protecție socială în România”. Ele vin în completarea celor efectuate în cele trei faze anterioare ale proiectului, care au vizat următoarele subteme:

Faza I: Dimensiunea socială a Uniunii Europene;

Faza a II-a: Evoluții recente şi preocupări de modernizare a sistemelor de protecție socială în țările UE şi în România;

Faza a III-a: Finanțarea protecției sociale în țările UE şi în România;

Faza a IV-a: Prestațiile sociale în țările membre ale Uniunii Europene şi în România.

Studiile elaborate în această fază sunt axate pe analiza principalelor transformări înregistrate până în prezent în trei segmente majore ale protecției sociale din România: sistemul de pensii, sistemul de sănătate şi sistemul de protecție a şomerilor. Obiectivele urmărite au fost să fie puse în evidență: principale direcții de acțiune şi măsuri întreprinse în procesul reformei; punctele tari şi cele slabe ale sistemelor de protecție socială; posibile soluții pentru rezolvarea, în următoarea perioadă, a problemelor majore cu care se confruntă fiecare sistem.

Maria Poenaru

1. SCOPUL ŞI PRINCIPALELE OBIECTIVE ALE REFORMELOR

1.1. În țări europene dezvoltate

Începând cu cea de a doua parte a anilor ’70, sistemele de protecție socială din țările europene dezvoltate au fost confruntate cu o criză economică. Aceasta a avut ca primă consecință creşterea cheltuielilor sociale (respectiv a cheltuielilor pentru indemnizații de şomaj, pentru plata pensiilor, pentru sănătate etc.) şi scăderea resurselor pentru finanțare datorită încetinirii creşterii salariilor, încasărilor fiscale şi diminuării numărului celor care cotizează. Pe scurt, aceasta a însemnat mai multe cheltuieli şi mai puține resurse. Menționăm că ponderea cheltuielilor de protecție socială în PIB, pe ansamblul Uniunii Europene, a fost în 1999 de 27,7%. În România, această pondere reprezintă, conform calculelor noastre, aproximativ 15%, aplicată, evident, la un PIB substanțial mai mic.

Primele dificultăți au fost de natură financiară, deficitele conturilor (fondurilor) sociale crescând o dată cu adâncirea crizei economice. Ele au persistat şi s-au accentuat în timp, astfel încât problema finanțării cheltuielilor de protecție socială a devenit cauza principală a declanşării reformelor, obiectivul fiind ameliorarea crizei financiare din sistemul protecției sociale.

Pentru a face față acestor dificultăți, erau previzibile două soluții: reducerea cheltuielilor sociale sau creşterea substanțială a resurselor destinate finanțării cheltuielilor[1].

Literatura de specialitate arată că, în majoritatea cazurilor, în ultimele două decenii (anii ’80 şi ’90), măsurile adoptate pentru rezolvarea sau ameliorarea crizei financiare a sistemelor de protecție socială au gravitat în jurul primei soluții [2]. Totuşi, cu toate eforturile făcute, intervenția şi jocul diferitelor forțe sociale şi economice au avut ca efect creşterea în continuare a cheltuielilor de protecție socială

---

[1] Bruno Palier, *De la crise aux réformes*, “Problčmes économiques” nr. 2801-2802/2003.

[2] Amintim faptul că primele trei decenii postbelice au reprezentat o perioadă glorioasă a dezvoltării protecției sociale, când obiectivele politicilor în domeniu erau legate de acoperirea întregii populații şi de generalizarea protecției sociale. În această perioadă, sistemele de protecție socială din aceste țări au ajuns la maturitate.
Contextul social economic schimbat din ultimele două decenii şi jumătate şi problemele ridicate de nivelul înalt al cheltuielilor sociale au adus modificări în politicile publice. Schimbările s-au produs, în principal, ca urmare a influenței unor factori care țin esențial de modificări ale climatului socio-economic. Pe de o parte, este vorba despre apariția unor forțe sociale (sindicate, patronate) purtătoare ale unor conflicte de interese legate de mobilizarea şi utilizarea unor resurse publice importante care reprezentau în jur de o pătrime sau chiar o treime din PIB. Pe de altă parte, guvernele s-au confruntat cu problemele deficitelor bugetare care trebuiau ținute sub control, precum şi cu cele care pot fi declanşate de reducerea severă a nivelului protecției sociale.

până în jurul anului 1993. Pentru acoperirea acestor cheltuieli s-a făcut apel la măsuri care vizau preponderent sporirea resurselor (în special mărirea cotizațiilor sociale plătite de salariați şi/sau angajatori).

Reformele întreprinse în domeniul protecției sociale din țările vest-europene au continuat în ultimul deceniu cu obiectivul de reducere a cheltuielilor de protecție socială.

Politicile de control al creşterii cheltuielilor de protecție socială au fost promovate în noul context în care țările europene s-au angajat, prin semnarea tratatului de la Maastricht în 1992, să adopte moneda unică euro a cărei introducere a fost condiționată şi de reducerea deficitelor bugetare şi a datoriei publice, la care un „aport" semnificativ au şi conturile de securitate socială[1].

Concret, măsurile de reformă au vizat, cu deosebire, scăderea nivelului unor prestații sau încetinirea creşterii lor, care constituie, aşa cum se ştie, partea covârşitoare a cheltuielilor de protecție socială. S-a pus, de asemenea, problema unor restructurări instituționale interne proprii fiecărui segment al sistemului de protecție socială, astfel încât acestea să funcționeze mai eficient şi să conducă la realizarea obiectivului de reducere sau frânare a creşterii costurilor. Modalitățile concrete de acțiune în procesul de reformă a fiecărui tip de schemă de protecție socială (pensii, îngrijirea sănătății, protecția şomerilor etc.) au fost şi sunt foarte diferite de la o țară la alta[2].

1.2. În România

Țările care se află în procesul de tranziție la economia de piață, inclusiv România, şi-au propus încă de la începutul anilor '90 transformarea sistemelor lor de protecție socială, astfel încât acestea să fie ancorate în sistemul relațiilor de piață specifice economiilor capitaliste şi să îndeplinească, în noile condiții, funcția de protecție – principala rațiune de a fi a acestora.

---

[1] În jurul anului 1993 şi în special după acest an, în numeroase țări europene s-a declanşat un val de reforme în domeniul social, vizând cu deosebire sistemele de pensii şi sistemele de sănătate, care împreună absorb cea mai mare pondere, în jur de 80%, din totalul cheltuielilor de protecție socială. Între acestea menționăm: reforma Seehofer (a sistemului de sănătate) în Germania (1992), reforma pensiilor în Germania din 1997, reforma pensiilor (Amato – 1992 şi Dini – 1995) în Italia, reforma Balladur a pensiilor din cadrul regimului general de securitate socială din 1993 şi planul Juppé din 1995 în Franța.
Cu acelaşi scop al menținerii sub control a cheltuielilor de protecție socială, unele țări europene (Olanda, Irlanda, Danemarca, Spania, Italia) au procedat la încheierea unui pact între partenerii sociali la nivel național referitor la garantarea moderării creşterilor salariilor şi acceptarea de reforme în sistemul protecției sociale cu scopul respectării criteriilor de la Maastricht.

[2] Mai multe elemente despre principalele orientări privind reformele în domeniul social sunt cuprinse într-un studiu elaborat de: C. Grigorescu (coordonator), M. Poenaru, M. Molnar, C. Petcu, L. Chisăgiu, *Orientări actuale privind reformele în domeniul social în vederea compatibilizării cu UE,* Grupul ESEN – 2, INCE, CIDE, Bucureşti.

Trebuie menționat că întregul sistem de protecție socială din România era fondat pe un model specific fostelor țări socialiste, a cărui trăsătură dominantă era dată de faptul că bugetul de stat era sursa de susținere financiară, fără a exista legături directe şi, respectiv, responsabilități ale părților implicate (beneficiari, furnizori de prestații, finanțatori) în funcționarea diferitelor scheme. Existau, în cazul anumitor segmente ale sistemului de protecție socială, şi elemente de construcție similare cu cele din țările occidentale. Este cazul, de exemplu, al sistemului de pensii (pentru salariați) care avea la bază principiul asigurărilor sociale (de tip bismarckian) sau al sistemului de sănătate, care era un sistem cu acces universal, similar, în linii mari, cu Sistemul național de sănătate din Marea Britanie.

Începutul reformei în domeniul social a fost marcat de adoptarea încă din 1991 a unei legi care consfințea protecția socială a şomerilor, acesta fiind semnalul recunoaşterii şomajului ca fenomen firesc în economia de piață.

Reforma sistemului public de pensii a avut ca motivație şi, totodată, ca obiectiv principal, realizarea unei mai bune corelații între contribuțiile de asigurare socială plătite (în întreaga viață activă, şi nu salariul din ultima perioadă) şi nivelul pensiei. De la vechiul sistem a fost păstrat principiul asigurărilor sociale şi finanțarea după metoda repartiției. Acesta constituie primul pilon al noului sistem de pensii. Un alt obiectiv al reformei a fost acela de a se crea un al doilea pilon de pensii publice obligatorii prin care să se furnizeze, în viitor, persoanelor asigurate o pensie individualizată a cărei finanțare să se bazeze pe metoda acumulării de capital, precum şi un al treilea pilon de pensii private. Reforma sistemului public de pensii a început în 2001, o dată cu intrarea în vigoare a legii pensiilor, prin punerea în aplicare a prevederilor legate de primul pilon.

Ideea necesității unei reforme a sistemului sanitar a fost lansată încă de la începutul anilor ’90. S-a propus transformarea sistemului sanitar dintr-unul cu acces universal şi bazat pe finanțare de la buget într-un sistem (public) fondat pe principiul asigurărilor sociale. Reforma sistemului sanitar a început, după o lungă perioadă de pregătire, o dată cu adoptarea în 1998 a legii privind asigurările sociale de sănătate.

În ceea ce priveşte sistemul de asistență socială, aproape inexistent înainte de 1989, trebuie menționat faptul că, în acest segment al protecției sociale, s-a pus mai degrabă problema creării şi dezvoltării unor scheme de asistență în contextul amplificării problemelor legate de creşterea sărăciei şi al necesității protecției unor categorii de persoane defavorizate (cum sunt, de exemplu, persoanele cu deficiențe). În prezent operează un sistem de asistență socială care cuprinde mai multe scheme, între care: ajutoare băneşti care se acordă peroanelor sărace (cu venituri sub un anumit plafon) în baza legii venitului minim garantat, ajutoare/subvenții pentru compensarea unei părți a cheltuielilor efectuate pentru plata energiei termice furnizate prin centrale termice, alocații pentru persoanele cu handicap etc.

2. REFORMA SISTEMULUI DE PENSII

2.1. Progrese şi limite în reformarea sistemului de pensii

În contextul tranziției la economia de piață şi al aderării României la UE, s-au făcut paşi însemnați în reformarea sistemului de pensii, menit să contribuie la îmbunătățirea condițiilor de viață ale persoanelor vârstnice. S-a adoptat o nouă lege a pensiilor publice şi, potrivit tendințelor din țările comunitare, se are în vedere dezvoltarea unui parteneriat public-privat în asigurarea veniturilor de înlocuire, respectiv a prestațiilor privind pensiile de bătrânețe, de invaliditate şi de urmaş. Ne referim la obiectivul guvernului de a completa pensia publică de bază cu pensii suplimentare, prin legiferarea unor scheme ocupaționale de pensii, cu administrare privată, precum şi a unui fond de pensii finanțat din sumele provenite din privatizarea întreprinderilor de stat.

Prin conținutul său, noua lege a pensiilor publice (Legea nr. 19/2000) corespunde condițiilor actuale şi de perspectivă ale dezvoltării societății româneşti: ea funcționează potrivit principiului solidarității sociale dintre generațiile de persoane active şi pensionari şi vizează cvasitotalitatea forței de muncă; determină prelungirea vârstei legale de pensionare şi a stagiului complet de cotizare atât pentru bărbați, cât şi pentru femei; asigură o strânsă legătură între veniturile şi contribuțiile plătite şi mărimea pensiei, respectiv înlătură posibilitatea apariției unor inechități şi inegalități nejustificate între pensii, fapt ce contribuie la stimularea activității fiecărui lucrător. Dintre elementele forte ale legii, menționăm:

- Extinderea obligativității participării la regimul public de pensii, practic, a tuturor persoanelor active: persoane care lucrează cu contract individual de muncă, respectiv marea categorie socială a salariaților; persoanele aflate în funcții elective sau numite în cadrul autorității executive, legislative şi judecătoreşti; funcționarii publici; membrii cooperativelor meşteşugăreşti; şomerii, precum şi lucrătorii care nu au statut de salariați. Această categorie este foarte eterogenă şi participarea persoanelor respective presupune realizarea unui venit brut anual echivalent cu cel puțin trei salarii medii brute pe economie, ca şi o declarație de asigurare. Din categoria respectivă menționăm: persoanele autorizate să desfăşoare activități independente, meşteşugarii individuali, membrii asociației familiale, țăranii cu gospodărie individuală şi membrii societăților agricole, arendaşii etc. Prin contract de asigurare, în sistemul public de pensii se pot înscrie şi alte persoane care nu se regăsesc într-una din situațiile menționate mai sus.
  Obligativitatea participării la regimul public de pensii, practic, a tuturor persoanelor active (salariați, funcționari publici, persoane aflate în funcții elective sau numite în organele de stat etc.) este de natură să contribuie la creşterea numărului persoanelor asigurate şi la tratarea unitară a acestora,

respectiv la eliminarea unor discriminări sau deosebiri substanțiale privind cerințele şi condițiile de pensionare şi cuantumul pensiilor, stabilite pe criterii profesionale sau de altă natură. Deşi legea proclamă "principiul unicității, potrivit căruia statul organizează şi garantează sistemul public bazat pe aceleaşi norme de drept" (art. 1, alin. a), în afara regimului public de pensii sunt militarii, magistrații şi avocații, care au regimuri proprii de pensii. Recent, printr-o ordonanță de urgență a guvernului, s-au stabilit reguli speciale pentru determinarea mărimii pensiei, mult mai avantajoase, şi pentru personalul diplomatic şi consular.

- Stabilirea unei legături directe între mărimea pensiei, pe de o parte, şi veniturile, respectiv contribuțiile sociale plătite în întreaga carieră profesională, pe de altă parte. În acest cadru, calcularea pensiei se face printr-un sistem de puncte, determinat prin raportarea câştigului salarial din fiecare lună pentru care s-au plătit contribuții sociale la câştigul salarial mediu pe economie, mărimea pensiei fiind egală cu punctajul mediu anual din întreaga viață activă înmulțit cu valoarea unui punct de pensie (stabilit anual prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat). În legislația anterioară, baza de calcul a pensiei era de numai cinci ani consecutivi, din ultimii zece ani anteriori deschiderii pensiei; de aici şi posibilitatea apariției unor "aranjamente" în vederea obținerii de pensii mai mari, în dezacord cu veniturile şi contribuțiile sociale plătite în întreaga viață activă.
- Prelungirea treptată a vârstei standard de pensionare şi a stagiului complet de cotizare: pentru bărbați la 65 şi, respectiv, 35 de ani şi pentru femei la 62 şi, respectiv, 30 de ani.
- Stimularea prelungirii vieții active peste vârsta standard de pensionare, prin majorarea punctajului aferent fiecărei luni suplimentare de muncă cu un coeficient de 0,3% şi descurajarea pensionării înainte de împlinirea vârstei standard. Pensionarea anticipată cu maximum cinci ani este posibilă numai pentru persoanele care au depăşit stagiul complet de cotizare cu cel puțin zece ani. Există, totodată, posibilitatea pensionării anticipate cu cinci ani şi pentru persoanele care au depăşit stagiul complet de cotizare cu până la zece ani, dar cu diminuarea pensiei cu procente care variază între 0,05 şi 0,50% pentru fiecare lună de anticipare (pensia anticipată parțială).

Un sistem modern de pensii presupune mai multe regimuri de pensii, dezvoltarea, aşa cum s-a arătat, a unui parteneriat public-privat. Sub acest aspect, sistemul public de pensii din România este deficitar, situația fiind chiar mai rea decât în trecut, când, pe lângă regimul pensiei de asigurări sociale de stat, exista şi regimul pensiei suplimentare. Aceeaşi situație există şi în cazul asigurărilor sociale pentru agricultori. La adoptarea actualului regim public de pensii, s-a desființat pensia suplimentară, fără să se pună ceva în locul acesteia.

Strategia de dezvoltare a României pe termen mediu şi planurile de acțiune ale guvernului au preconizat un sistem de pensii cu trei piloni: pensia publică şi,

respectiv, fonduri private de pensii obligatorii şi facultative. Realizarea acestui obiectiv este mult rămasă în urmă. Date fiind fraudele şi falimentele care s-au înregistrat în domeniul fondurilor mutuale din țara noastră, precum şi a unor fonduri private de pensii din țările dezvoltate, prudența guvernului în introducerea unor astfel de fonduri este de înțeles. Reglementarea riguroasă şi dimensionarea corectă a fondurilor private de pensii sunt însă de natură să diminueze mult riscuri de genul celor menționate, fondurile respective putând să devină o sursă suplimentară de venituri la bătrânețe. Proiectul de lege privind schemele ocupaționale de pensii şi, respectiv, proiectul de lege privind fondul de pensii finanțat din veniturile provenite din privatizare, anunțate de organele de stat, se înscriu în procesul de modernizare în continuare a sistemului românesc de pensii.

O dată cu relevarea acestor aspecte esențiale, menționăm şi faptul, nu mai puțin însemnat, că însăşi actuala lege a pensiilor publice necesită unele îmbunătățiri. Ne referim în primul rând la recalcularea pensiilor existente în plată la data intrării în vigoare a legii. În acest sens, este necesar ca şi pensiile stabilite potrivit legislației anterioare să fie calculate prin luarea în considerare a veniturilor şi contribuțiilor plătite în întreaga activitate profesională, aşa cum se procedează pentru deschiderea de noi pensii. Inițial, această cerință a fost cuprinsă în lege; însă prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2001 s-a renunțat la principiul tratării unitare a tuturor pensionarilor, pensiile anterioare datei de 1 aprilie 2001 rămânând neschimbate. Pensiile respective conțin însă inegalități şi inechități nejustificate acumulate în timp, dar şi în raport cu cele care se stabilesc pe baza veniturilor din întreaga carieră profesională. Sub acest ultim aspect este afectată mărimea pensiei multor pensionari, îndeosebi a acelora care au o mare vechime în muncă şi care de regulă provin din învățământ, cercetare ştiințifică şi sectorul sanitar.

2.2. Probleme şi direcții de acțiune

Aşa cum s-a arătat, actuala lege a pensiilor cuprinde reglementări care stimulează munca şi elimină posibilitatea apariției de inegalități şi inechități nejustificate între pensii. Cu toate acestea, în prezent, sistemul public de pensii din România se confruntă cu numeroase şi serioase probleme: există un mare dezechilibru între numărul de pensionari şi numărul de salariați; contribuțiile sociale sunt foarte mari şi depăşesc cu mult cotele existente în țările UE; din 1995, cheltuielile bugetelor asigurărilor sociale de stat depăşesc cu mult veniturile şi mărimea pensiei este nesatisfăcătoare pentru majoritatea pensionarilor. În plus, există inegalități şi inechități între pensii generate de perioada de pensionare. Astfel:

- Raportul dintre numărul de pensionari şi numărul de salariați este nesustenabil: în iunie 2003, existau 4420,5 mii de salariați plătitori de contribuții de asigurări sociale şi 4563,9 mii de pensionari proveniți din sistemul asigurărilor sociale de stat, raportul dintre cei doi indicatori fiind aproximativ de 1:1. În realitate, dacă se iau în considerare şi pensionarii proveniți din regimul

asigurărilor pentru agricultori (în număr de 1572,9 mii), raportul amintit este cu totul nefavorabil. Menționăm că în 1989 raportul dintre numărul de salariați şi numărul de pensionari de asigurări sociale de stat a fost de 3,5:1.

- Cota contribuțiilor de asigurări sociale în primii doi ani de funcționare a legii (2001 şi 2002) pe grupe de muncă a fost de 35% pentru condiții normale de muncă, de 40% pentru condiții deosebite şi de 45% pentru condiții speciale de muncă. Asemenea cote de contribuții măresc sensibil costul muncii şi influențează negativ ocuparea forței de muncă şi competitivitatea produselor. În 1989, cota de contribuții pentru pensia de asigurări sociale de stat a fost de 14%, la care se mai adăuga o cotă de 2% pentru pensia suplimentară.
- Deficitul bugetelor asigurărilor sociale de stat s-a cronicizat: în 2002, el a fost de 9960 mld. lei, reprezentând 0,7% din PIB, iar în semestrul I 2003 deficitul a înregistrat 2611,7 mld. lei, respectiv 0,2% din PIB-ul prognozat, față de 0,3% în perioada corespunzătoare anului trecut.
- Rata de înlocuire a salariului prin pensia de asigurări sociale de stat a cunoscut o tendință generală de scădere: în iunie 2003, pensia pentru limită de vârstă şi vechime completă a fost de 52,8% din salariul mediu net pe economie față de 65,8% în 1989 (fără pensia suplimentară). Pensia pentru agricultori este foarte mică şi, în medie, ea reprezintă numai 20,7% din pensia pentru salariați.
- Majoritatea pensiilor au un nivel scăzut şi nu asigură condiții de trai decente: în iunie 2003, spre exemplu, 60% din pensionarii de asigurări sociale de stat pentru limită de vârstă şi cu vechime completă aveau o pensie lunară mai mică decât salariul minim pe economie (2,5 mil. lei), iar pentru toți pensionarii de asigurări sociale de stat, proporția este de 80%. Situația este cu totul necorespunzătoare în cazul pensiilor pentru agricultori.
- Inechitățile şi inegalitățile dintre pensiile în plată determinate de formula de calcul şi de perioada de înscriere la pensie sunt foarte mari, în unele cazuri, pentru condiții asemănătoare de venituri şi stagii de muncă şi de cotizare, diferența este de ordinul 2:1.

Actuala situație privind sistemul public de pensii reflectă în primul rând starea economiei, procesele economice şi sociale apărute în anii tranziției. Ne referim cu prioritate la prăbuşirea producției şi la reducerea la aproape jumătate a numărului de salariați plătitori de asigurări sociale, precum şi la procesul inflaționist. Totodată, în contextul desființării cooperativelor agricole de producție, s-a desființat şi sistemul de pensii pentru agricultori, respectiv au dispărut sursele proprii de plată a pensiilor agricultorilor. Într-o bună măsură însă, problemele şi dificultățile menționate îşi au izvorul şi în modul în care s-a conceput şi aplicat de către stat politica privind pensiile. Cu deosebire în primii ani ai tranziției, s-au promovat măsuri populiste care au condus la creşterea exagerată a numărului de pensionari şi la nivelarea pensiilor. Segmente însemnate de salariați au fost încadrate în grupele I şi II de muncă cu condiții avantajoase de pensionare, au crescut

mult pensiile anticipate, înaintea vârstei legale, ca şi pensiile de invaliditate (în iunie 2003, numărul pensionarilor de invaliditate a fost de 743,7 mii şi reprezenta aproape 25% din numărul pensionarilor pentru limită de vârstă). Încălcându-se principiile asigurărilor sociale, pensiile au fost şi mai sunt încă utilizate ca instrument de asistență socială. Noua lege a pensiilor publice s-a adoptat cu multă întârziere, după 11 ani de la revoluția din decembrie 1989, perioadă în care s-au acumulat însemnate nereguli, iar ulterior ea a fost modificată în mod nejustificat, rupându-se legătura dintre pensie şi veniturile din muncă.

Prioritar, redresarea sistemului de pensii este legată de dezvoltarea durabilă a economiei, de creşterea economică, de ocuparea cât mai deplină a forței de muncă şi de sporirea eficienței. În acest cadru, accelerarea măsurilor de reformă, continuarea actualelor tendințe pozitive din economie şi afirmarea economiei de piață funcțională au un rol hotărâtor.

Se impun totodată măsuri specifice politicii de pensii, din care menționăm:

- Atragerea în sistemul public de pensii a unui număr mai mare din persoanele care nu au statut de salariat. În prezent, numărul persoanelor asigurate prin declarații de asigurare este destul de mic (71,2 mii de persoane în februarie 2003), potențialul fiind însă mult mai mare. Pe lângă creşterea veniturilor, se impune şi o mai bună difuzare a conținutului legii în rândurile populației. În context, subliniem că o mare rezervă pentru creşterea numărului persoanelor asigurate plătitoare de contribuții sociale o reprezintă populația care lucrează în economia subterană, după unele aprecieri dimensiunea acesteia fiind de 2,3 milioane.
- Menținerea caracterului unitar al regimului public de pensii şi evitarea desprinderii din regimul respectiv a altor categorii sociale şi profesii care să beneficieze de avantaje nejustificate în raport cu marea masă a pensionarilor. Tentații în această privință au existat şi vor mai fi şi în viitor; de regulă, ele provin din partea acelora care au o mare influență politică şi pot induce decizii în această privință.
- Reducerea treptată a cotelor de contribuții sociale: în 2003, cotele s-au redus cu un punct procentual, iar pentru anul 2004 se are în vedere o reducere cu încă 2-3 puncte procentuale. Deşi scăderea este modestă, ea are o semnificație aparte. În acest cadru, pentru viitor, se cere să se îmbunătățească gradul de colectare a contribuțiilor, să se renunțe la înlesnirile acordate de către stat agenților economici la plata contribuțiilor de asigurări sociale şi să se combată cu mai multă fermitate evaziunile din domeniu.
- Recalcularea pensiilor în plată deschise înainte de 1 aprilie 2002, respectiv tratarea unitară a tuturor pensionarilor prin luarea în considerare a veniturilor şi contribuțiilor din întreaga carieră profesională. Aceasta este o problemă de principiu, morală, şi presupune în primul rând voință politică. Dificultățile invocate de factorii de decizie, ca, de exemplu, lipsa evidențelor necesare şi a fondurilor, pot fi depăşite printr-o mai bună colectare şi adminis-

trare a veniturilor şi completarea acestora cu subvenţii de stat; în plus, majorările de pensii rezultate din recorelare pot fi eşalonate în timp. Frecvent, factori politici de răspundere susţin că prin încheierea măsurilor de recorelare a pensiilor sunt înlăturate şi inechităţile dintre pensii, inclusiv în raport cu cele stabilite potrivit actualei legislaţii. Afirmaţiile sunt netemeinice, ele neputând fi argumentate prin calcule concrete. Recorelarea a asigurat într-adevăr o creştere a pensiilor, dar ea nu a condus la înlăturarea inechităţilor şi inegalităţilor dintre pensii, sumele plătite suplimentar având în bună măsură un nivel relativ uniform.

Referinţe bibliografice

Banca Naţională a României, *Raport anual,* ediţiile 1995-2002; *Buletin lunar* nr. 1-6/2003.

Casa Naţională de Pensii, *Date statistice*.

Grigorescu Constantin, *Conţinutul şi dinamica reformei sistemului public de pensii*, "Revista română de economie" nr. 1/2002.

Guvernul României, *Ordonanţa de urgenţă nr. 49/2001 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale*, "Monitorul oficial" nr. 161/30 martie 2001.

Guvernul României, *Hotărârea nr. 1315/2001 privind măsuri suplimentare de recorelare a pensiilor,* "Monitorul oficial" nr. 11, 10 ianuarie 2002*; Hotărârea nr. 1474/2002 privind aplicarea în luna ianuarie 2003 a celei de-a treia etape de recorelare a pensiilor din sistemul public,* "Monitorul oficial" nr. 943, 23 decembrie 2002*; hotărâre privind aplicarea în luna iulie 2003 a celei de-a patra etape de recorelare a pensiilor din sistemul public*, "Monitorul oficial" nr. 479, 4 iulie 2003.

Institutul Naţional de Statistică, *Anuarul statistic al României*, ediţiile 1995-2002; *Buletin statistic lunar* nr. 1-6/2003.

OCDE, *Labour Market and Social Policies in Romania*, 2000.

OCDE, *Analize economice*, *România*. *Evaluări economice*, iulie 2002.

Parlamentul României, *Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2000.

Popescu Nicolae N., *Modificările aduse Legii pensiilor respectă Constituţia*?, "Raporturi de muncă" nr. 6/2003.

3. REFORMA SISTEMULUI SANITAR DIN ROMÂNIA

3.1. Elemente care particularizează obiectivele reformei

România, ca şi alte ţări în tranziţie, s-a confruntat în epoca socialistă cu grave probleme de sănătate. Deteriorarea condiţiilor de viaţă în anii ’80 şi deficienţele sistemului medical au accentuat problemele de sănătate ale populaţiei şi au afectat eficienţa sistemului de îngrijire a sănătăţii.

La începutul anilor ’90, s-a pus în discuţie necesitatea unei reforme a sistemului sanitar prin care să se rezolve două categorii mari de probleme. Pe de o parte, cele care derivă din starea precară a sănătăţii populaţiei, moştenite de la vechiul regim sau apărute în perioada tranziţiei. Pe de altă parte, problemele legate de sistemul instituţional, în sensul că, în noul context economic şi în noua concepţie, acesta trebuie reconstruit astfel încât modul de funcţionare să conducă la ameliorarea stării de sănătate a populaţiei şi la creşterea eficienţei întregii activităţi din domeniul sanitar, la o creştere şi o mai bună alocare a resurselor, la o utilizare mai eficientă a acestora.

Există diferenţe mari între România şi marea majoritate a ţărilor europene în ceea ce priveşte standardele atinse referitoare la starea sănătăţii populaţiei, la volumul resurselor alocate şi la eficienţa utilizării acestora. Să amintim fie şi numai faptul că indicatorii stării de sănătate (durata medie a vieţii, indicatorii de mortalitate şi de morbiditate) şi cei care exprimă volumul resurselor publice alocate sectorului sanitar (ponderea cheltuielilor de sănătate în PIB şi mărimea acestora în medie pe un locuitor exprimate în euro sau la paritate de cumpărare standard) arată decalajele mari care separă România de statele membre ale UE şi chiar de majoritatea ţărilor în tranziţie.

De aceea, modalităţile concrete de abordare şi soluţiile adoptate în cadrul reformelor sistemelor sanitare au fost şi sunt diferite, particularizându-se de la o ţară la alta. Dacă în ţările dezvoltate, prin reforme, se urmăreşte mai degrabă reducerea sau frânarea creşterii costurilor (apreciate ca deosebit de ridicate şi cu o tendinţă de creştere în viitor) cu ajutorul unor corecţii aduse mecanismelor de funcţionare, în România reforma sistemului sanitar vizează modificări mai profunde, care să conducă atât la îmbunătăţirea stării de sănătate a populaţiei, cât şi la utilizarea mai eficientă a resurselor alocate în noile condiţii ale economiei de piaţă.

Evaluarea paşilor făcuţi până în acest moment (septembrie 2003) în cadrul procesului de reformă a sistemului sanitar oferă posibilitatea relevării progreselor obţinute în atingerea obiectivelor fixate şi permite semnalarea unor probleme apărute pe parcurs, precum şi unele soluţii posibile pentru remedierea acestora.

3.2. Direcții de acțiune şi rezultate

Încă din prima parte a deceniului trecut (anii '90) au fost întreprinse unele inițiative care anunțau intenții de transformare a sistemului de sănătate vizând un nou tip de organizare şi de funcționare a sistemului prin crearea unor instituții, modificarea mecanismului de finanțare, creşterea volumului resurselor şi schimbarea modalităților de alocare a acestora, introducerea unor elemente de piață care să conducă la îmbunătățirea performanțelor sistemului sanitar.

3.2.1. Transformări instituționale

Cele mai importante inițiative şi realizări în plan instituțional, care au avut un rol esențial şi un impact semnificativ în procesul de transformare a sistemului sanitar până în prezent, pot fi grupate în trei etape principale.

Perioada 1991-1993 poate fi considerată o etapă cu un rol pregătitor pentru trasarea coordonatelor de bază ale reformei. Ea a fost declanşată la finele anului 1991, o dată cu încheierea Acordului de împrumut dintre România şi Banca Mondială pentru Reconstrucție şi Dezvoltare[1] pentru finanțarea Proiectului de reabilitare a sectorului sanitar. În cadrul acestui acord a fost elaborat un studiu care să fundamenteze Proiectul de strategie națională a României în domeniul sănătății „Un viitor sănătos". Finalizat în 1993, studiul a propus o serie de recomandări referitoare la următoarele categorii problematice (Vlădescu, Rădulescu, Olsavszky, 2000): creşterea resurselor şi îmbunătățirea mecanismelor de finanțare; descentralizarea administrării resurselor alocate; accent mai pronunțat pe îngrijirea primară; o mai mare autonomie a spitalelor în utilizarea resurselor şi o mai mare motivație pentru profesionişti şi pentru controlul calității actului medical; sporirea importanței acreditării specialiştilor şi instituțiilor din sistemul sanitar.

În următoarea perioadă (1994-1998) s-a acționat pe două planuri. Pe de o parte, s-a procedat la testarea unora dintre propunerile de reformare a sistemului sanitar. Este cazul unui experiment în opt județe, prin care s-a încercat transformarea asistenței medicale primare şi introducerea conceptului de medic de familie, precum şi al unui nou mecanism de finanțare a serviciilor în acest segment.

Pe de altă parte, s-a acționat în direcția reconfigurării sistemului instituțional. S-a pus problema creării unor instituții noi, importante pentru modul de funcționare a sistemului de sănătate în ansamblul său, şi a restructurării celor care au fost specifice vechiului sistem de sănătate, astfel încât funcțiile acestora să fie în concordanță cu cerințele trecerii la economia de piață.

---

[1] Acordul de împrumut nr. 3409 RO semnat la 7 octombrie 1991 şi ratificat prin Legea nr. 79 din 23 decembrie 1991 ("Monitorul oficial" nr. 267 din 31 decembrie 1991). Proiectul a fost în valoare de 207,5 milioane dolari SUA, din care 150 milioane dolari împrumutați prin acest acord, diferența de 57,5 milioane dolari fiind acoperită din resurse publice.

Între cele mai importante instituții apărute în noua arhitectură a sistemului sanitar, menționăm pe cele necesare introducerii noțiunii de furnizori autonomi de servicii de sănătate şi pe cele care reprezintă pe finanțatori.

Pentru reprezentarea furnizorilor de servicii medicale (medicii de medicină generală, medicii specialişti din ambulatoriu şi din spitale, farmaciştii), au fost create următoarele instituții: Colegiul Medicilor din România – CM şi Colegiul Farmaciştilor din România – CF.

Pentru reprezentarea principalului finanțator (ale cărui resurse se formează din contribuțiile de asigurări de sănătate) au fost create casele de asigurări de sănătate: Casa Națională de Asigurări de Sănătate – CNAS şi, la nivel de județe, Casele de Asigurări de Sănătate Județene – CASJ, ca structuri teritoriale ale CNAS; Casa Asigurărilor de Sănătate a Apărării, Ordinii Publice, Siguranței Naționale şi Autorității Judecătoreşti – CASAOPSNAJ şi Casa Asigurărilor de Sănătate a Transporturilor – CAST.

Alte instituții existente şi în vechiul sistem s-au restructurat, în noua formulă, acestea fiind responsabile, în principal, cu politica sanitară şi cu sănătatea publică. Este vorba despre Ministerul Sănătății – MS, sprijinit în profil teritorial de Direcțiile de Sănătate Publică Județene – DSPJ, create prin transformarea fostelor direcții sanitare județene.

Existența acestor instituții a generat un nou tip de relații, definite de fluxurile financiare care au loc în mod necesar între instituțiile responsabile cu finanțarea şi furnizorii de prestații, pe de o parte, şi între furnizorii de servicii de sănătate şi beneficiari, pe de altă parte. Trebuie menționat faptul că, în cadrul acestor relații, beneficiarii de prestații de sănătate ar trebui să fie reprezentați de către casele de asigurări de sănătate care îşi formează resursele din contribuțiile plătite de către persoanele asigurate şi de către angajatori.

În anul 1997 a fost elaborată strategia de reformă a sistemului de ocrotire a sănătății, marcând o nouă etapă a procesului de reformă care începe cu adevărat o dată cu aplicarea, din 1998, a Legii asigurărilor sociale de sănătate[1].

Elaborarea strategiei în domeniul sănătății a prilejuit evidențierea zonelor critice şi evaluarea necesităților sistemului, identificarea principalelor probleme legate de organizare, de resursele financiare, materiale şi umane şi definirea principiilor de bază ale politicii în domeniul sanitar.

3.2.2. Organizare şi funcționare

Principiul de construcție a noului sistem de ocrotire a sănătății populației din România este cel al asigurărilor sociale[2]. Asigurarea socială de sănătate este

[1] Legea nr. 145 din 24 iulie 1997, publicată în “Monitorul oficial” nr. 178 din 31 iulie 1997.

[2] Înainte de 1990 şi în primii ani ai tranziției din România, sistemul de îngrijire a sănătății a fost organizat pe principii similare cu cele din celelalte țări foste socialiste. Caracteristica

obligatorie şi se constituie ca ramură distinctă de securitate socială (alături de asigurarea pentru pensie şi pentru şomaj). Legea asigurărilor sociale de sănătate stipulează faptul că, pe lângă sistemul public al asigurărilor de sănătate, pot funcționa şi alte forme de asigurări de sănătate (private) care acoperă riscuri individuale în situații speciale; acest tip de asigurare nu este obligatoriu.

Accesul la serviciile de sănătate este definit de Legea asigurărilor sociale de sănătate. Sunt îndreptățite să beneficieze de servicii de sănătate: persoanele asigurate (cetățeni români cu domiciliul în țară şi cetățeni străini cu rezidența în România), care plătesc o contribuție lunară pentru asigurările sociale de sănătate[1], şi persoane care beneficiază de asigurare de sănătate fără plata contribuției[2].

Din prevederile cuprinse de legislație rezultă că teoretic întreaga populație are acoperire cu servicii de sănătate, cu condiția să aibă calitatea de asigurat cu sau fără plata contribuției. Deşi la acest moment nu putem evalua gradul de acoperire a populației cu servicii de sănătate în acest sistem, realitatea arată însă că există cetățeni care nu au acces la servicii de sănătate în sistemul public de asigurare de sănătate (de exemplu, cei care lucrează pe piața neagră a forței de muncă şi nu plătesc contribuții de asigurări sociale).

3.2.3. Sursele şi mecanismele de finanțare

Finanțarea a înregistrat cele mai substanțiale modificări, trecându-se de la finanțarea din resursele bugetului de stat (alimentat din taxe şi impozite), exclusivă până în anul 1991, la o finanțare preponderentă[3] din contribuții de asigurări

---

fundamentală consta în aceea că statul finanța, din resursele sale bugetare, serviciile de îngrijire medicală acordate întregii populații. Serviciile medicale erau furnizate de instituții publice: dispensare, policlinici şi spitale (din 1983 exista posibilitatea utilizării de către populație a unor servicii medicale plătite, acordate de către medici în cadrul unor policlinici speciale). Populația era arondată unor dispensare locale sau de întreprindere, policlinici şi spitale. Cu excepția unor servicii furnizate de policlinicile cu plată sau de către medici particulari (sistem care era, de altfel, foarte slab dezvoltat) nu exista posibilitatea ca pacienții să-şi aleagă medicul. Nici medicii nu aveau posibilitatea unor inițiative, din cauza totalei absențe a mediului concurențial necesar.

[1] Persoanele asigurate cu plata contribuției de asigurări de sănătate sunt în principal cele care au statut de salariat; de asemenea, pensionarii şi şomerii.

[2] Din această categorie fac parte: copiii şi tinerii până la vârsta de 26 de ani dacă sunt elevi sau studenți şi dacă nu realizează venituri din muncă; persoanele cu handicap care nu realizează venituri din muncă sau se află în grija familiei; soțul, soția, părinții şi bunicii fără venituri proprii, aflați în întreținerea unei persoane asigurate; persoanele ale căror drepturi sunt stabilite prin Decretul-lege nr. 118/1990 (persecutate din motive politice, deportate în străinătate şi constituite în prizonieri), prin Legea nr. 44/1994 (referitoare la veteranii de război, invalizii şi văduvele de război) şi prin Legea nr. 42/1990, art. 2 (referitoare la drepturile urmaşilor eroilor martiri din decembrie 1989, ale celor care au dobândit calitatea de revoluționar).

[3] În prezent, o parte relativ mică a resurselor financiare utilizate în sistemul sanitar provin de la bugetul de stat, în special cele necesare programelor naționale de sănătate publică. Po-

sociale plătite de persoanele asigurate şi de angajatori, colectate separat în Fondul asigurărilor sociale de sănătate.

Modificările efectuate în ceea ce priveşte sursele şi mecanismul de finanțare au fost:

- Crearea în anul 1992 a Fondului special pentru sănătate (extrabugetar), alimentat din contribuția de 2% aplicată la salarii şi din taxe pe vânzările de țigări, alcool şi pe publicitate. Acest fond a fost destinat subvenționării parțiale a prețului medicamentelor prescrise în cazul îngrijirii ambulatorii;
- Descentralizarea parțială a finanțării unor cheltuieli prin transferarea în anul 1993 a finanțării unor cheltuieli materiale (altele decât cele pentru medicamente), a serviciilor de sănătate publică şi a cheltuielilor de întreținere curentă de la bugetul de stat către bugetele locale;
- Introducerea, prin Legea asigurărilor sociale de sănătate din anul 1997, a noului sistem de finanțare, aplicat din 1998, când angajații şi angajatorii plăteau, fiecare, contribuții de asigurări de sănătate reprezentând 5% din veniturile salariale; s-a fixat, de asemenea, o contribuție plătită de pensionari în valoare de 4% din drepturile individuale;
- Creşterea, în anul 1999, a mărimii ratelor de cotizare la 14% din salariu în cazul salariaților (7% angajați şi 7% angajatori) şi la 7% în cazul liber-profesioniştilor, agricultorilor, pensionarilor şi şomerilor;
- Modificarea, la începutul anului 2003, în sensul scăderii contribuțiilor de asigurări de sănătate aferente salariaților cu 0,5 pp şi exonerarea pensionarilor de la plata contribuției.

3.3. Probleme şi soluții posibile

Reforma sistemului sanitar este în plină desfăşurare. Până în prezent s-au realizat paşi importanți pe linia construcției instituționale, noul sistem fiind fondat pe principiul asigurărilor sociale.

Privit din perspectiva structurii sistemului sanitar pe niveluri de asistență (asistență medicală primară, de specialitate în ambulatoriu şi în spitale), se poate considera că reforma în primele două niveluri de asistență este în linii mari încheiată, fiind încă în derulare reforma spitalelor. Acest segment al sistemului sanitar este şi cel mai greu de reformat, având în vedere dimensiunile, profilul, distribuția teritorială, precum şi complexitatea activităților desfăşurate.

Sistemul sanitar se confruntă cu numeroase şi grave probleme de funcționare, unele derivate din modul în care a fost concepută şi realizată până în prezent reforma, iar altele din cauza unor soluții parțiale, secvențiale, necorelate între

trivit estimărilor noastre, în anul 1999, de exemplu, patru cincimi din totalul cheltuielilor de sănătate au provenit din Fondul asigurărilor de sănătate, iar o cincime de la bugetul de stat şi bugetele locale.

ele sau cu cerințele impuse de un cadru economic şi social în schimbare. În cele ce urmează ne referim la cele mai importante dintre acestea, precum şi la posibile soluții, unele derivate şi din experiența altor țări.

1. Cea mai gravă problemă este criza financiară din sistemul sanitar. Aceasta s-a instalat datorită unor factori care țin de estimarea şi posibilitățile de acoperire a cheltuielilor necesare, de încasările (veniturile) sistemului, de relațiile care s-au stabilit între instituțiile finanțatoare, pe de o parte, şi furnizorii de servicii de sănătate – medici de familie, medici specialişti şi spitale, pe de altă parte.

a) Sistemul sanitar se confruntă cu insuficiența resurselor alocate sistemului sanitar.

În România, cheltuielile publice de sănătate reprezintă o pondere în PIB de sub 4%, comparativ cu peste 7% cât se înregistrează în prezent în majoritatea statelor membre ale UE. Dacă se au în vedere şi diferențele în ceea ce priveşte mărimea produsului intern brut, problema insuficienței resurselor alocate sănătății poate fi mai bine percepută. În aceste condiții, volumul cheltuielilor de sănătate ce revin în medie pe un locuitor în 1999 a fost estimat[1] la 200 PPS, ceea ce înseamnă un nivel de aproape 4 ori mai mic decât cel înregistrat în țara cu volumul cel mai scăzut al serviciilor de sănătate din UE (Grecia cu 758 PPS/locuitor). Raportul între volumul cheltuielilor pentru servicii de sănătate ce revine în medie pe un locuitor din țările dezvoltate ale UE şi România este substanțial mai mare. Astfel, mărimea acestui raport a fost estimată la 9,2 față de Luxemburg, 7,9 comparativ cu Franța, 7,5 cu Austria, 7,4 cu Germania etc.[2].

O soluție ar fi alocarea unor resurse mai mari către sistemul sanitar, care să reprezinte un procent mai înalt din produsul intern brut comparativ cu nivelul actual. Este important ca o astfel de creştere a resurselor alocate sănătății să fie atent corelată cu ritmul creşterii economice. Sursele de acoperire sunt, după cum se ştie, contribuțiile de asigurări de sănătate, reprezentând ponderea cea mai mare, şi bugetul de stat (pentru cheltuielile aferente programelor de sănătate publică). Având în vedere că bugetul asigurărilor de sănătate a fost excedentar, nu se pune problema creşterii mărimii contribuțiilor, care sunt de altfel ridicate, ținând cont de mărimea salariilor şi de puterea de cumpărare a acestora. O sursă suplimentară şi semnificativă de resurse financiare ar putea fi, în următorii ani, creşterea gradului de ocupare pe piața formală a muncii, în general a numărului de asigurați, plătitori de contribuții, precum şi creşterea mărimii salariilor.

---

[1] Estimarea a fost realizată aplicând ponderea de 3,9% a cheltuielilor de sănătate în PIB la valoarea PIB pe locuitor din anul 1999. Rezultatul obținut a fost transformat în PPS, utilizând rata de 4808 lei = 1 PPS.

[2] M. Poenaru, *Prestațiile în domeniul îngrijirii sănătății,* în “Probleme economice” nr. 81-82/2002, CIDE.

b) O altă problemă derivă din modul de colectare şi de utilizare a resurselor Fondului asigurărilor de sănătate.

Referitor la colectarea contribuţiilor de asigurări de sănătate, experienţa de până acum arată că există o serie de dificultăţi în ceea ce priveşte colectarea contribuţiilor de asigurări de sănătate în special din partea marilor întreprinderi. În anul 2002, datoriile agenţilor economici la CNSAS s-au ridicat la peste 27000 miliarde lei, de la aproximativ 240000 de debitori. Pe de altă parte, în ultimii ani, guvernul a procedat la scutirea unor societăţi de plata unor datorii restante către buget, cu consecinţe şi asupra mărimii veniturilor fondului asigurărilor de sănătate.

Soluţia din acest punct de vedere ar fi eliminarea unor asemenea practici în procesul guvernării şi întărirea controlului financiar asupra agenţilor economici cu datorii, în scopul respectării disciplinei financiare.

c) Din perspectiva utilizării resurselor, au fost semnalate două categorii de probleme.

Una se referă la faptul că, în timp ce se acuză, pe bună dreptate, subfinanţarea sectorului sanitar, Fondul asigurărilor de sănătate a înregistrat, în ultimii trei ani, excedente. În anul 2001, de exemplu, acesta s-a închis cu un excedent în sumă de 4311 miliarde lei, reprezentând 0,4% din PIB, utilizat în special pentru acoperirea parţială a deficitului bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat. În anul 2002, excedentul a fost de peste 12000 miliarde lei. Un cuvânt greu de spus în această privinţă l-a avut Ministerul Finanţelor Publice.

Această situaţie impune regândirea rolului Ministerului Finanţelor Publice, în sensul limitării implicării sale în utilizarea resurselor colectate de casele de asigurări de sănătate. El trebuie să aibă un rol activ privind stabilirea mărimii cotelor de asigurare şi a repartizării plăţii acestora între asiguraţi şi angajatori pentru asigurarea coerenţei şi eficienţei politicii fiscale şi bugetare. În consecinţă, independenţa caselor de asigurări de sănătate şi asumarea responsabilităţii acestora în repartizarea fondurilor de care dispun apar ca o condiţie necesară pentru îmbunătăţirea finanţării sistemului sanitar.

Cealaltă categorie de probleme derivă din modul de utilizare a resurselor în interiorul sistemului sanitar.

- În primul rând, ne referim la mecanismele care definesc relaţiile dintre organismul de finanţare (casele de asigurări de sănătate), pe de o parte, şi prestatorii de servicii de sănătate, pe de altă parte[1]. Problemele cele mai

[1] Plata furnizorilor de servicii de sănătate se face pe baza prevederilor conţinute în contractele–cadru negociate în fiecare an de CNAS şi de CM şi aprobate prin decizie guvernamentală.
Plata serviciilor medicilor de familie şi a medicilor specialişti se face conform unui contract care se încheie între casa de asigurări de sănătate şi furnizorul de servicii. În anul 2002, plata medicilor de familie s-a făcut după o formulă care combină plata „per capita” cu tariful pe serviciul medical acordat asiguraţilor, cuantificat în puncte. Plata medicilor din asistenţa medicală ambulatorie de specialitate se face prin tarif pe serviciu medical.

mari le-a pus mecanismul de finanțare a spitalelor, apreciat ca fiind foarte complicat şi nesigur, generând astfel mari dificultăți în îngrijirea bolnavilor. Cel mai frecvent este invocată subfinanțarea spitalelor. De altfel, multe spitale s-au confruntat în ultimii ani cu problema datoriilor. În 2002, spitalele au înregistrat datorii în sumă de 9195,7 miliarde lei. Creşterea datoriilor spitalelor s-a datorat fie alocării unor resurse insuficiente în raport cu nevoile, ceea ce a făcut ca, în timp, acestea să se multiplice din cauza penalităților, fie unui management defectuos, ambele categorii de cauze conducând la perturbări majore în buna funcționare a acestui segment de servicii, care absoarbe cea mai mare pondere a cheltuielilor de sănătate.

La începutul anului 2003 s-au luat unele măsuri ca din fondul de asigurări de sănătate să fie acoperită o parte din datoriile acumulate. Rezolvarea de fond a acestei probleme presupune mai întâi o mai corectă estimare a cheltuielilor, în special în spitale, utilizând o metodologie îmbunătățită care să ia în considerare în mai mare măsură costurile în raport cu profilul morbidității. Foarte importantă este, de asemenea, asigurarea fluidității fluxurilor financiare prin creşterea rolului şi a responsabilității caselor de asigurări în respectarea termenilor contractuali cu furnizorii de servicii de sănătate.

- În al doilea rând, au apărut probleme derivate din mecanismele (tot de natură financiară) care definesc relațiile dintre prestatorii de servicii medicale şi beneficiari (persoanele asigurate), probleme cantonate în special în zona accesului populației la medicamente compensate total sau parțial din fondul de asigurări de sănătate. Achiziționarea de către pacienți a medicamentelor pentru tratament ambulatoriu, modul de plată a acestora de către pacienți şi/sau de către casa de asigurări constituie o problemă extrem de dificilă şi controversată.

Persoanele asigurate aflate în tratament ambulatoriu au acces, conform Legii asigurărilor de sănătate, la medicamente compensate. CNAS şi MS stabilesc o listă pozitivă de medicamente care, în timp, a suferit numeroase modificări, listă pe baza căreia pacienții îndreptățiți le pot procura de la farmacii în mod gratuit sau cu plată parțială. Experiența ultimilor ani a semnalat două categorii de probleme. O categorie se referă la mărimea listei cu medicamentele compensate, tipul şi proveniența acestora, care, împreună, determină mărimea prețului. Cealaltă categorie este legată de suma insuficientă, în raport cu nevoile, a resurselor alocate de casele de asigurări pentru acest capitol de cheltuieli, ceea ce conduce inevitabil la epuizarea medicamentelor compensate în primele zile ale fiecărei luni, la nemulțumiri şi la birocrație. Aceasta înseamnă că persoanele asigurate trebuie să plătească din buzunar medicamentele prescrise de medici, afectând substanțial bugetul familiilor, în special al celor cu venituri scăzute. În plus, din cauza întârzierilor

Plata serviciilor spitaliceşti contractate cu casele de asigurări de sănătate poate fi efectuată, potrivit contractului–cadru din anul 2002, utilizând bugete globale conform unei metodologii care se fondează pe coordonate ca: tarif pe zi de spitalizare, tarif pe persoană internată tip „caz rezolvat” şi tarif pe serviciu medical.

mari în decontarea de către casele de asigurări a sumelor aferente medicamentelor compensate vândute către pacienţi, numeroase farmacii au ezitat în ultima vreme să mai încheie contracte cu casele de asigurări de sănătate.

Rezolvarea acestei probleme, care nu de puţine ori a fost numită „criza medicamentelor", depinde, în primul rând, de alocarea unor sume suficiente pentru acest capitol de cheltuieli, în concordanţă cu tipurile de morbiditate şi cu costul tratamentului bolnavilor în ambulatoriu şi, în al doilea rând, de respectarea termenilor contractuali dintre casele de asigurări şi farmaciile care eliberează medicamentele recomandate de medici şi înscrise în lista medicamentelor compensate.

Toate aspectele menţionate mai sus sunt puternic legate între ele. Creşterea volumului resurselor alocate sănătăţii şi îmbunătăţirea fluxurilor financiare între diferitele verigi ale sistemului pot fi considerate o prioritate a procesului de reformă a sistemului sanitar în următoarea perioadă. Având în vedere şi faptul că starea sănătăţii populaţiei României este precară, orizontul de decizie ar trebui să se întindă pe o perioadă de mai mulţi ani, pornind de la un cadru anual, trecând la o perioadă medie, într-o viziune pe termen mai lung. Aceasta înseamnă că se impune adaptarea instrumentelor de estimare a costurilor şi a resurselor ce pot fi alocate într-o concepţie axată prioritar pe programe. Trebuie subliniat, de asemenea, faptul că decalajul existent între modalităţile actuale de finanţare şi situaţia epidemiologică actuală şi previzibilă în bolile cronice deţine un loc aparte, sugerează necesitatea adaptării metodelor şi mecanismelor de finanţare pentru a face faţă noilor provocări.

2. O problemă majoră care a apărut o dată cu aplicarea prevederilor Legii asigurărilor de sănătate ca principal suport al reformei este legată de scăderea gradului de acoperire a populaţiei cu servicii de sănătate. Realitatea arată că există numeroşi cetăţeni care nu au acces la servicii de sănătate în sistemul public de asigurare. De exemplu, cei care lucrează pe piaţa neagră a forţei de muncă şi nu plătesc contribuţii de asigurări sociale. În aceeaşi categorie sunt cea mai mare parte a persoanelor în vârstă aptă de muncă cu ocupaţii agricole, precum şi cei cu ocupaţii liberale.

O posibilă rezolvare a acestei probleme ţine de măsurile îndreptate spre restrângerea pieţei negre a muncii. În cazul celor neacoperiţi de sistemul de asigurare din cauza veniturilor băneşti foarte scăzute, s-ar putea crea un fond de rezervă (finanţat din bugetul de stat sau din surse special constituite) din care să fie acoperite cheltuielile aferente unui pachet minim de servicii de sănătate pentru aceste categorii de persoane. O asemenea măsură a fost luată în Franţa prin adoptarea, în anul 1999, a unui proiect privind acoperirea de boală universală (CMU) a celor foarte săraci, asigurându-se accesul gratuit al acestora la un pachet minimal de servicii de sănătate, cheltuielile fiind în sarcina sistemului securităţii sociale.

3. Modul în care funcţionează sistemul actual de sănătate ridică problema relaţiilor dintre instituţiile din sistem şi asiguraţi, a respectării „drepturilor" asiguraţilor. Nu există în noul sistem instituţional nici un organism care să reprezinte interesele şi să apere drepturile persoanelor asigurate. În mod normal, casele de asigu-

rări de sănătate ar trebui să îndeplinească această funcție. În fața unor încălcări ale acestor drepturi, cum ar fi, de exemplu, accesul la medicamente compensate care ar trebui să fie permanent, şi nu numai la începutul fiecărei luni, nimeni nu răspunde.

Pentru remedierea acestei situații apare necesară, pe de o parte, cunoaşterea drepturilor cetățenilor în acest domeniu şi, pe de altă parte, democratizarea sistemului prin crearea unei instituții responsabile cu respectarea acestor drepturi.

4. Cadrul legislativ care stă la baza organizării şi funcționării sistemului de sănătate este foarte complicat şi stufos, ceea ce creează numeroase confuzii şi dificultăți în procesul de luare a deciziilor. La nivel național, de exemplu, rolul şi competențele statului şi ale asigurărilor au făcut în mod constant obiectul unor redefiniri şi reinterpretări. Instabilitatea legislativă complică procesul reformă şi împiedică definirea responsabilităților fiecărei instituții implicate în acest proces şi în realizarea obiectivelor legate de îmbunătățirea stării de sănătate a populației. Să amintim fie şi numai faptul că în fiecare an apar legi noi, însoțite adesea cu mare întârziere de norme metodologice de aplicare, care complică procesul decizional şi dăunează desfăşurării normale a activității în sistemul sanitar.

Simplificarea legislației şi definirea mai clară a drepturilor şi obligațiilor fiecărei verigi a sistemului ar fi de natură să crească eficiența activității de îngrijire a sănătății.

Referințe bibliografice

*** *Acte normative referitoare la sistemul sanitar din România* publicate în "Monitorul oficial al României".

Armean Petru, *Evoluția sistemului de sănătate în România după anul 1990*, IMSS, "Management în sănătate" nr. 4, 2001.

Coquidé Patrick, *Les pays qui ont les meilleurs systèmes de santé*, "L'Expansion" nr. 571, 1998.

Davis Christopher, *Réformes et performances du système médical*, "Problèmes économiques" nr. 2731, 2001.

Poenaru Maria, *Reforma sistemului sanitar din România*, "Revista română de economie" nr. 2, 2002.

Poenaru Maria, *Integrarea europeană şi sistemele de sănătate*, în vol. "Orientări actuale privind reformele în domeniul social în vederea compatibilizării cu UE", Grupul ESEN – 2, INCE/CIDE, Bucureşti, 2002.

Vlădescu Cristian; Rădulescu Silviu; Olsavszky Victor, *Sisteme de sănătate în tranziție. România*, Editor: Busse Reinhard, 2000.

4. REFORMA SISTEMULUI DE PROTECȚIE SOCIALĂ A ŞOMERILOR

Programele de protecție socială a şomerilor reflectă atât starea generală a economiei, cât şi preocuparea pentru atenuarea efectelor negative ale şomajului asupra nivelului de trai al persoanelor direct afectate, precum şi evitarea unor implicații sociale în plan mai larg.

4.1. Experiența țărilor membre ale UE

4.1.1. Tendințe generale

În condițiile creşterii ratei şomajului şi încetinirii ritmului creşterii economice, sistemele de asigurări de şomaj nu au mai rezistat presiunii plății unor alocații generoase şi pe termen lung pentru persoanele rămase fără loc de muncă. În consecință, în ultimul deceniu, pe plan european, a avut loc o schimbare de orientare, trecându-se din sfera preocupărilor exclusive pentru asigurarea unor condiții de trai decente pentru şomeri şi punându-se mai mult accentul pe stimularea interesului acestora pentru muncă, reconversia profesională, reintegrarea lor cât mai rapidă într-o activitate şi reducerea dependenței sociale.

Astfel, programele sociale pentru şomeri reflectă tot mai pregnant relația de condiționare dintre activitatea salariată, generatoare de surse de finanțare, şi nivelul şi durata prestațiilor acordate. Acestea tind din ce în ce mai mult către întărirea rolului de prevenire a riscurilor sociale şi diminuarea celui reparatoriu sau compensatoriu.

Tendința generală este aceea de scădere a cuantumului indemnizațiilor de şomaj şi a duratei de acordare a acestora şi de încurajare a interesului pentru muncă. Astfel, de la generoasele procente de 80-90% din salariul anterior, s-a ajuns la 50-60% şi chiar mai puțin în unele țări (40% în Irlanda şi Portugalia, 28% în Grecia, 25% în Marea Britanie). Este avut în vedere principiul conform căruia nivelul indemnizației de şomaj trebuie să fie sensibil inferior salariului câştigat în perioada de activitate sau chiar salariului minim pe economie, pentru a nu conduce la dezinteres pentru găsirea unui nou loc de muncă într-un timp cât mai scurt.

Introducerea prestației de şomaj regresive în timp, cu diminuarea cuantumului acesteia pe măsura prelungirii duratei şomajului, concomitent cu limitarea perioadei în care şomerul poate beneficia de indemnizație în regim de asigurări, se înscrie în cadrul general de sporire a austerității financiare.

Pe aceeaşi linie se înscrie şi impunerea unor restricții mai severe privind condițiile ce trebuie îndeplinite pentru dobândirea drepturilor de şomaj, respectiv creşterea duratei minime de cotizare la cel puțin un an.

Sporirea obligaţiilor ce revin beneficiarilor de ajutoare sociale, dar mai ales urmărirea respectării acestora prin controale asigurate de servicii administrative perfecţionate constituie o altă modalitate de menţinere a interesului pentru muncă. Participarea la o formă de pregătire profesională, efectuarea unor activităţi temporare în sectorul public, prezentarea periodică la interviuri în scopul angajării, acceptarea temporară a unor locuri de muncă oferite chiar dacă acestea nu corespund pregătirii profesionale ori dacă salariul este mai mic decât cel avut anterior reprezintă tot atâtea moduri de justificare a utilităţii acordării indemnizaţiei de şomaj, premise pentru integrarea în muncă, dar şi condiţii obligatorii pentru primirea drepturilor băneşti.

Concomitent cu aceste măsuri restrictive, preocupările s-au îndreptat şi către stimularea agenţilor economici în crearea de noi locuri de muncă prin reducerea poverii fiscale suportate de aceştia, respectiv diminuarea contribuţiei angajatorilor la fondul de şomaj. În cele mai multe ţări europene, ponderea cotizaţiei plătite de angajatori este egală cu cea plătită de angajaţi, urmărindu-se o şi mai mare conştientizare şi responsabilizare a acestora din urmă.

În majoritatea ţărilor europene, finanţarea prestaţiilor de şomaj se realizează în principal în sistem contributiv, cotizaţiile angajatorilor şi angajaţilor reprezentând sursa principală care alimentează fondurile de şomaj, acoperind în proporţie de peste 90% sumele necesare acordării prestaţiilor de şomaj.

În unele ţări europene, cotizaţia pentru şomaj este inclusă în cotizaţia socială globală (Belgia, Marea Britanie, Irlanda, Portugalia), care constituie sursa de formare a fondului general de securitate socială, acesta distribuindu-se pe riscuri sociale în funcţie de necesităţile momentului. În cele mai multe ţări însă, cotizaţiile pentru şomaj au ca destinaţie precisă constituirea fondului de şomaj, care este utilizat exclusiv pentru finanţarea prestaţiilor de şomaj.

De asemenea, în unele ţări sunt stabilite anumite limite salariale minime sub care nu se percep contribuţii de şomaj sau plafoane maxime peste care nu se mai aplică rata de cotizare, asigurând în acest fel finanţarea prestaţiilor de şomaj la un nivel minim. În altele, rata de cotizare se aplică gradual, diferenţiat în funcţie de nivelul venitului, ceea ce permite finanţarea unor prestaţii corespunzătoare, proporţionale cu contribuţia plătită. În ţările nordice (Suedia, Danemarca, Finlanda), pe lângă finanţarea prestaţiilor de bază prin cotizaţii obligatorii, există şi posibilitatea plăţii unor contribuţii forfetare la casele de asigurări de şomaj din care sunt finanţate prestaţiile suplimentare.

Fondurile de şomaj sunt administrate şi gestionate de instituţii publice. Contribuţia statului la asigurarea echilibrului financiar al sistemului, prin acordarea în condiţii avantajoase de credite rambursabile, total sau parţial, ori prin subvenţii bugetare pentru susţinerea programelor active de integrare a şomerilor, se situează la sub 10% din totalul fondurilor de şomaj, înregistrând o tendinţă de diminuare.

Referitor la organizarea administrativă, pe plan european are loc un proces de transferare a sarcinilor de susținere a anumitor categorii de şomeri către organele locale pentru ca, în acest fel, să poată fi realizată o evidență cât mai corectă, dar şi un control mai riguros al respectării criteriilor de acces la prestații şi al îndeplinirii obligațiilor de către beneficiarii de ajutor de şomaj.

În majoritatea țărilor, cu excepția Austriei şi Portugaliei, s-a trecut la introducerea impozitării alocațiilor de şomaj situate peste un anumit prag superior, prestațiile de înlocuire a unui venit fiind asimilate salariului în ceea ce priveşte aplicarea impozitării fiscale. Mai mult, în Belgia, Spania, Franța, Danemarca, Olanda, din indemnizația de şomaj sunt prelevate şi anumite cotizații sociale – pentru serviciile de sănătate, pentru asigurările naționale de pensii, pentru ajutoarele familiale etc.

Măsurile active (subvenții pentru angajarea tinerilor, credite acordate în condiții avantajoase pentru întreprinderile care angajează şomeri, subsidii pentru dezvoltarea anumitor ramuri economice sau zone, cursuri de reconversie profesională) care stimulează ocuparea şi generează noi locuri de muncă au început să-şi arate efectele pozitive în cadrul programelor de combatere a şomajului. Ponderea lor este încă relativ scăzută, comparativ cu măsurile pasive (alocații şi ajutoare băneşti), din cauza faptului că presupun costuri suplimentare ridicate, iar rezultatele lor nu sunt imediate.

Orientarea către măsurile active de stimulare a integrării într-o activitate utilă a şomerilor, cu implicarea directă a agenților economici, reprezintă o preocupare actuală şi de perspectivă de care se leagă speranțele reducerii numărului şomerilor.

Temperarea creşterii cheltuielilor cu protecția şomerilor sau chiar reducerea acestora, astfel încât să se încadreze în limitele permise de capacitatea economiei de a le suporta şi susține din punct de vedere financiar, reprezintă o necesitate şi totodată o condiție pentru viabilitatea sistemului, dar şi pentru ca societatea să-şi mențină disponibilitatea de a asigura fondurile destinate nevoilor şomerilor şi să fie convinsă de eficiența utilizării lor.

Reformele întreprinse în ultimii ani, axate pe reducerea cuantumului indemnizțiilor de şomaj şi a duratei acordării acestora, pe sporirea obligațiilor beneficiarilor, s-au reflectat într-o oarecare măsură în diminuarea acestor cheltuieli, dar nu au condus la rezultate spectaculoase pe linia scăderii ratei şomajului.

4.1.2. Către convergența sistemelor?

Compararea diferitelor sisteme naționale de protecție socială a şomerilor din țările Uniunii Europene permite stabilirea atât a unor puncte comune, cât şi a unor particularități existente între acestea.

Principalele similitudini constau în:

- coexistența sistemelor de asigurări de şomaj în paralel cu cele de asistență socială pentru şomeri;
- absența totală a sistemelor private de acoperire a riscului şomajului;
- obligativitatea asigurării de şomaj atât pentru salariați, cât şi pentru patroni, în majoritatea țărilor membre UE;
- orientarea prestațiilor către măsurile active de stimulare a integrării şomerilor în muncă şi descurajarea dependenței sociale.

În toate țările Uniunii Europene funcționează sisteme de asigurări sociale pentru şomeri care se caracterizează prin:

- existența unei durate minime de afiliere la sistem care să permită deschiderea drepturilor la indemnizația de şomaj;
- o anumită proporționalitate între durata de afiliere la sistem, nivelul contribuției (cotizației) şi, în unele cazuri, vârsta şomerului, pe de o parte, şi durata şi nivelul alocației primite, pe de altă parte;
- limitarea în timp a drepturilor de asigurări de şomaj;
- obligativitatea asigurării, a plății cotizației de asigurări de şomaj, atât pentru salariați, cât şi pentru patroni.

Excepție fac numai Danemarca, unde salariații pot adera în mod voluntar la casele de asigurări de şomaj, Suedia, unde nesindicaliştii nu sunt obligați să se afilieze la casele sindicale de asigurări de şomaj, şi Finlanda.

În interior însă, organizarea şi funcționarea acestor sisteme de asigurări pentru şomeri nu este identică în toate țările Uniunii Europene. Dimpotrivă, ele diferă foarte mult mai ales în ceea ce priveşte nivelul indemnizației de şomaj şi al proporționalității cu celelalte elemente de determinare. Cuantumul indemnizației de şomaj este variabil de la o țară la alta şi evolutiv, acolo unde a fost introdusă alocația regresivă în timp. Un caz mai special îl reprezintă sistemul britanic, în care prestația de asigurări plătită şomerilor nu mai depinde de salariul anterior, aceştia primind o sumă fixă săptămânală, identică pentru toți. Există şi aici posibilitatea unor diferențieri în funcție de situația familială.

O altă diferențiere între sistemele de asigurări de şomaj din țările Uniunii Europene se referă la modul de finanțare a acestora, mai precis, la momentul şi nivelul intervenției statului pentru completarea fondurilor, în caz de nevoie, prin apelarea la resurse publice, bugetare.

Sistemele din Germania, Spania, Franța, Luxemburg, Belgia, Grecia se bazează mai mult pe principiul asigurării, finanțând prestațiile de şomaj prin contribuții salariale şi patronale, chiar dacă ratele cotizațiilor se situează la niveluri foarte diferite. Contribuția statului este redusă şi ea se concretizează în acordarea unor credite rambursabile, în caz de necesitate, pentru a asigura echilibrul financiar al sistemului.

În alte țări se înregistrează unele abateri de la funcționarea pe baza principiului asigurării şi, implicit, intervenția statului şi contribuția bugetului public sunt

mai însemnate. De pildă, în Danemarca, Suedia, Olanda, Italia se utilizează în mare parte resurse publice pentru plata alocațiilor de şomaj, urmând ca aceste sume să fie recuperate din cotizațiile patronale şi salariale. Intervenția statului are loc astfel ante-factum, şi nu post-factum, pentru a compensa un eventual deficit. În plus, rambursarea sumelor alocate de la buget nu se face integral. Tot ca o excepție de la regulă, în Danemarca, de exemplu, salariații care aderă la casele de asigurări de şomaj plătesc o contribuție în sumă fixă, şi nu în funcție de mărimea salariului. Practic, în aceste țări, intervenția statului se concretizează în subvenționarea unei părți a asigurărilor de şomaj prin bugetul public.

În unele țări, ca Irlanda, Marea Britanie, Portugalia, asigurarea de şomaj nu este o asigurare socială separată, ea fiind cuprinsă în sistemul național de securitate socială. În acest caz, cotizațiile patronale şi salariale pentru şomaj sunt vărsate la fondul național de asigurări sociale care este administrat de către instituțiile statului. Ca parte integrantă a sistemului național de securitate socială, asigurările de şomaj sunt adesea susținute financiar şi din resurse publice.

În țările Uniunii Europene se menține în continuare o mare diversitate a formelor prestațiilor de şomaj; reformele întreprinse în ultimul deceniu nu au condus la o convergență a sistemelor sub acest aspect. Astfel, în țările nordice, ca Suedia, Danemarca sau Finlanda, se acordă o prestație de bază pentru şomaj, în sumă fixă, finanțată prin sistemul de asigurări obligatoriu, precum şi o indemnizație de şomaj proporțională cu contribuția suplimentară la sistemul de asigurări. Există, în acelaşi timp, prestații de şomaj integrale, parțiale sau regresive în timp, în funcție de perioada de cotizare sau de durata şomajului, cum este cazul Franței. În unele țări, ca Marea Britanie, Belgia, Irlanda, Portugalia, prestațiile de şomaj sunt incluse în sistemul unic de securitate socială care acoperă toate riscurile sociale, iar în altele există şi funcționează în cadrul unui sistem distinct de protecție socială a şomerilor. În alte țări, ca Germania, Spania, Italia, există şi o serie de prestații speciale de şomaj, ca, de exemplu, indemnizația de şomaj tehnic, acordată în situații de criză, sau indemnizația de intemperii pentru lucrătorii în construcții, acordată în caz de condiții atmosferice nefavorabile etc. Pentru lucrătorii în vârstă, cu risc crescut de şomaj, există posibilitatea acordării unei prestații parțiale de şomaj cu reducerea duratei de muncă sau a unei prestații de prepensionare.

Acolo unde există, sistemele de asistență socială pentru şomeri prezintă şi ele atât puncte comune, cât şi diferențieri de la o țară la alta. Aceste sisteme, finanțate în cea mai mare parte din fonduri publice, plătesc celor îndreptățiți alocații în sumă fixă, în general. Alocațiile pot fi diferențiate în funcție de statutul familial, numărul de copii, câteodată de vârstă etc. Nivelul acestor ajutoare este mult diminuat comparativ cu cel de asigurări. Germania face excepție de la această regulă, ajutoarele sociale de acest gen situându-se la un nivel comparabil cu cel al alocațiilor de şomaj, ceea ce apropie sistemul de asistență de cel de asigurări din acest punct de vedere.

Condițiile de acces la sistemele de asistență socială pentru şomeri sunt, de asemenea, variabile de la o țară la alta. În Franța, de pildă, acestea sunt foarte restrictive. Aici numai şomerii care şi-au epuizat drepturile de asigurări şi pot justifica o lungă perioadă de contribuție la sistem au dreptul să beneficieze în continuare de alocații în regim de asistență socială pentru şomeri. Cei care nu îndeplinesc aceste condiții sunt nevoiți să se orienteze către venitul minim de subzistență. Sistemul german şi cel spaniol sunt, dimpotrivă, mult mai permisive sub acest aspect. Ele funcționează fie în relație cu asigurarea, fie de la începutul perioadei de şomaj pentru cei care nu îndeplinesc condițiile pentru a primi alocația de asigurări de şomaj. În alte țări, prestațiile de asistență socială pentru şomeri se înscriu într-un cadru mai larg de ajutor social, criteriile de acordare fiind legate în mod variabil de resursele totale ale familiei, de structura acesteia, de tipul de locuință etc.

În Germania, sistemul de asigurări a întărit principiul proporționalității nivelului şi duratei prestațiilor de şomaj cu nivelul salariului şi durata contribuției la sistem. În schimb, Marea Britanie a introdus o logică de asistență socială chiar în cadrul sistemului de asigurări, astfel încât o mare parte a şomerilor depind în final de prestațiile generale de asistență socială. Sistemul francez îmbină practic cele două sisteme. Sistemul de asistență socială urmează în parte logica asigurărilor, prin condiția impusă pentru deschiderea acestor drepturi, şi anume aceea de a fi desfăşurat o activitate profesională pe o perioadă minimă de cinci ani. Sistemul de asigurări francez conține şi el numeroase elemente ale sistemului de asistență socială. Astfel, în timp ce rata cotizației nu este diferențiată în funcție de vârstă, la acordarea indemnizației de şomaj se ține seama de vârsta şomerilor, fiind favorizați cei mai în vârstă, în detrimentul celor mai tineri care au cotizat o perioadă mai scurtă de timp. În acest mod, sistemul francez de asigurări de şomaj poate fi considerat, în parte, şi ca un sistem de prepensionare, prin acordarea pentru şomerii mai în vârstă a unor indemnizații mai ridicate şi pe o perioadă mai îndelungată, pe baza unor principii de solidaritate între generații.

Se poate uşor constata că sistemele de alocații de şomaj se caracterizează printr-un amestec, variabil de la o perioadă la alta şi de la o țară la alta, al principiilor de asigurări cu cele de asistență socială.

4.1.3. Asigurările de şomaj – între obligativitate şi universalitate

Deşi este obligatorie pentru toți salariații şi patronii, asigurarea de şomaj nu este universală în nici o țară; ea nu oferă protecție socială tuturor persoanelor rămase fără un loc de muncă.

În majoritatea țărilor Uniunii Europene, adeziunea la sistemul asigurărilor de şomaj este obligatorie. Această aderare este facultativă numai în Danemarca, Suedia şi Finlanda, din cauza existenței caselor sindicale de asigurări de şomaj. În aceste țări, aderarea la un sindicat este echivalentă cu aderarea la casa de asigurări de şomaj. Puținele persoane care nu sunt membri de sindicat au însă

dreptul să adere la o casă sindicală de asigurări de şomaj fără a avea şi obligația să facă parte din sindicatul respectiv. În Belgia, unde asigurarea de şomaj este obligatorie, dar unde casele de asigurări sunt moştenitoare ale tradiției sindicale, membrii de sindicat au posibilitatea să se înscrie la o casă specială a confederației sindicale. De remarcat că această multitudine de case de asigurări nu determină apariția unei concurențe între ele, pentru că sistemul este în aşa fel organizat încât fiecare sector profesional are o singură casă de asigurări.

Toate aceste case de asigurări trebuie să respecte legislația, normele şi reglementările privind rata cotizației lunare, nivelul prestațiilor oferite şi durata acordării acestora, condițiile de acces la drepturile de asigurări de şomaj, precum şi toate restricțiile impuse de constrângerile financiare care pot apărea la un moment dat. Contractul de asigurare este identic pentru toți membrii.

Dar această obligație de adeziune la asigurări nu înseamnă şi o acoperire universală a riscului de şomaj. Ratele de acoperire, adică proporția şomerilor efectiv beneficiari de alocații de şomaj, variază mult de la o țară la alta, dar ele indică faptul că destul de mulți şomeri nu primesc aceste alocații. Aceasta se datorează fie neîndeplinirii condițiilor inițiale pentru deschiderea dreptului la prestații, condiții care s-au înăsprit în ultima perioadă, fie epuizării acestor drepturi, prin depăşirea perioadei de şomaj.

Metodologiile şi datele utilizate în fiecare țară pentru a calcula rata de acoperire sunt diferite. Din această cauză cifrele nu sunt perfect comparabile, ele având mai mult caracter ilustrativ. După anchetele Biroului Internațional al Muncii, în 2001, rata de acoperire varia între mai puțin de 20% în Italia, Grecia şi Portugalia şi peste 80% în Olanda, Belgia şi Danemarca. Rata medie de acoperire în Uniunea Europeană era de 40%, conform Comisiei Uniunii Europene. În Franța, aceasta se situa la nivelul de 60%, din care 50% în regim de asigurări şi 10% în regim de asistență socială pentru şomeri. Ea s-a menținut la acelaşi nivel comparativ cu anii anteriori, deşi condițiile de acces la sistemul de asigurări au fost înăsprite şi durata drepturilor la indemnizația de şomaj a fost redusă pentru un mare număr de beneficiari. Această situație este urmarea creşterii ratei şomajului în rândul persoanelor adulte, cu perioade îndelungate de afiliere şi cotizare la sistemul de asigurări, care le dau dreptul să beneficieze de prestațiile de şomaj pe durate de timp mai mari.

Trebuie subliniat că cifrele prezentate nu includ şi persoanele care beneficiază de unele alternative la indemnizația de şomaj, respectiv de indemnizația de prepensionare, de unele alocații complementare, de prestații pentru concediere din motive economice (în cazul Italiei). De altfel, în țările unde contribuțiile de asigurări de şomaj sunt integrate în sistemul național de securitate socială (Marea Britanie, Portugalia, Irlanda) sau în cele în care salariații plătesc cotizații la fonduri diferite (Grecia), asiguraţii pot primi unele alocații complementare fără ca acestea să fie considerate alocații de şomaj. În Danemarca a fost instituit dreptul la un loc de muncă pe o perioadă determinată sau la o formă de pregătire profesională

pentru şomerii de lungă durată, fără piederea drepturilor sociale în acest timp, ceea ce se reflectă într-o rată de acoperire mai ridicată.

În general, ratele de acoperire sunt mai ridicate în țările Uniunii Europene situate în nordul Europei decât în cele aflate în sudul continentului. Pe de altă parte, în țările în care principiile asigurării sunt mai ferm respectate (Germania), rata de acoperire este mai redusă decât în cele în care principiile asigurării se îmbină cu cele ale asistenței (Belgia, Danemarca). Aceasta se explică prin faptul că sistemele în care predomină principiul asigurării oferă o protecție mai slabă celor care nu au perioade suficient de mari de cotizare: tinerii, femeile, şomerii de lungă durată.

4.2. Efecte ale reformei sistemului asigurărilor de şomaj în România

Măsurile adoptate în țara noastră prin noua Lege a asigurărilor de şomaj (Legea nr. 76/2002) au avut în vedere diminuarea nivelului alocațiilor băneşti directe, limitarea perioadei de acordare a acestora, înăsprirea condițiilor de acces la prestațiile băneşti, promovarea măsurilor active de combatere a şomajului.

Obiectivele finale urmărite prin aceste schimbări vizează stimularea reintegrării cât mai rapide a şomerilor în muncă, modificarea comportamentului acestora în sensul sporirii responsabilității individuale față de riscurile sociale, realizarea în mai mare măsură a autoprotecției individului prin muncă şi reducerea marginalizării sociale.

Efectul imediat al apariției acestei legi s-a concretizat în creşterea rapidă a ratei şomajului şi în dublarea numărului şomerilor neindemnizați prin sistemul asigurărilor de şomaj. Aceasta este şi o consecință a faptului că toți cei fără loc de muncă au fost şi sunt interesați să figureze în evidențele oficiilor de muncă pentru a putea beneficia de venitul minim garantat. Totodată, în acest fel, înregistrările statistice s-au apropiat mai mult de realitate, reflectând mult mai fidel adevăratul nivel al ratei şomajului şi, mai ales, al celui de lungă durată.

Necesitatea reevaluării raportului dintre nivelul prestațiilor băneşti de şomaj şi cel al salariilor, a realizării unei mai bune corelații între acestea şi veniturile din activitate a apărut în condițiile în care ajutorul mediu de şomaj a depăşit nivelul salariului minim net pe economie, ceea ce a determinat chiar scăderea interesului pentru păstrarea unui loc de muncă mai slab plătit. Această situație anormală a făcut ca pe parcursul întregii perioade de tranziție să se perpetueze paradoxul existenței locurilor de muncă neocupate, concomitent cu menținerea ratei şomajului şi acordarea de ajutoare sociale.

Introducerea indemnizației unice de şomaj, în cuantum fix, reprezentând 75% din salariul minim net pe economie, indiferent de nivelul şi durata contribuției beneficiarului la fondul de şomaj, a imprimat sistemului de asigurări de şomaj

caracterul de asistență socială, dar numai pe segmentul de distribuire a prestației, ceea ce îl face inechitabil din punctul de vedere al contribuabililor.

Principala sursă de formare a veniturilor fondului de şomaj o constituie contribuțiile agenților economici, care au avut un trend crescător, contrar tendințelor europene, ajungând de la 62,5% în 1997 la 76% în anul 2001 din totalul resurselor de finanțare a prestațiilor de şomaj. Cotizațiile salariaților dețin o pondere de 12-13% în totalul veniturilor la fondul de şomaj.

Fondul asigurărilor de şomaj a înregistrat în mod constant (cu excepția anului 1999, din cauza volumului mare al plăților compensatorii) un excedent mai mare sau mai mic al veniturilor realizate față de cheltuielile efectuate. Acest surplus anual este rezultatul promovării unor politici nejustificate de creştere a veniturilor la fondul de şomaj, în special pe seama contribuției plătite de angajatori, în condițiile menținerii sau chiar reducerii numărului şomerilor aflați în plată, ale desfăşurării într-un ritm lent a procesului de restructurare economică. Insuficienta promovare a programelor active de combatere a şomajului a contribuit şi ea la neutilizarea completă a resurselor disponibile.

Evoluția mai lentă a cheltuielilor ar putea fi considerată un aspect pozitiv, o expresie a unei mai bune gestionări a resurselor. Posibilitatea unei asemenea concluzii este infirmată însă de rezultatele obținute atât pe plan economic, cât şi social. Dacă an de an o bună parte din resursele fondului de şomaj nu au fost cheltuite înseamnă că acestea fie sunt disproporționat de mari în raport cu necesitățile, imobilizând astfel în sectorul financiar-bancar sume însemnate care şi-ar fi putut găsi o utilizare mai eficientă în alte domenii, fie nu există pricepere sau preocupare pentru folosirea acestora ori sunt orientate către alte destinații.

Un ritm înalt de formare a veniturilor (modificarea contribuției agenților economici de la 4% la 5% din fondul de salarii în 1994) s-ar fi justificat în condițiile realizării unui ritm înalt al reformelor economice şi ale unei creşteri spectaculoase a ratei şomajului. Cum acest fapt nu s-a petrecut, ritmul accelerat al formării veniturilor la fondul de şomaj a avut efecte negative atât asupra agenților economici, cât şi asupra economiei naționale, prin influențele exercitate asupra costurilor de producție, asupra inflației şi chiar asupra ocupării forței de muncă, ajungându-se la un efect contrar scopului pentru care a fost creat.

Durata medie a şomajului în România continuă să fie mai mare decât durata în timp a ajutorului bănesc. Din acest motiv, se pune problema stabilirii unui nou raport între măsurile pasive de protecție socială a şomerilor şi cele active, de stimulare a ocupării acestora. Interacțiunea puternică existentă între acestea face dificilă evaluarea separată a rezultatelor programelor active şi ale celor pasive, evaluare care ar fi de mare utilitate în stabilirea modului de repartizare a fondurilor între cele două tipuri de măsuri. Rămâne de văzut, în anii următori, dacă reducerea nivelului indemnizației de şomaj va determina o participare crescândă a şomerilor la programele active şi dacă aceasta se va reflecta într-o scădere a duratei şi a ratei şomajului.

În continuare, în România, prestațiile băneşti directe – de natură pasivă – dețin ponderea covârşitoare în totalul cheltuielilor de şomaj. O contribuție importantă la menținerea acestei situații a avut-o acordarea plăților compensatorii care, în plus, nici nu au avut efectele scontate, nefiind utilizate pentru deschiderea de mici afaceri care să absoarbă o parte din disponibilizați. În schimb, măsurilor active le-a revenit o parte nesemnificativă din fonduri, iar rezultatele au fost pe măsură: mai puțin de 5% din şomeri au urmat anual cursuri de reconversie, iar dintre cei care au absolvit o formă de pregătire, doar 10-15% au reuşit să se angajeze.

Este cunoscut faptul că, în perioadele de recesiune economică, salariații disponibilizați din ramurile aflate în declin nu îşi pierd doar locul de muncă, ci şi pregătirea profesională. Cu alte cuvinte, nu mai există cerere pentru ceea ce ştiu ei să facă. De aceea, cursurile de calificare şi recalificare prezintă o importanță deosebită. La limită, nu este greu de imaginat situația când numărul de locuri de muncă vacante ar putea fi egal cu numărul şomerilor, dar calificarea acestora din urmă i-ar împiedica să devină salariați în ramurile cu deficit de forță de muncă.

Cu toate acestea, interesul şomerilor pentru astfel de cursuri nu a fost foarte ridicat şi chiar a scăzut în ultimii ani. Astfel, dacă în primii ani ai tranziției peste 80% din totalul participanților la cursurile de calificare proveneau din rândurile şomerilor, ponderea acestora s-a redus an de an, ajungând la 30% în 2001. Cifrele extrem de mici, dar şi remarcabila lor constanță de-a lungul acestei perioade ridică serioase semne de întrebare referitoare la eficiența acestei forme de pregătire, dar şi asupra modului cum au fost cheltuiți banii destinați protecției sociale active a şomerilor.

O explicație posibilă ar fi faptul că numai o proporție cuprinsă între 20% şi 30% dintre participanți au urmat cursuri organizate la cererea agenților economici (care ar putea constitui de fapt cererea reală pentru astfel de programe), dacă nu ar fi contrazisă de ponderea redusă şi cu tendință continuă de scădere a absolvenților din această categorie care au reuşit să se angajeze (8,6% în anul 2001). Cei mai mulți (peste 50%) au preferat cursurile care considerau ei că le oferă calificarea cu cele mai mari perspective de a-şi găsi cât mai repede un loc de muncă, dar proporția absolvenților angajați este la fel de slabă ca şi în cazul precedent.

4.3. Orientări şi direcții de acțiune în perspectiva integrării europene

Dacă din punct de vedere social, al nivelului de trai, alocațiile de şomaj ar trebui să fie cât mai mari, în schimb din perspectivă economică, a funcționării eficiente a pieței forței de muncă, prestațiile băneşti nu ar trebui să depăşească anumite limite, care să diminueze rolul stimulativ al prețului muncii (salariul) sau să exercite presiuni asupra sporirii salariului minim, cu efecte imediate asupra reducerii şanselor de angajare a celor cu calificare redusă, a şomerilor de lungă durată, a tinerilor etc. În consecință, numai o bună corelare a acestor două laturi, economică şi socială, ar putea asigura venitului de înlocuire, chiar şi în noua lui

formă unică de indemnizație de şomaj în sumă fixă, capacitatea de a nu fi doar o simplă modalitate de distribuire a unor resurse financiare, ci, în acelaşi timp, şi un mecanism de utilizare eficientă a acestora.

Nivelul venitului de înlocuire are un impact major asupra eficienței cheltuielilor băneşti cu protecția socială, influențând comportamentul şomerilor. De aceea, este necesară reexaminarea permanentă şi adaptarea lui la noua conjunctură economică şi socială.

Stabilirea unui plafon maxim al veniturilor, până la care să se aplice prelevarea contribuției de şomaj, ar fi o măsură mai echitabilă, în condițiile plafonării indemnizației de şomaj. În acelaşi timp, reducerea ratei cotizației de şomaj pentru angajatori, în concordanță cu tendințele înregistrate pe plan european, ar diminua povara fiscală pentru agenții economici, ar putea stimula extinderea activității acestora şi, implicit, crearea de noi locuri de muncă.

Introducerea unei indemnizații de bază pentru cei ce se asigură la nivelul minim obligatoriu, alături de o indemnizație facultativă, proporțională cu contribuția plătită, ar putea constitui o alternativă, după modelul țărilor nordice, pentru cei care fie prezintă un risc sporit de şomaj, fie dispun de venituri mai ridicate şi optează pentru o asigurare suplimentară.

De asemenea, introducerea regresivității în timp a indemnizației de şomaj, ca în cazul Franței, de pildă, concomitent cu limitarea perioadei în care şomerul poate beneficia de indemnizație ar putea stimula sporirea preocupărilor pentru reintegrarea mai rapidă în muncă.

Promovarea cu mai mare consecvență a mijloacelor active de protecție a şomerilor, prin asigurarea gratuității, dar şi impunerea obligativității frecventării cursurilor de reconversie profesională pentru şomeri, corelarea profilurilor acestor cursuri cu cerințele pieței muncii constituie o modalitate eficientă de utilizare a resurselor fondului de şomaj. Chiar dacă aceste programe sunt mai costisitoare, iar rezultatele lor nu se fac simțite imediat, în schimb, efectele lor sunt mai durabile, iar efortul financiar poate fi susținut prin reducerea sumelor alocate măsurilor pasive sau prin excedentul fondului de şomaj.

Sporirea eficienței cursurilor de calificare şi recalificare ar putea fi obținută printr-o direcționare mai precisă a lor către, spre exemplu, persoanele trecute de vârsta medie, şomerii de lungă durată, sprijin acordat calificării personalului din întreprinderile mici şi mijlocii etc. Cu alte cuvinte, ele ar trebui să se orienteze către grupurile vulnerabile de populație, lăsând în sarcina sectorului privat calificarea şi recalificarea celor care au şanse sporite de a găsi un loc de muncă.

Acordarea de credite în condiții avantajoase, cu dobândă subvenționată, pentru întreprinderile mici şi mijlocii care angajează şomeri reprezintă o măsură cu conținut superior, ea conducând, în mod normal, la crearea de noi locuri de muncă şi constituind, în acelaşi timp, un factor de stimulare a creşterii economice prin dezvoltarea agenților economici beneficiari.

Acordarea de subvenții agenților economici pentru angajarea categoriilor celor mai vulnerabile de şomeri, respectiv a tinerilor, a celor în vârstă de peste 45 de ani şi a celor de lungă durată, cu obligativitatea menținerii acestora cel puțin o perioadă egală cu cea în care au beneficiat de subvenție, reprezintă o altă modalitate de stimulare a integrării şi totodată de susținere a grupurilor cu risc social ridicat.

O primă categorie vizată de această măsură o reprezintă absolvenții instituțiilor de învățământ, având în vedere riscul ridicat ca aceştia să intre în rândul şomerilor direct de pe băncile şcolii. De altfel, şomerii proveniți din rândul tinerilor dețin ponderea cea mai ridicată în totalul celor fără loc de muncă (peste o treime).

Pentru diminuarea efectelor previzibile (descalificarea tinerilor, creşterea infracționalității, emigrarea celor cu calificare înaltă) ale unei astfel de situații, stimularea şi cointeresarea agenților economici pentru angajarea lor pare să fie o soluție, cel puțin pentru un început de carieră profesională.

Se cuvine menționată, totuşi, o problemă care se poate ivi în legătură cu nivelul acestor subvenții. Cuantumul identic al sumelor primite de către angajator pentru încadrarea unui tânăr, indiferent dacă acesta a absolvit gimnaziul, liceul sau o facultate, îi va determina pe agenții economici să prefere angajarea, cu salariul minim pe economie, a absolvenților de învățământ superior, mai bine pregătiți, în detrimentul celorlalți. Încadrarea absolvenților cu pregătire superioară pe locuri de muncă necorespunzătoare, unde sunt nevoiți să desfăşoare activități inferioare calificării lor, cu productivitate scăzută şi cu un nivel de salarizare redus reprezintă, de fapt, o formă de şomaj mascat. În acest caz, se poate spune că efectele subvenționării locurilor de muncă ale absolvenților la nivelul salariului minim nu răspund scopului inițial propus.

A doua categorie avută în vedere prin aplicarea măsurii subvenționării salariilor este cea a şomerilor în vârstă de peste 45 de ani, ținând cont de faptul că aceştia reprezintă un sfert din totalul celor fără un loc de muncă, constituind al doilea grup defavorizat, ca mărime, după cel al tinerilor. În plus, din cauza vârstei, şansele lor de a fi angajați sunt mult diminuate. Un alt grup țintă beneficiar al acestei măsuri îl reprezintă şomerii întreținători unici de familie, din considerente de protecție şi de încurajare a întemeierii familiilor şi, mai ales, de protejare a copiilor.

Subvenționarea locurilor de muncă pentru anumite grupuri defavorizate de persoane trebuie avută în vedere în special în cazul zonelor monoindustriale, unde ar putea produce efecte mai bune decât plățile compensatorii acordate în anii anteriori. Ideea ca din fondul de şomaj să fie subvenționate locurile de muncă ale unor categorii de şomeri este considerată chiar ca o metodă de combatere a şomajului aproape lipsită de costuri. În loc să primească ajutorul de şomaj, celor care nu au de lucru, dar vor să muncească li se acoperă o parte a salariului în cazul în care îşi găsesc de lucru. Acest mecanism ar reduce costul forței de muncă şi ar stimula agenții economici să angajeze salariați suplimentari. În plus, cos-

turile suportate din bugetul asigurărilor de şomaj ar fi practic neglijabile, atât timp cât mărimea acestor subvenții ar reprezenta, în fapt, economii la plata ajutoarelor de şomaj.

În aceeaşi ordine de idei, nu trebuie neglijați şomerii de lungă durată, indiferent de vârstă, pentru că aceştia reprezintă o categorie numeroasă, cu risc ridicat de deprofesionalizare şi de excludere socială. Pentru aceştia, valoarea subvențiilor ar trebui să crească o dată cu mărimea perioadei de şomaj a beneficiarului şi, ulterior, să scadă în funcție de creşterea duratei de ocupare a persoanei respective. O astfel de abordare pare logică, atâta vreme cât este de presupus că, o dată cu creşterea perioadei de şomaj, calificarea şomerului respectiv se diminuează, la fel ca şi şansele sale de a găsi un loc de muncă. Pe de altă parte însă, cu cât un salariat este mai vechi într-un anumit post, cu atât riscul de a fi concediat este mai mic, cel puțin teoretic.

Într-un sens mai larg, se poate avea în vedere utilizarea subvențiilor şi în cazul agenților economici care folosesc banii respectivi pentru pregătirea personalului. Aceasta ar putea minimiza şi efectele negative legate de defavorizarea altor salariați sau şomeri de scurtă durată. În aceste condiții, angajatorii nu vor concedia cu uşurință salariații în pregătirea cărora au investit atât timp, cât şi bani. Este la fel de adevărat însă că nici această propunere nu este lipsită de posibilitatea apariției unor efecte adverse: astfel, un şomer de lungă durată care ştie că peste câteva luni va deveni eligibil pentru a beneficia de o schemă de subvenționare va renunța să mai caute de lucru, aşteptând să se încadreze în programul respectiv. Chiar şi în aceste condiții, o astfel de schemă trebuie avută în vedere cel puțin pentru motivul că îi menține pe şomerii de lungă durată în contact cu piața muncii.

Promovarea măsurilor stimulative nu înseamnă însă diminuarea rolului celor coercitive, ci dimpotrivă, presupune sporirea obligațiilor beneficiarilor, introducerea unor restricții mai severe la acordarea acestora.

Condiționarea plății drepturilor băneşti de efectuarea unor activități utile în folosul comunității reprezintă una dintre aceste obligații. Cheltuielile efectuate pentru realizarea acestor programe care au ca scop ocuparea temporară a şomerilor, pentru executarea de lucrări şi desfăşurarea de activități de interes pentru comunitățile locale se pot subvenționa din bugetul asigurărilor pentru şomaj, precum şi din alte surse.

Pot fi subvenționate astfel, în principal, următoarele categorii de servicii:

- servicii publice de refacere şi întreținere a infrastructurii, de ecologizare şi de realizare a unor lucrări edilitare, organizate de autoritățile publice locale, de firme private sau organizații neguvernamentale, cu avizul administrației publice locale;
- servicii sociale care cuprind activități de îngrijire la domiciliu a copiilor, bolnavilor, persoanelor vârstnice, persoanelor cu handicap, organizate de

autoritățile publice locale, organizații neguvernamentale şi de alte organisme autorizate.

Ele pot fi apreciate ca utile, deoarece oferă – fie chiar şi pentru o perioadă limitată – locuri de muncă suplimentare, în special şomerilor de lungă durată. Cu toate acestea, astfel de programe nu realizează o integrare reală în activitatea economică a celor care beneficiază de ele. Deoarece ele atrag forța de muncă în general slab calificată şi deci prost plătită, de multe ori programele de lucrări publice mai degrabă subminează decât îmbunătățesc şansele şomerilor de a-şi găsi un loc stabil de muncă. Combinarea acestor programe cu unele forme de calificare şi recalificare ar putea reduce oarecum din neajunsuri, sporind efectele pozitive.

Îmbunătățirea serviciilor oferite şomerilor de către agențiile de şomaj reprezintă o componentă ce nu poate fi neglijată în cadrul programelor de protecție a şomerilor. În țările Europei Occidentale există, în medie, între 7 şi 14 lucrători în astfel de agenții la 10.000 de persoane apte de muncă, în vreme ce în Europa Răsăriteană această cifră se situează undeva între 1 şi 2 lucrători la 10.000 de persoane.

La creşterea şanselor de angajare a şomerilor, o contribuție însemnată îşi pot aduce: serviciile de preconcediere, informarea şi consilierea profesională, medierea muncii, consultanța şi asistența pentru începerea unei activități independente sau pentru inițierea unei afaceri, stimularea mobilității forței de muncă.

Informarea şi consilierea profesională a şomerilor se pot realiza prin următoarele servicii acordate în mod gratuit de către centrele specializate din cadrul agențiilor de şomaj:

- furnizarea de informații privind piața muncii;
- evaluarea şi autoevaluarea personalității în vederea orientării profesionale;
- dezvoltarea abilității şi încrederii în sine a şomerilor, în vederea luării celei mai bune decizii privind propria carieră;
- instruirea în metode şi tehnici de căutare a unui loc de muncă.
- oferirea de informații privind locurile de muncă vacante şi condițiile de ocupare a acestora prin publicarea, afişarea, organizarea de burse ale locurilor de muncă;
- mediere electronică, având ca scop punerea automată în corespondență a cererilor şi ofertelor de locuri de muncă prin intermediul tehnicii de calcul;
- preselecția candidaților corespunzător cerințelor locurilor de muncă oferite şi în concordanță cu pregătirea, aptitudinile, experiența şi cu interesele acestora.

Aceste mecanisme de protecție a şomerilor, oricât de perfecționate şi de bine organizate ar fi, nu pot decât să restrângă fenomenul în anumite limite, pe anumite perioade sau în unele zone, respectiv să diminueze consecințele negative ale acestuia asupra unor grupuri sociale defavorizate, dar singura soluție reală şi durabilă a rezolvării situației o reprezintă creşterea economică susținută.

Totodată, până în prezent, nu s-a demonstrat existența unei relații directe de cauzalitate între modul de funcționare a sistemelor de protecție socială a şomerilor şi persistența ratei înalte a şomajului, aceasta găsindu-se mai degrabă în factorii macroeconomici şi structurali. S-a constatat totuşi că acordarea unor prestații de şomaj generoase pe perioade îndelungate de timp poate menține sau chiar amplifica fenomenul.

Referințe bibliografice

Boissard D., *Le chômage peut-il disparaitre*?, "Problémes économiques" nr. 2688-2689/2000.

Bureau Internationale du Travail, *L'emploi en Europe*, Généve, 2001.

CE, Eurostat, *La situation sociale dans L' Union Européenne*, 2001.

INS, *Condițiile de viață ale populației din România*, 2002.

INS, *Coordonate ale nivelului de trai în România*, 2002.

Malinvaud E., *Vers le fin du chômage*?, "Problémes économiques" nr. 2711/2001

MISSOC, *Social Protection in the Member States of the European Union*, Luxemburg, 2001.

Sarfeti H., *Le chômage: à qui la faute*?, "Problémes économiques" nr. 2711/2001.

UNICEF, INS, *Tendințe sociale*, 2002.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 102-103/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

CIRCULAȚIA FORȚEI DE MUNCĂ

• SCENARII • POSIBILE EVOLUȚII •

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"CIRCULAȚIA FORȚEI DE MUNCĂ
CONCLUZII FINALE. SCENARII. POSIBILE EVOLUȚII",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001

P2/7.5

Autori:

dr. Steliana PERȚ
dr. Valentina VASILE
dr. Florin-Marius PAVELESCU
drd. Liviu VASILE

CUPRINS

1. PRELIMINARII 233
1.1. Obiective 233
1.2. Context general. Factori asociați 233

2. CIRCULAȚIA: MIGRAȚIA ŞI MOBILITATEA FORȚEI DE MUNCĂ. UNELE CLARIFICĂRI CONCEPTUALE 239
2.1. Concept 239
2.2. Libera circulație a persoanelor şi /sau a forței de muncă 240
2.3. Migrația 242
2.4. Mobilitatea forței de muncă / a lucrătorilor / a capitalului uman 242

3. DIMENSIUNI. FORME. CARACTERISTICI ALE MIŞCĂRII MIGRATORII. IMPACTUL TRANZIȚIEI. CONCLUZII FINALE 245
3.1. Migrația internă 245
3.2. Migrația externă 247
3.3. Efectele migrației, cu accent pe migrația externă 255

4. O TENTATIVĂ DE PREVIZIONARE A CIRCULAȚIEI PERSOANELOR ŞI A FORȚEI DE MUNCĂ 260
4.1. Concepte, metode şi tehnici 260
4.2. Unele rezultate 263
4.3. Scenarii ale migrației externe în România 266

5. PROBLEME ŞI PRIORITĂȚI ALE UNEI ȚĂRI ÎN TRANZIȚIE: ROMÂNIA 281
5.1. Unele precizări 281
5.2. Dileme 283
5.3. Priorități şi direcții de acțiune 287
5.4. Unele semne de întrebare 289

NOTE ŞI REFERINȚE BIBLIOGRAFICE 290

ANEXE 296

1. PRELIMINARII

1.1. Obiective

Principalele obiective alei celei de a V – a şi ultimă fază a proiectului CERES 2/7 “Circulația forței de muncă în condițiile (pre)aderării la Uniunea Europeană. Deschideri. Restricții. Efecte” sunt următoarele:

a) stabilirea relevanței demoeconomice, educativ-formative şi sociale a circulației forței de muncă în perioada de preaderare şi imediat după integrare. Identificarea contextului general, a factorilor majori care “comandă” derularea proceselor şi fenomenelor circulației forței de muncă (sub aspect cantitativ, dimensional, stoc, fluxuri, intensitate);
b) elucidări conceptual-teoretice suplimentare, cu privire specială la relațiile dintre circulația persoanelor / forței de muncă, mişcarea migratorie şi, respectiv, mobilitatea profesională;
c) clasificarea principalelor forme ale circulației forței de muncă: concentrare şi diversificare;
d) evaluări cantitativ-calitative ale sistemului informațiilor statistice (bază de date, indicatori), a progreselor şi limitelor acestuia, a funcționalității relațiilor dintre producătorii şi utilizatorii de informații, cu sublinierea cerinței de completare a sistemului de indicatori care se folosesc în România şi, respectiv, a îmbunătățirii cooperării intra şi interinstituționale în domeniu;
e) efectele economice şi sociale ale proceselor de circulație a forței de muncă; probleme care au rămas de soluționat cu privire specială la cele sociale, la recunoaşterea diplomelor şi la echivalarea studiilor;
f) construirea unui model teoretic de previzionare a circulației forței de muncă;
g) elaborarea unor scenarii şi desprinderea unor tendințe posibile şi probabile ale evoluției circulației forței de muncă în perioada de preaderare şi respectiv după aderare;
h) identificarea priorităților, a elementelor şi mecanismelor care pot să contribuie la elaborarea unei politici integrate, performante de ocupare şi, respectiv, de circulație a forței de muncă.

1.2. Context general. Factori asociați

Circulația persoanelor şi a forței de muncă se impune în condițiile contemporane ca unul dintre procesele demografice, economico-sociale şi politice majore, cu impact (+/-) imediat, pe termen mediu şi lung relativ intens, contradictoriu, dezechilibrat şi dezechilibrant la scară globală, macroregională, națională şi locală.

În istoria civilizației umane circulația forței de muncă nu este o problemă nouă. De-a lungul timpului, din motive economice cu deosebire (de supraviețuire) la început, cărora mai târziu li s-au adăugat şi alte motivații cu conotații politice care derivau şi derivă şi în prezent din posibilitățile reale de realizare a drepturilor şi libertăților fundamentale ale omului prevăzute în Carta ONU (1), persoanele – individual sau în grup – şi-au părăsit regiunile de baştină îndreptându-se spre alte zone care permiteau condiții economice şi politice mai favorabile de realizare individuală şi colectivă. Fără îndoială că această masă de persoane migratoare şi-au adus, la rândul lor, contribuția la dezvoltarea zonei, localității, țării de primire.

1. În contextul sumar anunțat această mişcare spațială a populației motivată demoeconomic, educațional-formativ şi /sau social-politic se poate şi în fapt se realizează în interiorul aceleaşi țări sau regiuni, având însă drept criteriu definitoriu schimbarea locului de rezidență, a domiciliului. Din punctul de vedere al evoluției economice interne această mişcare spațială, prin excelență, asociată însă, dacă ne referim la forța de muncă, cu o mişcare sectorială şi /sau ocupațională a fost declanşată şi puternic susținută de prima revoluție industrială care a atras după sine dislocarea masivă a populației din mediul rural şi orientarea acesteia spre urban, din micile localități spre marile concentrări urbane, din activități agricole spre cele neagricole şi aceasta, în condițiile în care o bună parte a populației care provenea din mediul rural se "aşeza" pe linia de centură a marilor centre metropolitane şi nu reuşea să-şi găsească un loc de muncă durabil, luptând pentru supraviețuire, generând, totodată, şi fenomene asociale.

În acelaşi timp, îmbracă forma circulației externe, cu sau fără schimbare de domiciliu (muncă temporară într-o altă țară). Este cazul unor grupuri – uneori masive – de populație care-şi părăsesc de regulă țara de origină orientându-se spre alte țări. Multă vreme ținta predilectă (dacă nu exclusivă) a fost America de Nord (SUA, Canada), ceva mai târziu Australia. După cel de-al doilea război mondial fluxurile migratorii externe au în principal trei sensuri: a) din Europa de Est spre Europa de Vest, SUA, Canada, mai puțin Australia; b) din Europa de Vest spre SUA; c) din țările în curs de dezvoltare (lumea a treia) fie spre Europa Occidentală, fie spre SUA. În fine, o ultimă remarcă se referă la faptul că după 1990, statele est-europene, între care, cu deosebire România datorită poziției sale geografice, nu numai că tind să devină, dar au devenit în fapt o placă turnantă pentru migrația spre țările occidentale a persoanelor provenite din fostul spațiu sovietic, din Asia şi Africa. Mai mult, semnificativ este faptul că acestea devin, la rândul lor, țări de imigrație definitivă sau temporară (azilanți, refugiați politici) a persoanelor înainte amintite.

2. Cât priveşte Uniunea Europeană subliniem, înainte de toate, că ("libera circulație a persoanelor şi a forței de muncă") este o componentă a formării pieței interne a UE, alături şi în corelație cu libera circulație a capitalurilor, a mărfurilor şi a serviciilor. În această calitate este parte integrantă a acquis-ului comunitar, reglementată prin directive ale CE, regulamente şi, respectiv, recomandări pentru țările membre. Face parte din pachetul de dosare care se negociază cu UE în vederea aderării, dosarul nr. 2 (2).

Caseta nr. 1

Promemoria
Naşterea şi dezvoltarea acquis-ului comunitar în domeniul liberei circulații a persoanelor şi a forței de muncă

- Libera circulație a persoanelor a fost prevăzută în Tratatul de la Roma (1957) şi se referea în esență la "eliminarea discriminărilor între cetățenii statelor membre ale UE în ce priveşte: *condițiile de intrare, deplasare, angajare şi remunerare.* Într-o primă abordare (Tratatul de la Roma) prevederile considerau individul doar în calitate de agent economic – angajat sau furnizor de servicii.
- Treptat, conceptul se lărgeşte incluzând aspecte care se raportează la conceptul de "cetățean al Uniunii Europene".
- Baza legală, valabilă în prezent, a liberei circulații a persoanelor şi a forței de muncă se regăseşte în:
  - art. 14 (7A) din Tratatul de la Roma;
  - art. 18 (8A) din Tratatul de la Roma;
  - art. 61 (731) din Tratatul de la Roma;
  - art. 45 din Carta Uniunii Europene.
- Deşi, Tratatul de la Roma includea prevederi clare în domeniu, până spre sfârşitul anilor '80 problemele erau doar parțial soluționate. Actul Unic European (1987) defineşte cu claritate "libera circulație a persoanelor şi a forței de muncă" ca una dintre cele patru libertăți fundamentale ale pieței interne. Ca atare, dreptul la libera circulație se extinde, incluzând şi alte categorii de cetățeni.
- Tratatul de la Maastrich (1993) include pentru prima dată conceptul de "cetățenie europeană", acordă dreptul de liberă circulație şi liberă rezidență în interiorul UE tuturor cetățenilor din țările membre.
- Tratatul de la Amsterdam (1997) introduce prevederile din titlul IV al Tratatului de la Roma şi prevede o perioadă de cinci ani pentru aplicarea prevederilor comunitare în domeniu, în care se vor crea treptat "o zonă de libertate, securitate şi justiție".
- Condițiile de aplicare a procedurilor comunitare.
- În fine, în cadrul Consiliului European de la Nisa (decembrie 2000) Consiliul UE, Parlamentul European şi Comisia Europeană au semnat CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE prin care se armonizează într-un document unic, coerent drepturile civile, politice, economice şi sociale stipulate într-o serie de documente internaționale, europene şi naționale. Principiul nondiscriminării este axul fundamental al acestei construcții, în esență juridice. Astfel, în art. 15 (al.1), se prevede dreptul oricărui cetățean sau cetățene a Uniunii de a avea libertatea de a căuta un serviciu, de a lucra, de a se stabili sau de a furniza servicii în orice stat membru. În al. 3 al aceluiaşi art. 15 se stipulează: "rezidenții țărilor părți care sunt autorizați să muncească pe teritoriul statelor membre au dreptul la condiții de muncă echivalente cu acelea de care beneficiază cetățenii sau cetățenele Uniunii Europene".

Sursa: Libera circulație a persoanelor, 2002.

Prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam o serie de probleme ale circulației persoanelor şi a forței de muncă sunt atribute, responsabilități ale UE (3).

Prin definitivarea în linii generale a pachetului de reglementări juridice privind libera circulație a persoanelor şi a forței de muncă – fără a neglija faptul că în zona socialului rămân probleme de soluționat – se urmăreşte atingere concomitentă a mai multor ținte:

- consolidarea pieței interne a UE ca o piață funcțională capabilă să răspundă cu promptitudine evoluțiilor din mediul social economic. Nu întâmplător lansarea Strategiei Europene pentru Ocupare (SEO) şi a Planurilor de Acțiune Naționale (PAN), ca urmare a Rezoluției Consiliului European de la Luxemburg (decembrie 1997), prin obiectivele propuse în conformitate cu liniile directoare ale CE pentru fiecare an, cu recomandările speciale pentru fiecare stat membru au avut şi au în continuare un impact deosebit cel puțin pe două coordonate: a) a accentuării şi accelerării reformelor pieței muncii din țările membre, vreme îndelungată "acuzată" că frânează creşterea economică; b) a apariției unei noi paradigme în ceea ce priveşte ocuparea forței de muncă şi coordonarea diverselor tipuri de politici. Fixându-şi drept țintă pentru anul 2010 "relansarea ocupării depline", strategia defineşte cu claritate – în interiorul celor 4 piloni constructivi – imperativul coordonării setului de politici economice şi punerii acestora în *"serviciul ocupării forței de muncă"* (Résolution du Conseil du 15 décembre, 1997) (4).

În acest fel, prin abordarea integrată a ocupării, în genere a problematicii funcționării pieței muncii este evident că ajustarea cererii şi ofertei de forță de muncă, ocupare nu (mai) este doar o problemă a pieței muncii; a devenit o problemă a funcționării articulate a tuturor piețelor, o problemă care intră în sfera de competență a tuturor agenților /operatorilor economici şi respectiv a partenerilor sociali (Steliana Perț, 2002) (5); (Barbier Jean – Claude, 2001) (6).

3. Noua economie, dezvoltarea tehnologiei informațiilor şi a comunicațiilor este un alt factor cu incidențe majore asupra circulației forței de muncă ca dimensiuni, intensitate a fluxurilor migratorii şi ca forme de manifestare. Ambițiosul obiectiv fixat de CE la Lisabona în martie 2000, potrivit căruia "… UE va deveni cea mai competitivă şi dinamică economie a cunoaşterii din lume, capabilă de o creştere economică durabilă acompaniată de ameliorarea cantitativă şi calitativă a ocupării forței de muncă şi de o mai mare coeziune socială" (Décision du Conseil, 2001) (7) va schimba, într-o perspectivă nu prea îndepărtată maniera de abordare a liberei circulații a forței de muncă. *Nu este vorba de a se renunța la cuceririle de până acum, ci de schimbările pe care le va determina noua diviziune a muncii în care, probabil deplasarea spațială a in-*

divizilor, spațiul geografic, schimbarea reşedinței vor avea relevanță mai mică în raport cu dinamismul circulației ideilor, al noului tip de relații industriale, a capitalului social etc.

În orice caz, pe termen scurt şi chiar mediu, cu necesitate circulația creierilor, vânătoarea de capete în domenii de vârf ale ştiinței şi tehnologiei informației şi comunicațiilor se va intensifica pe sensul est – vest, sud – nord pentru a acoperi deficitul de competență în acest domeniu, care se face tot mai simțit, putând deveni o frână în calea dezvoltării țărilor membre UE şi nu numai. Pe de altă parte, acest tip de migrație ca şi migrația temporară pentru muncă vor spori până vor ajunge la masa critică datorită" crizei locurilor de muncă", inclusă în procesul de restructurare a economiilor est-europene.

4. Alături de "noua revoluție tehnologică, de sporirea investiției în capitalul intangibil, accelerarea proceselor de globalizare vor influența circulația forței de muncă. În prezent ceea ce este evident este globalizarea piețelor, în primul rând a celor financiare, globalizarea unor fenomene şi procese cu caracter distructiv – segmentare şi polarizare economică şi socială, terorism, criminalitate organizată ş. a. Circulația acestor fenomene şi procese par să "sară" peste orice barieră, fie ea juridică, instituțională, administrativă. "Sporirea capacității informaționale – menționa Kim Dae Jung, preşedintele Coreei – poate aduce belşug prin creşterea eficienței. Dar, totodată, poate lărgi separarea digitală dintre plusurile şi minusurile tehnologiei informatice… Trebuie să ducem globalizarea informației un pas mai departe înspre "globalizarea beneficiilor informației" (s. n. SP). Numai astfel națiunile în curs de dezvoltare vor fi participanți şi beneficiari ai globalizării şi tehnologiei informației (Kim Dae Jung, 2001) (8).

Se înțelege însă că atâta vreme cât discrepanțele dintre națiuni şi grupuri de indivizi se vor menține şi chiar adânci, circulația forței de muncă dinspre țările sărace spre cele bogate, prospere, va fi ancora de care cei dintâi se vor agăța, cu mai mult sau mai puțin succes, pentru a ieşi din capcana sărăciei, inculturii, deficitului de libertate. Unii vor reuşi, dar alții – poate cei mai mulți vor eşua. Inegalitatea economică, diferențele de venit dintre națiuni, dintre diferite categorii ocupaționale îşi vor menține caracterul de puternică motivație a proceselor migratoare.

5. În fine, în analiza şi diagnosticarea proceselor de circulație a forței de muncă nu trebuie să neglijăm faptul că există alături de motivații şi interese economice şi motivații de altă natură de ambele părți ale "baricadei". De aceea, metodologia de identificare şi analiză a efectelor cantitative şi calitative ale circulației forței de muncă se cere aplicată şi separat, pentru localitatea (comună, oraş, județ, țară) de plecare (mamă) şi, respectiv, cea de destinație, țintă, de primire etc. (Steliana Perț, Valentina Vasile, Raluca Negruț, Petru Mazilescu, 2003) (9). Numai astfel se pot comensura într-o măsură acceptabilă costurile şi beneficiile pentru fiecare dintre participanții colectivi sau individuali la procesele migratorii.

Semnificativ în acest sens pentru marea majoritate a țărilor UE marcate puternic de îmbătrânirea demografică este speranța acestora că pe calea migrației

unei populații mai tinere, bine instruite, competitive vor putea atenua efectele ce tind să devină dramatice ale îmbătrânirii demografice, să dezamorseze pe cât posibil o probabilă bombă socială (Carole Denuve, 2002) (10), Jean François Leger, 2002) (11), (Alain Fricken, Jean Luc Primon avec la collaboration de Natalie Marchal, 2003) (12).

Dar, potrivit informațiilor de care dispunem din surse occidentale de prestigiu –OECD– impactul migrației, cu uşoare excepții – Luxemburg şi Elveția – este modest. Astfel în 1998 ponderea străinilor în totalul populației era cuprinsă între 2% în Italia şi Suedia şi 36% în Luxemburg, în timp ce ponderea forței de muncă străine avea o amplitudine care se înscria între 1% în Suedia şi 58% în Luxemburg. La ambii indicatori ponderi ceva mai ridicate se înregistrau în ordine în Elveția (19% şi 17%), Germania (9% şi 9%), Belgia (9% pentru fiecare din cei doi indicatori), Austria (9% şi 10%) (Diana Preda, 2003; OECD). Cât priveşte forța de muncă şi populația provenită din România ponderile sunt extrem de reduse. Astfel, potrivit datelor "International Migration Statistic", românii reprezentau în Austria 3,1% din forța de muncă născută în străinătate şi doar 0,31% din totalul forței de muncă; în Ungaria – 47,1% şi, respectiv, 0,28%, în Spania 1,3% şi, respectiv, 0,002% (Steliana Perț, Valentina Vasile, Raluca Negruț, Petru Mazilescu, op. cit., 2003).

Pe de altă parte, în măsura în care populația tânără pleacă dintr-un anumit spațiu geografic spre altul, se produce într-o oarecare măsură un "transfer de îmbătrânire demografică" de *sens invers de la localitatea de primire spre cea de plecare*. La nivel global problema rămâne, iar migrația nu pare a fi instrumentul cel mai performant de stăvilire a îmbătrânirii demografice; dacă însă parțial este, poate conduce la rezultate performante numai în corelație cu alte instrumente/mecanisme care țin de politica demografică, de cea de sănătate şi asistență socială şi cu deosebire ocupare şi distribuție a veniturilor, de reducere a decalajelor de venit şi a sărăciei. Am spune de "relansare a interesului pentru învățare continuă".

2. CIRCULAȚIA: MIGRAȚIA ŞI MOBILITATEA FORȚEI DE MUNCĂ. UNELE CLARIFICĂRI CONCEPTUALE

În zona mişcării persoanelor şi a forței de muncă se operează frecvent cu cel puțin trei concepte: circulație, migrație, mobilitate a persoanelor sau a lucrătorilor (forței de muncă). Aceste concepte – deşi fiecare are elementele sale definitorii – sunt, chiar privite istoric, *parțial sustituibile, parțial complementare. şi, în orice caz interferente.* În timp, sub aspectul conținutului, al formelor de manifestare, fiecare dintre acestea a evoluat considerabil: conținutul s-a îmbogățit, iar formele de manifestare s-au diversificat. Concomitent au fost soluționate juridic numeroase probleme care derivă din operaționalizarea conceptelor amintite.

2.1. Concept

Circulația persoanelor şi/sau a forței de muncă reprezintă în opinia noastră conceptul cu cea mai largă sferă de cuprindere

Conceptul de circulație a persoanelor sau a forței de muncă exprimă mişcarea spațială a populației cu sau fără schimbarea locului de rezidență, de domiciliu, în interiorul unei țări sau între țări (Nouveau Petit Larousse, 1970; Oxford Dictionary for the Business World, 1993) (13, 14). Este înainte de toate o mişcare spațială asociată, de regulă, în cazul forței de muncă, cu una sectorială şi, respectiv, ocupațional – profesională. De remarcat că în mod obişnuit mişcarea persoanelor are dimensiuni superioare celei ale forței de muncă (schema nr. 1).

Schema nr. 1

2.2. Libera circulaţie a persoanelor şi /sau a forţei de muncă

– Concept introdus prin Tratatul de la Roma – are o extindere tot mai mare în spaţiul comunitar, al Uniunii Europene. Acesta ar putea fi definit *ca expresie a libertăţii fundamentale de mişcare a cetăţenilor europeni în cadrul statelor membre ale UE. Nota definitorie a acestui concept care îl deosebeşte de cel anterior rezidă în eliminarea oricărei discriminări bazate pe naţionalitate, pe abolirea controlului identităţii naţionale la frontierele intracomunitare.*

Caseta nr. 2

Libertăţile fundamentale prevăzute în Carta Socială (1989)

- Libera deplasare a forţei de muncă;
- Egalitatea de şanse în ceea ce priveşte angajarea şi egalitatea de tratament în ceea ce priveşte remunerarea, condiţiile de muncă şi viaţă, protecţia socială;
- Libertatea de asociere şi negociere colectivă;
- Egalitatea de tratament a femeilor şi bărbaţilor;
- Informarea, consultarea şi participarea lucrătorilor;
- Protecţia copiilor şi adolescenţilor;
- Drepturile persoanelor în vârstă;
- Drepturile persoanelor cu handicap.

Prin Tratatul de la Amsterdam (Titlul IV), libertăţilor menţionate li se adaugă:

- Controlul frontierelor externe;
- Azilul, imigraţia şi apărarea drepturilor cetăţenilor care provin dintr-o ţară extracomunitară;
- Cooperarea juridică în materie de ordine civilă.

Sursa: Steliana Perţ, Valentina Vasile, Raluca Negruţ, Petru Mazilescu, 2003 (15).

Dacă avem în vedere acquis-ul comunitar, respectiv, libera circulaţie a forţei de muncă – ca parte componentă a formării şi funcţionării pieţei interne a UE inclusiv în condiţiile lărgirii acesteia, libera circulaţie se referă la *"orice persoană care, pentru o perioadă determinată, furnizează servicii, sub îndrumarea altei persoane, remunerată pentru serviciul efectuat"*.

Astfel definită, libera circulaţie a lucrătorilor se referă la categorii de populaţie activă cum sunt:

- persoane în vârstă de muncă care au un loc de muncă sau care revin la locul de muncă;
- persoane în şomaj involuntar, aflate în căutarea unui loc de muncă în altă ţară decât ţara de origină, ţara care a ratificat Acordul Economic European;
- persoane care au lucrat în ţara gazdă, dar temporar sunt şomeri ca urmare a incapacităţii de muncă provocată de boală, accident sau care au ajuns la vârsta de pensionare.

Caseta nr. 3

Persoane străine – imigranți

- Criteriul de departajare este naționalitatea. Astfel, persoanele străine sunt persoane care îşi au rezidența într-o anumită, țară fără însă a fi şi beneficiar al naționalității țării respective;
- O a doua categorie este constituită de persoanele de origină străină, respectiv persoane care îşi au reşedința în țara respectivă, dar provin din părinți/bunici imigranți;
- Imigranții sunt persoane născute în străinătate, dar care au domiciliul în țară respectivă, unii dobândind cetățenia /naționalitatea țării gazdă, alții nu.

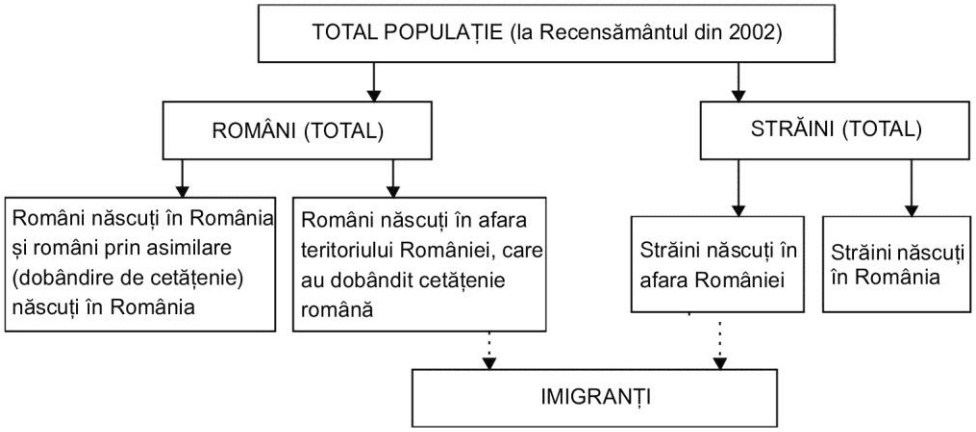
Am făcut aceste sublinieri întrucât în statistica din România nu se fac deosebiri. Având în vedere accentuarea diverselor forme de migrație după 1990, credem că aici există teren pentru completarea statisticii demografice şi, respectiv, a celei a forței de muncă (s.n.).

Sursa: Jean-Yves Capul, Olivier Garnier,1993 (16)

Schematic la nivelul unei țări problema ar putea fi prezentată în felul următor:

Schema nr. 2

Structura populației României, în funcție de statutul de imigrant, persoană străină



Notă: Un asemenea tablou s-ar putea construi pe baza datelor Recensământului populației din 2002, evident în măsura în care informațiile culese permit o asemenea grupare. Oricum, este absolut necesar ca în sistemul statistic din România deopotrivă la capitolul demografic, cât şi la cel de forță de muncă să fie evidențiați imigranții.

2.3. Migrația

este conceptul inițial ale căror origini se regăsesc în istoria veche a civilizației umane

Migrația sau mişcarea migratorie reprezintă procesul de deplasare a lucrătorilor dintr-o localitate în alta, de regulă cu schimbarea domiciliului, a reşedinței. Dacă o lungă perioadă de timp nota definitorie a migrației, fie în interiorul unei țări, fie între țări a fost schimbarea rezidenței, în prezent – în consens cu recomandările ONU – conținutul migrației s-a îmbogățit substanțial incluzând numeroase categorii de lucrători şi persoane care migrează temporar fără a-şi schimba domiciliul (1).

În legătură cu migrația o semnificație aparte inclusiv în procesul de preaderare, de lărgire a UE o are migrația externă. În acest cadru conceptual apar două subsisteme (microconcepte) complementare: cel de emigrație şi, respectiv, cel de imigrație, de emigrant şi imigrant (Jean-Yves Capul, Oliver Garnier, 1993) (17). *Reperul principal în funcție de care persoanele migrante sunt încadrate într-una din aceste două categorii este: plecarea dintr-o țară (cea natală, de origină) şi stabilirea într-alta, țara de destinație (de primire, de adopție). Emigrația este deci procesul de părăsire a țării natale pentru a se stabili într-o altă țară, cu statut permanent.*

În cazul în care fluxurile de plecare au dimensiuni cantitative ca intensitate importante se vorbeşte de obicei de țări de emigrație. Acestea sunt de regulă țări suprapopulate, în curs de dezvoltare, cu rate înalte de şomaj, cu venituri per capita sensibil mai reduse decât în țările de imigrație.

Imigrația, la rândul său este actul de intrare şi stabilire într-o altă țară decât cea natală. Ca atare, din punctul de vedere al statului persoanei care migrează, una şi aceeaşi persoană este emigrantă pentru țara de plecare şi imigrantă pentru cea de primire.

În fine, de remarcat că fenomenele de emigrație /imigrație sunt, înainte de toate, privite ca fenomene demografice, cu impact asupra mărimii şi structurii populației din cele două grupuri de țări. Din această optică, statistic mai ales cu prilejul recensămintelor sau al unor înregistrări speciale se face distincție între noțiunea juridică de persoane străine şi imigranți.

2.4. Mobilitatea forței de muncă / a lucrătorilor / a capitalului uman

Generic conceptul de mobilitate exprimă schimbarea situației în care se află un individ sau un grup de indivizi sub incidența unui complex de factori economici, tehnologici, organizatorici, culturali – educativi – formativi, sociopolitici etc. Cel mai adesea termenul este folosit în relație cu forța de muncă, cu capitalul uman. *În economie, ca şi în sociologie mobilitatea forței de muncă ar putea fi de-*

finită drept capacitatea de reacție şi adaptare a persoanelor sau grupurilor de persoane la provocările mediului social-economic şi dinamica acestora.

Mobilitatea forței de muncă, în funcție de un set de criterii îmbracă o diversitate de forme. În plus, se cere menționat că o anumită formă include cu necesitate şi alte forme sau elemente ale altor tipuri de mobilitate. Care sunt principalele forme de mobilitate?

a) în funcție de caracteristici ale mişcării forței de muncă, mobilitatea poate fi:

- *geografică (spațială)* – căutarea unui loc de muncă, derularea unor afaceri, efectuarea unor servicii, în altă localitate decât cea de domiciliu; nu presupune cu necesitate schimbarea domiciliului;
- *sectorială* – care evidențiază pasajul dintr-un sector / ramură / activitate în alta cu sau fără schimbarea profesiei / meseriei / calificării (din sectorul neagricol în agricultură, din industrie în servicii etc.);
- *ocupațional – profesională* – care implică fie schimbarea ca atare a profesiei sau meseriei, fie îmbogățirea pachetului de competențe pentru a răspunde noilor cerințe ale locului /postului nou de muncă;
  - *socială* – care caracterizează schimbarea statutului social al unei persoane, grup de persoane. De regulă, acest proces se derulează via mobilitate ocupațional – profesională sau via educație şi formare profesională pe tot parcursul vieții.

b) în funcție de sensul mişcării, mobilitatea poate fi:

- *ascendentă* – exprimând progresul în carieră, parcursul carierei; în cele mai multe situații asociată cu mobilitatea socială, de asemenea, ascendentă;
- *descendentă* – în cazul în care pasajul /transferul se face de la o situație superioară (mai bună) la una inferioară (de ex. De la tehnician la muncitor calificat sau de la muncitor calificat la muncitor specializat);
- *verticală* – pasajul de la o situație ocupațional – profesională se face progresiv, din treaptă în treaptă, marcând astfel traiectoria vieții profesionale (de la bază spre vârf);
- *orizontală* – trecerea de la un statut ocupațional şi /sau social la altul considerat echivalent. Deşi, aparent aceasta ar putea indica stagnare, simpla schimbare a genului de activitate este sau ar trebui să fie un câştig profesional şi din punctul de vedere al venitului, al calității vieții de muncă etc.

Mobilitatea forței de muncă – cerință de prim ordin a funcționalității pieței muncii – nu poate fi asimilată nici cu circulația persoanelor şi a forței de muncă şi nici cu migrația. Mai curând, am putea spune că acesta este un element transversal care străbate, dă substanță deopotrivă circulației şi, respectiv, migrației forței de muncă. În condițiile actuale, componenta structurală a mobilității, acompaniată

de învățare şi training pe tot parcursul vieții, câştigă teren în plan teoretic şi pragmatic. În sprijinul afirmației noastre amintim doar că unul dintre cei patru piloni ai Strategiei Europene pentru Ocupare priveşte "mobilitatea şi adaptarea întreprinderilor şi lucrătorilor la dinamica schimbărilor din economie şi societate".

În momentul în care UE face din "educația şi formarea profesională pe tot parcursul vieții" instrumentul principal de flexibilizare a structurilor şi susținere a mobilității forței de muncă nu putem să nu amintim pozițiile unor sociologi care îşi pun întrebări la care nu găsesc răspunsul potrivit sau ajung la paradoxuri. Creşterea nivelului de educație în societățile industriale şi postindustriale chiar nu favorizează, se pare, şansele de mobilitate, în special cele de mobilitate socială (paradoxul lui Anderson). Aceasta este şi poziția sociologului francez Raymond Boudon. Pe de altă parte – potrivit opiniei sociologului Pierre Bourdieu originea socială influențează, chiar determină "parcursul social al individului fie că este vorba de intrarea sa în şcoală, fie de evoluția sa profesională….cu aceeaşi diplomă persoane ieşite din medii diferite nu au aceeaşi poziție socială". Rigiditatea / reproducția socială la nivel global este favorizată de volumul şi calitatea stocului de diferite capitaluri: capital economic, capital cultural, capital social (rețeaua de relații sociale), existente la un moment dat, unele favorizante pentru progresul individului, altele încorporate direct în capitalul uman (17).

Este o viziune sociologică pesimistă, descurajantă – care în perioada de tranziție din România – a "lucrat" cu succes, generând rupturi între şcoală şi viața reală, stimulând propensiunea spre migrare temporară sau definitivă pentru muncă în condiții legale, dar şi pentru activități subterane, în condițiile în care pe piețele externe ale muncii nondiscriminarea lucrează încă prea puțin în favoarea forței de muncă imigrantă. *În fapt, egalitatea de şanse, de oportunități, de tratament stipulată în documente ONU, ale UE continuă să rămână un vis frumos, un deziderat, fără acoperire suficientă în viața de muncă şi în afara muncii.*

Din păcate, circulația forței de muncă, migrația ca şi mobilitatea sunt însoțite de polarizare economică şi socială, iar noile tehnologii informatice şi de comunicații par să introducă propriile lor discrepanțe sau distonanțe, propria lor polarizare (cea digitală).

Dincolo de aceste fenomene îngrijorătoare mobilitatea prin învățare permanentă, anticipare şi adaptare este printre puținele instrumente care pot asigura progresul uman în mileniul al treilea.

În condițiile pregătirii pentru integrare şi după integrare mobilitatea ocupațional – profesională întemeiată pe un pachet de competențe compatibil cu cele din UE va deveni în raport cu celelalte forme de mişcare a forței de muncă prevalentă. Oricum, după 2010 – 2012 România va beneficia de "oficiile" liberei circulații a forței de muncă în interiorul UE lărgite. În aceste condiții altele vor fi problemele care se cer soluționate la nivel național, în deplină conformitate cu regulamentele şi directivele UE în domeniu. Dar condițiile se cer pregătite cel puțin până în 2009.

3. DIMENSIUNI. FORME. CARACTERISTICI ALE MIŞCĂRII MIGRATORII. IMPACTUL TRANZIȚIEI. CONCLUZII FINALE

Analiza pe termen lung, 20 – 30, de ani a migrației interne şi externe a populației României relevă o serie de deplasări în ceea ce priveşte volumul, formele principale, intensitatea şi direcția fluxurilor migratorii, precum şi caracteristicile demografice şi educativ – ocupaționale ale persoanelor migrante. Permite, totodată, identificarea factorilor favorizanți şi ai celor blocanți, principalele arii geografice de concentrare a populației migrante. În fine, pune în evidență o arie problematică vastă, în ceea ce priveşte efectele demografice, economice, sociale, educaționale etc. a acestor procese pentru România. şi, de aici, necesitatea unei politici coerente şi active astfel încât costurile induse pentru România prin cedarea mai mult sau mai puțin gratuită a unei părți a potențialului său uman să fie minime sau beneficiile să fie echivalente, echilibrate pentru toți cei implicați. Ceea ce va însemna că liberalizarea circulației forței de muncă – care ar putea fi în cel mai optimist caz realizată în jurul anului 2010, necesită înainte de toate, acțiuni concertate asupra factorilor care stimulează şi mențin la o anumită cotă propensiunea spre migrare externă (Steliana Perț, Valentina Vasile, Raluca Negruț, Petru Mazilescu, 2003 (18); Diana Preda, 2003) (19).

Este de remarcat faptul că, în comparație cu populația din multe alte țări, populația României totuşi, în ciuda unor oscilații – cu vârfuri înalte şi cote joase – are o înclinație naturală, relativ redusă spre migrare. În plus, o perioadă îndelungată (50 de ani) măsuri politice şi instituționale susțineau stabilitatea forței de muncă nu numai într-o anumită zonă geografică / sectorială şi / sau ocupațională, dar chiar în aceeaşi întreprindere. Mişcarea era încurajată, doar în măsura în care nu intra în conflict cu obiectivele politice. Din aceste motive în principal, fenomenele de mobilitate cu deosebire sectoriale şi ocupațional – profesionale erau relativ reduse. Dacă facem abstracție de mişcarea rural → urban ca principal vector al migrației putem conchide că forței de muncă i se inocula un comportament rigid. Mai mult, în a doua parte a anilor ’80 a apărut o serie de mecanisme de blocare a progresului în carieră. Sechele ale acestui comportament se resimt şi astăzi.

3.1. Migrația internă

În ceea ce priveşte migrația internă după 1990 se produc deplasări de amploare, ca volum, sens şi intensitate. În anii ’90 – ’91 – urmare a unor aşa-zise “acțiuni reparatorii, corectoare” volumul mişcării interne a populației “explodează”; ajungând la aproximativ 800 de mii de persoane, de circa 2 ori mai mult decât vârful atins în anii 1970 – 1980, respectiv 375 de mii în 1973/74.

Rata migrației – număr de persoane migrante la 1000 de locuitori – după vârful atins în 1973 de 18‰ manifestă o tendință de reducere, în 1989 fiind doar de 8‰.

Fluxurile migrație până în 1995 au fost prevalent pe direcția rural → urban. Faptul se explică prin doi factori diferiți ca natură. În primul rând, perioada 1970 – 1980 – 1985, când industrializarea forțată a atras după sine plecări masive, cu deosebire ale tinerilor din mediul rural spre cel urban. Fenomenul a fost încurajat, numai astfel cererea de forță de muncă a industriilor amplasate de regulă în urban putând fi satisfăcută. În al doilea rând, începând din 1995 şi mai ales 1997 restructurarea industriei, criza economică şi a locurilor de muncă a generat o mişcare migratorie de întoarcere în zonele de proveniență pe direcțiile vest → est, sud → nord, migrație care ar putea fi denumită "migrație de subzistență". Persoanele disponibilizate din urban, în special din industrie, atrase şi de "mirajul" generoaselor plăți compensatorii s-au reorientat spre zonele natale. Unele au rămas, reuşind să se reintegreze, în timp ce altele au (re)revenit în zonele de rezidență pe care le părăsiseră. Fără îndoială că aceasta a reprezentat una dintre sursele sporirii populației din agricultură, în condițiile în care – cel puțin în anii la care ne referim – mediul rural era puțin diversificat sub aspect economic şi prea puțin pregătit pentru a primi populația care se reîntorcea.

Pe de altă parte, dacă avem în vedere, în aceeaşi perioadă fluxul rural →urban nu putem să trecem sub tăcere faptul că la începutul anilor '90 cei care au plecat din rural → urban erau în principal persoane calificate – cadre didactice, medici, asistente medicale, ingineri etc. Plecarea unei părți importante a intelectualității din rural a avut efecte negative în plan economic şi social care se resimt puternic şi în prezent. Este vorba de apariția unui deficit de calificări, cu deosebire în domeniul învățământului, sănătății şi asistenței sociale. După cum în noile condiții economice şi în mediul rural apar cerințe de noi competențe în domenii cum sunt: protecția mediului, protecția consumatorului, administrație locală ş. a. Diversele măsuri – ce-i drept marcate de instabilitate şi nerecompensatorii – nu au reuşit să genereze un proces durabil de revenire la sate a unor categorii profesionale de bază: (educatori, învățători, profesori, medici şi asistente medicale etc.) şi nici un proces de pregătire a forței de muncă tinere din mediul rural în profesiuni în care deja deficitul a devenit cronic. Aceasta presupune concomitent dezvoltarea economico-socială a mediului rural, punerea în operă a unor mecanisme de stimulare a tinerilor pentru a-şi practica profesiile, a-şi dezvolta competențele şi în mediul rural, precum şi acțiuni simultane care să vizeze calitatea vieții în general şi calitatea vieții de muncă, cu deosebire.

În opinia noastră – asupra căreia vom reveni în final – dezvoltarea ruralului şi crearea de oportunități de diversificare a structurii ocupaționale, prin reducerea populației ocupate în agricultură – care face din România în condițiile acestui mileniu un caz cel puțin ciudat în Europa – , prin crearea de oportunități de a

munci şi valorifica mai bine sub aspect economic şi social potențialul fiecărei zone, inclusiv potențialul uman are şi va avea relevanță şi pentru mişcarea migratorie externă (Diana Preda, 2003) (20).

3.2. Migrația externă

Migrația externă are, ca volum, o evoluție oscilantă, cu puncte de maxim şi minim; rămânând relativ stabilă ca intensitate, dar diversificându-se ca forme şi căpătând noi conotații şi, respectiv valențe (18), (19). Care sunt aceste deplasări?

În primul rând – aceasta fiind probabil mutația fundamentală în materie de migrație externă în România după 1990 – apariția unor caracteristici noi ale comportamentului populației României, într-un domeniu de interes european şi global în care modificările intervin cu o viteză sporită, iar politicile naționale şi, respectiv, internaționale variază mult în funcție de condițiile specifice ale celor două grupuri de țări – țări de origină, de plecare şi, respectiv, țări gazdă, de primire. Mai mult, migrația internațională este, practic, covârşitor influențată de politicile țărilor de imigrație şi, doar în plan secund de cele naționale, atunci când acestea există.

Caseta nr. 4

Un proces în continuă creştere

Potrivit informațiilor din literatura de specialitate, la scară mondială anual fac obiectul migrației externe / emigrației între două şi trei milioane de persoane, având ca ținte predilecte: SUA, Canada, Australia – țări care au avut în general, iar unele au şi în prezent politici de încurajare a imigrației – iar, în Europa, Germania, Franța, Regatul Unit.

În prezent – ca rezultat al fluxurilor migratorii din ultimele 3 – 4 decenii – se apreciază că cel puțin 175 milioane de persoane trăiesc în afara țării în care s-au născut, comparativ cu circa 60 milioane în urmă cu 30 – 35 de ani (United Nation, 2002).

După datele din Raportul OECD/SOPEMI în anul 2001, aproape 24% (23,6%) din populația rezidentă în Australia în 1999 era născută în alte țări, proporție sensibil mai înaltă decât în Canada – 17,4%, Suedia – 11,8%, SUA – 10,3%, Olanda – 9,8%, Norvegia – 6,5%.

Aceste date se referă în fapt, la aşa-numita migrație externă controlată, înregistrată în statisticile oficiale ale țărilor gazdă. Dar, este bine cunoscut faptul că, la rândul ei, migrația necontrolată (ilegală) a persoanelor şi /sau a forței de muncă are proporții impresionante şi în creştere. Organizația Internațională a Migrației (OIM) apreciază un flux anual al acestei forme de circulație externă de aproximativ patru milioane de persoane, dintre aceştia între 700 mii şi două milioane sunt femei şi copii. şi în acest caz zonele cu cea mai puternică forță de atracție sunt: SUA, Canada, Australia, Noua Zeelandă. În ceea ce priveşte Uniunea Europeană, fluxurile

sunt mai reduse, oscilând între 120 – 500 mii de persoane anual.

Stocul migrației externe se concentrează, în prezent, în trei mari regiuni ale lumii: Europa, Asia şi America de Nord. În Europa, spre exemplu, în anul 2000 trăiau 56 milioane de migranți (7,3 milioane în Germania, 6,3 milioane în Franța, 4 milioane în Regatul Unit.; în SUA trăiau 35 milioane din totalul de 40,8 milioane migranți din America de Nord.

Intensitatea migrației externe la nivel global este relativ modestă, 2% anual, situându-se de regulă sub rata creşterii demografice, a sporului natural, evident cu unele excepții între care Europa şi chiar SUA în care în ultimul deceniu al secolului trecut rata anuală a migrației a fost superioară celei a creşterii naturale şi, în consecință, ratei de creştere demografică. Dar, nu suficient de mare şi structural benefică pentru atenuarea – mai ales în Europa – a accentuatului proces de îmbătrânire demografică.

Sursa: (18), (19).

Dacă până în 1989, România – în ciuda draconicilor restricții politice şi legislative – era, de departe o țară de EMIGRAȚIE cu motivații înainte de toate politice, în parte demosociale (reîntregirea familiei), şi doar în ultimă instanță economice, după 1990 capătă sub aspect motivațional un "statut" dublu, dacă nu chiar triplu. România, deşi şi-a păstrat caracteristica de țară de emigrație devine în acelaşi timp o țară de IMIGRAȚIE pentru persoane provenite din spațiul fost sovietic, din Asia, Orientul Apropiat, Africa. Această categorie de imigranți, fie că solicită temporar statut de azilanți şi /sau refugiați, fie că solicită cetățenie română şi /sau dreptul de rezidență în România (anexa nr. 1). În acest fel, o parte a imigranților rămân în România, în timp ce o alta – în condiții legale, dar preponderent ilegale – se orientează spre țările occidentale. În condițiile menționate – şi acestea ar putea fi considerată cea de-a treia caracteristică – România a devenit placă turnantă, sursă de alimentare prin intermediul fenomenelor de imigrație, a emigrației spre spațiul comunitar şi/sau extracomunitar din Europa şi alte regiuni ale lumii. Două sunt sensurile principale ale acestor fluxuri migratorii care tranzitează România: est → vest; sud → nord/est → vest (18), (19).

În condițiile amintite, în relație directă cu pregătirea pentru aderare, cadrul instituțional a fost completat şi îmbunătățit atât în ceea ce priveşte circulația persoanelor, cât şi cea a forței de muncă, un accent deosebit punându-se pe securizarea frontierelor şi controlul la trecerea frontierei, ca şi pe problema vizelor. Mai mult, pentru cetățenii români care beneficiază în prezent de intrarea liberă în spațiul Schengen s-a stabilit un pachet de condiții care se cer cumulativ întrunite pentru a putea ieşi din România. În acest mod se încearcă să se limiteze proporțiile migrației necontrolate (18). Chiar în ultimul timp au fost luate măsuri mai severe pentru controlul intrării/ieşirii din țară, pentru blocarea rețelelor ilegale de trecere a frontierei. Concomitent, în colaborare cu organele de specialitate din țările de

emigrație, a sporit şi volumul celor retrimişi în țară ca urmare a încălcării legislației din țările în care se stabiliseră, în fapt ilegal.

În al doilea rând, migrația externă a persoanelor şi a forței de muncă din România se diversifică, emigrației majoritar predominată până nu demult i se asociază alte forme care tind să capete pondere. Fără a face un inventar complet, vom semnala numai unele dintre acestea, pe care le considerăm principale pentru România (vezi în acest sens notele (1) şi (22)) şi anume:

- e*migrația*, cu o dinamică pendulatorie de la un an la altul care însă pe termen lung (1990 – 2001) se înscrie pe o curbă descendentă;
- *imigrație* – sub forme diverse: azilanți, refugiați, imigranți propriu-zis rezidenți în România; "imigranți în tranzit", de regulă spre Europa Occidentală. Deşi nu dispunem de date din surse oficiale credibile, se pare că este o formă de migrație care tinde să sporească. În opinia noastră, după aderarea României la UE – când România va reprezenta granița de est a Europei Unite, presiunea populației migrante din est se va intensifica, ceea ce pune în continuare probleme de securizare a frontierelor, de vize, de control la frontiere etc.;
- *migrația circulatorie* pentru muncă sau migrația temporară şi/sau sezonieră pentru muncă realizată în baza acordurilor bilaterale dintre România şi țări comunitare sau extracomunitare. Tendința acestei forme este de creştere, fiind nu doar tacit acceptată, dar şi stimulată de politica statului român. Are părți pozitive şi negative. Partea pozitivă ar fi aportul valutar prin transferuri băneşti, câştiguri individuale substanțial superioare veniturilor realizate în țară, reducerea presiunilor asupra pieței muncii naționale (export de şomaj potențial), iar cea negativă, în pierderea de potențial uman, adesea de înaltă calificare, care utilizat în țară ar fi fost sursă sigură de sporire a productivității naționale, a competitivității şi exportului de bunuri şi servicii cu valoare adăugată înaltă, de sporire a veniturilor;
- *circulația (mobilitatea) creierilor*, respectiv a persoanelor care sunt plecate pentru o anumită perioadă la studii, începând cu cele generale şi terminând cu cele doctorale şi postdoctorale. O parte dintre aceştia, de regulă cei mai bine calificați, nu mai revin în țară, stabilindu-şi reşedința în cele mai multe cazuri în țara în care au studiat. Motivația principală în această situație este, cel puțin, dublă: a) lipsa unor locuri de muncă corespunzătoare pregătirii şi remunerate în conformitate cu performanța în țară; b) comportamentul deseori "straniu" al angajatorilor care îi consideră "supracalificați (!) şi le refuză angajarea. Eforturile făcute pe diferite canale de reîntoarcere în țară au avut până acum un ecou slab în rândul acestor persoane al căror "potențial de emigrație" se menține încă ridicat;
- *migrația transfrontalieră* sau lucrători transfrontalieri, evident în zona de graniță dintre România şi țările vecine şi, mai târziu în "euroregiunile"

constituite deja sau în "zonele libere" amplasate de regulă, în apropierea graniţelor a 1-2-3 ţări;

- *circulaţia* forţei de muncă *în cadrul unor programe de parteneriat* şi cofinanţare (servicii de cercetare, de învăţământ, de sănătate, de consultanţă etc.);
- *circulaţia oamenilor de afaceri* pe fluxuri de intrare – ieşire, cu pondere în creştere;
- *circulaţia turistică* (sub diversele sale forme), insuficient valorificată în folosul României din motive bine cunoscute şi amplu dezbătute.

În al treilea rând, accentuarea migraţiei circulatorii şi, respectiv, a migraţiei în reţea. În primul caz este vorba de plecarea dintr-o ţară gazdă spre o altă ţară-ţintă, de destinaţie fie în căutarea unor oportunităţi de muncă mai bune, fie că permisul de muncă într-o anumită ţară i-a încetat şi încearcă să obţină un asemenea permis de muncă temporară într-o altă ţară. Evident, că în cea mai mare parte subiectul migraţiei circulatorii este constituit de migranţi ilegali (migraţie necontrolată) care îşi găsesc oportunităţi de a munci – în condiţii suficient de discriminatorii – pe piaţa paralelă a muncii. Iar, din păcate, nu de puţine ori efectuează activităţi situate la graniţa dintre legal şi ilegal sau chiar se integrează în reţele mafiote, de crimă organizată etc. Aceştia din urmă în măsura în care sunt descoperiţi /identificaţi de poliţia din ţara gazdă, în baza acordurilor cu România, sunt remişi, retrimişi /expulzaţi în ţară; ca urmare îşi pierd, pentru o anumită perioadă dreptul de a circula în spaţiul comunitar sau extracomunitar.

În cea de a doua situaţie – migraţia în reţea – este vorba mai ales de fenomenul de recrutare de noi migranţi temporari pentru muncă, realizată prin intermediul relaţiilor de rudenie, prietenie, cocetăţenie şi altele asemănătoare. În plus nu trebuie omis faptul că există, în afara prevederilor legale, şi pe teritoriul României reţele, constituite în general în apropierea zonelor de frontieră, dar şi prin intermediul unor firme (de turism) sau chiar de recrutare a forţei de muncă, care încalcă cu bunăştiinţă prevederile legale, contractuale, înşelând astfel lucrătorii migranţi care au semnat pentru o anumită perioadă de timp un contract, pentru care au cheltuit sume importante de bani. În acest caz se pune problema răspunderii firmelor care au fost acreditate de MMSSF pentru a oferi asemenea servicii; ori până în prezent există semnale că o asemenea răspundere nu există, iar calea soluţionării diferendului prin justiţie este lungă, întortocheată şi costisitoare pentru cel înşelat.

În al patrulea rând, în general forţa de muncă care migrează definitiv sau temporar este de regulă tânără, cu capacitate creativ-productivă înaltă. Dacă ne referim la România postdecembristă, prima remarcă este aceea că populaţia în vârstă de 18 – 40 de ani deţine ponderea cea mai înaltă – 40% şi peste 40% din totalul emigranţilor, cu o rată a emigraţiei în perioada 1990 – 2000 ce se înscrie între 1,5% – 5%; a doua remarcă – determinată în bună măsură şi de mobilitatea pentru studii – este tendinţa de sporire a ratei de migraţie a tinerilor în vârstă de

până la 18 ani, cu ponderi ce oscilează uşor în jurul a 20% din total (18). Fără nici o îndoială emigrația persoanelor tinere este încurajată, chiar dorită de multe dintre țările UE. Se speră că pe această cale se atenuează fenomenul de îmbătrânire demografică din aceste țări. În schimb se accentuează îmbătrânirea demografică a forței de muncă din România. Potrivit unor studii rata de îmbătrânire demografică a populației ocupate este mai înaltă decât cea a îmbătrânirii demografice a populației. şi aceasta pe fondul reducerii populației şi a sporului natural al populației (Steliana Perț, 2003) (24).

În al cincilea rând, o semnificație aparte o are structura profesional – ocupațională şi educațională a persoanelor migrante. Menționăm mai întâi că informațiile statistice cu privire la acest aspect sunt incomplete şi oarecum rămase în urmă în raport cu noile tendințe care se conturează în condițiile noii economii şi ale globalizării. În ultimul timp sunt în proporții sporite cerute profesii /competențe care lipsesc din actuala structură statistică a migrației în România (informaticieni, hardişti, softişti, ingineri de sistem, personal paramedical ş.a.) zona de recrutare, cererea de forță de muncă depăşind actualele granițe ale UE (SUA, Canada, Elveția, Australia, Noua Zeelandă etc.). În limita informațiilor disponibile, analiza pe o perioadă de circa 20 de ani, cu accent pe intervalul de timp al tranziției evidențiază drept o caracteristică esențială a proceselor migratorii fenomenul de polarizare ocupațional – profesională şi educațională a migranților din România, un fenomen destul de accentuat. Înainte de toate, emigrația şi chiar migrația temporară pentru muncă se concentrează la categorii profesionale înalt calificate şi calificate, cu competențe compatibile cu cele necesare sau cu standardele UE, care-şi găsesc oportunități de angajare pe piața internă a UE, sunt căutați şi chiar doriți. Ei pot fi angajați în țările gazdă, după cum pot lucra în calitate de angajați ai companiilor din țările gazdă în România sau în terțe țări.

România ca şi celelalte țări din Est – chiar dacă în unele zone, în condițiile unei reforme, dezarticulate în timp şi spațiu, a sistemului de învățământ şi formare profesională continuă – dispune încă de un stoc de capital uman competitiv şi creativ care face față cu succes forțelor concurențiale de pe piețele muncii occidentale.

Gradul de deschidere a pieței muncii interne a UE şi a piețelor naționale ale muncii țărilor membre este diferit în funcție de situații concrete. şi, evident de gradul de pregătire, preferința migranților pentru o țară sau alta diferă (18), (19).

Pe de altă parte, la celălalt pol se situează forța de muncă mai puțin calificată, specializată sau chiar necalificată. De menționat, că, şi în această situație – în funcție de mediul de activitate – este nevoie de “probarea” calităților profesionale, inclusiv a competențelor însuşite prin experiență la locul de muncă. Cerințele angajatorilor străini care se deplasează în România pentru a recruta forță de muncă temporară, în baza acordurilor bilaterale, sunt o dovadă vie în acest sens (vârstă, cunoştințe /competențe profesionale în domeniul respectiv

atestate de organismele româneşti abilitate, experiență 1 – 2 ani, competențe lingvistice etc.).

În al şaselea rând, tendința de sporire a migrației temporare pentru muncă stimulată, pe de o parte, de încheierea unui număr mare de acorduri bilaterale, iar, pe de altă parte, de calitatea muncii şi comportamentul celei mai mari părți a acestei forțe de muncă în zonele în care şi-au desfăşurat activitatea. Toate acestea conduc nu numai la revenirea unui angajator în anul următor, ci şi la lărgirea cercului de angajatori şi al ocupațiilor căutate (Spania, Germania, Italia, Franța, Elveția, Marea Britanie etc.).

În al şaptelea rând, în ciuda setului de directive inclus în acquis-ul comunitar, în Strategia Europeană pentru Ocupare sau Planurile de Acțiune Naționale, migrația externă, în special cea pentru muncă, continuă să aibă caracter selectiv şi discriminatoriu. Selectiv ar putea fi poate normal sub aspectul concurenței libere pe piața muncii. Dar, este mai puțin normal în măsura în care pe piețele muncii din țările de destinație au acces liber doar anumite categorii ocupațional – profesionale, de regulă deficitare într-o țară sau alta. Este, până la urmă, un fel de "vânătoare", "vânătoare de capete", deosebit de benefică pentru țara importatoare de forță de muncă, dar păguboasă pentru cea care exportă.

Ceea ce pune sub semnul întrebării şi ar trebui cercetat sub microscop este însă caracterul discriminatoriu al angajatorilor față de forța de muncă străină. Deşi s-ar putea considera, cu oarecare indulgență, că este o şcoală, un proces de învățare pentru momentul liberalizării circulației forței de muncă, nu putem ocoli, nu putem să nu vedem şi partea întunecată a lunii. Egalitatea de şanse, de oportunități şi mai ales cea de tratament, realizată în principal în baza sintagmei "la muncă de valoare egală recompensă egală" nu funcționează decât întâmplător. Această discriminare până la un punct este acceptată de lucrătorul migrant datorită mai ales diferenței de salariu față de cel pe care l-ar fi putut obținut în țara de origine. Discriminarea asociată uneori cu nerespectarea clauzelor contractuale poate da şi dă naştere la conflicte sociale. (De pildă, cazul celor 80 de lucrători români angajați cu contract la "şantierul Naval" din Saint-Nazaire care în obținerea drepturilor negociate prin contract au fost sprijiniți de CGM din Franța; aceeaşi situație în Spania şi Italia, în care sindicate naționale sprijină forța de muncă străină în apărarea /dobândirea unor drepturi prevăzute în contract).

În fine, în al optulea rând, deşi circulația persoanelor, cel puțin în spațiul Schengen este liberalizată, în ceea ce priveşte circulația forței de muncă, tocmai în vederea liberalizării complete a acesteia la orizontul anilor 2009 – 2012 (în funcție de rezultatele negocierii dosarului respectiv) sunt încă probleme care se cer soluționate cu rigoarea necesară în perioada următoare, până la aderare şi imediat după. Printre acestea amintim următoarele priorități:

- Problemele de ordin social, cu deosebire cele din sfera asigurărilor sociale. Avem în vedere în egală măsură sistemele de contribuții /cotizații şi transferul drepturilor sociale câştigate în baza unui contract de muncă în

străinătate. Este adevărat că în unele țări – Turcia, Spania ş.a. – s-au încheiat contacte adiționale de solidaritate. Dar problema se cere rezolvată de fond şi pentru o perioadă îndelungată. Altfel, lucrătorii români se văd "penalizați" fără voia lor, din lipsă de informații sau de reglementări în domeniu.

Caseta nr. 5

Acorduri şi convenții încheiate de România în vederea recunoaşterii reciproce a studiilor

România este parte în şapte acorduri şi convenții bilaterale de recunoaştere reciprocă şi echivalare a diplomelor, certificatelor de studii încheiate cu: Ungaria, Republica Moldova, Slovacia, Bulgaria, Ucraina, Federația Rusă şi Georgia. Astfel, în conformitate cu aceste acorduri /convenții:

- Certificatul de capacitate eliberat de şcoli din România este echivalent cu certificatul de absolvire a 8 clase din Ungaria, cu diploma de absolvire a 9 clase din Republica Moldova, cu certificatul de absolvire a 8 – 9 clase din Slovacia, cu certificatul de încheiere a studiilor gimnaziale din Bulgaria şi cu diploma de absolvire a 9 clase în învățământul mediu din Ucraina.
- Diploma de absolvire a şcolii profesionale eliberată în România se echivalează cu diploma de absolvire a şcolii profesionale cu acelaşi profil din Ungaria, Republica Moldova, Slovacia, cu diploma şi cu atestatul de calificare profesională eliberate de şcolile medii profesionale din Bulgaria, cu diploma de muncitor calificat din Ucraina (dacă numărul de ore de practică este acelaşi) şi cu diploma de absolvire eliberată de instituții de învățământ profesional din Georgia (dacă durata studiilor şi conținutul planurilor de învățământ sunt compatibile).
- Diploma de bacalaureat din țara noastră este recunoscută ca echivalentă cu cele eliberate în Ungaria, Republica Moldova şi Slovacia. În Federația Rusă, diploma românească de bacalaureat este echivalentă cu atestatul de absolvire a şcolii medii generale şi cu diploma de absolvire a învățământului profesional, iar în Georgia – cu atestatul care confirmă absolvirea şcolii secundare.
  - Dacă durata studiilor şi planurile de învățământ din universitățile din statele semnatare ale acordurilor şi convențiilor nu diferă semnificativ de cele din România, diploma de licență autohtonă este echivalentă cu diploma de licență din Ungaria, Republica Moldova, Slovacia şi Bulgaria. Ucrainenii echivalează licența din România cu diploma de specialist şi de magistru eliberată de universitățile lor acreditate.

Sursa: Ziarul Adevărul din 27 august 2003.

- Echivalarea şi recunoaşterea reciprocă a studiilor şi diplomelor, în genere a documentelor.

În Ministerul Învățământului şi Cercetării ştiințifice funcționează o comisie pentru echivalarea studiilor şi recunoaşterea reciprocă a domeniilor. De asemenea, pentru anumite competențe se eliberează documente de absolvire care au circulație în UE. Cu toate acestea mai este mult de făcut în acest domeniu.

- Evaluarea şi certificarea calificării (inițiale şi /sau continue) obținută la locul de muncă.
  Este o problemă nerezolvată încă la nivel național şi care, din acest motiv, va ridica o serie de probleme în ceea ce priveşte libera circulație a lucrătorilor. Dacă la nivel național, nu se va găsi soluția viabilă, puțin costisitoare, acest fapt se poate transforma într-o frână a circulației libere a lucrătorilor din România în spațiul comunitar.
- În fine, o altă problemă, în optica noastră, de o importanță covârşitoare este reprezentată de sistemul informațional în funcțiune, ca şi de cel de colectare a informațiilor. Astfel, o primă constatare de esență este aceea că în statistica din România migrația internă şi, respectiv, externă sunt tratate mai ales din perspectiva demografică. Este un lucru necesar, dar nu şi suficient. Necesar deoarece dă răspuns la problematica mişcării persoanelor, din păcate pe un singur criteriu, cel al schimbării domiciliului, localității de reşedință. Nu şi suficient întrucât nu este urmărită separat mişcarea (stoc şi fluxuri) a lucrătorilor, a forței de muncă. Evident din perspectiva aderării şi a liberalizării circulației forței de muncă ar trebui să constituie un calup separat al statisticii forței de muncă (Steliana Perț, Florin Pavelescu, Ilie Şimon, 2001) (1).

Cât priveşte sursele de colectare a informațiilor, în principal au competențe în acest domeniu mai multe instituții publice: Ministerul de Interne şi al Administrației Publice, Poliția de frontieră (componentă a MIAP), MMSSF, OMFM, INS, firme acreditate de MMSSF pentru a oferi asemenea servicii. Cu toate acestea informațiile care circulă sunt insuficiente şi incomplete; colaborarea intra şi inter instituțională funcționează defectuos.

Ca urmare, se cere ca sistemul indicatorilor statistici – în consens cu statistica europeană şi cu nevoile interne – să fie completat, perfecționat. Unii indicatori se pot urmări pe baza informațiilor deja existente, alții necesită colectarea/prelucrarea a noi informații (1). În al doilea rând, pe baza Recensământului populației din 2002, s-ar putea încerca construirea unei balanțe din care să rezulte: populația şi, respectiv, forța de muncă de naționalitate română şi străină rezidentă în România (vezi schema nr. 2 din acest studiu).

În plus apreciem că periodic – luând drept parametru al periodicității experiența europeană – este nevoie de o Anchetă specială privind mobilitatea internă şi externă a forței de muncă, anchetă realizată cu INS în colaborare cu celelalte instituții cu competențe în acest domeniu.

3.3. Efectele migrației, cu accent pe migrația externă

Aşa cum a rezultat din fazele anterioare ale proiectului nostru efectele migrației sunt multiple, globale, comunitare, individuale. Ele implică şi costuri, de regulă mai mari, în fapt pierderi pentru regiunea, țara din care pleacă forța de muncă. Ca atare, pentru a fi relevante aceste costuri şi beneficii se cer analizate separat pentru zona/regiunea/țara de plecare şi pentru cea de primire. (În acest sens vezi schema nr. 1 (Steliana Perț, Valentina Vasile, Raluca Negruț, Petru Mazilescu, 2003) şi schema nr. 2 (Diana Preda, 2003). Nu vom relua aspectele analizate pe larg în aceste studii. Vom reveni doar asupra câtorva aspecte ca urmare a obținerii unor informații noi, calitativ superioare în raport cu cele de care am dispus în momentul elaborării fazelor anterioare ale proiectului. Este în principal vorba de mărimea şi dinamica veniturilor şi transferurilor băneşti, cu precizarea că acestea reprezintă doar o parte a veniturilor obținute; o parte a acestora, poate chiar mai mare, intră în țară şi pe alte canale decât transferurile prin fluxuri bancare.

Deşi datele – provenite din "Balanța de plăți" întocmită de BNR – nu sunt suficient de sistematice ele permit o analiză pertinentă. Care sunt principalele tendințe?

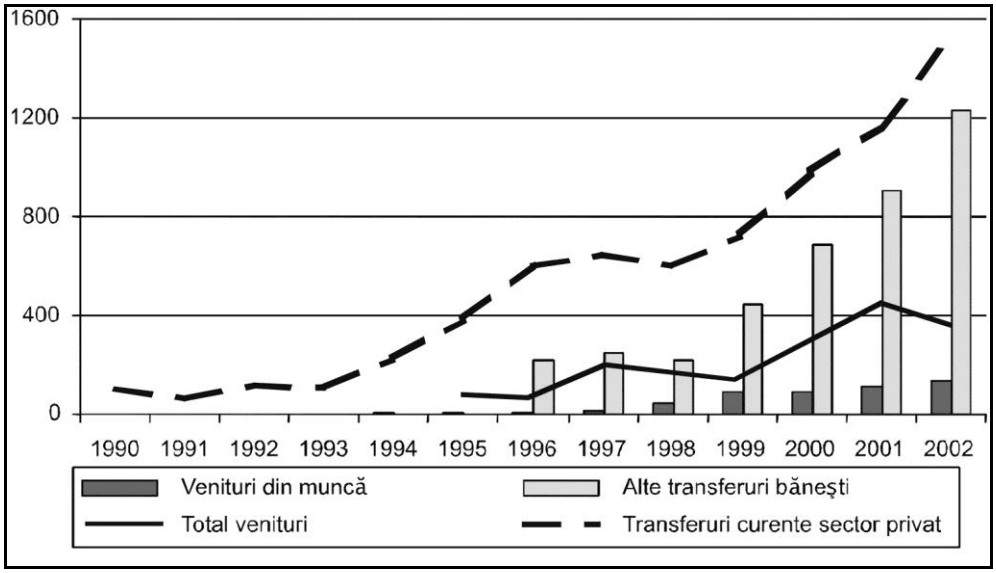
Veniturile din muncă şi-au dublat nivelul față de anul precedent în 1997 şi 1999, iar în 2002 comparativ cu 2001 au crescut cu 20%, ajungând la 136 mil. de dolari SUA. Grupa alte transferuri băneşti, care apreciem că include în proporții însemnate venituri din relații de muncă nedeclarate ca atare înregistrează un nivel de peste 9 ori mai ridicat şi o dinamică mai accentuată începând cu 1999 (dublare de nivel față de anul precedent, urmată fiind de creşteri anuale cu 30-50%) (Steliana Perț, Valentina Vasile, 2003) (25) (graficul nr.1).

O imagine de ansamblu asupra nivelului şi dinamicii transferurilor băneşti totale (de intrare şi de ieşire) efectuate de persoane fizice prin sistemul bancar ne este oferită de *balanța transferurilor băneşti*. –(tabelul nr. 1).

Balanța transferurilor băneşti din diferite categorii de venituri din muncă este diferențiată pe cele două surse principale amintite anterior: a) venituri obținute din muncă pe baza acordurilor bilaterale între România şi alte țări, încheiate între instituțiile abilitate, cu intermedierea raporturilor de muncă şi monitorizarea realizării acestora; în cazul nostru este vorba de OMFM; b) venituri obținute din muncă prin forme directe/indirecte de relații de muncă (legală/semilegală) sau din alte surse, transferate în țară prin sistemul bancar.

Graficul nr. 1

Transferuri băneşti, 1990-2002



Sursa: date BNR.

Tabelul nr. 1

Balanța transferurilor băneşti în perioada 1996 – 2002

Anul	Venituri din muncă		Alte transferuri băneşti	
	Suma (mil. $ SUA)	Pondere în total venituri (%)	Suma (mil. $ SUA)	Pondere în total transferuri private (%)
1996				
Credit	8	10,1	220	36,4
Debit	2	0,6	34	57,6
Sold	6	1,9	186	34,1
1997				
Credit	14	6,9	246	38,0
Debit	1	0,2	109	82,0
Sold	13	5,6	137	26,6
1998				
Credit	45	27,1	412	60,9
Debit	6	0,9	75	67,0
Sold	39	7,6	337	59,6
1999				
Credit	92	60,5	446	61,5
Debit	7	1,2	117	75,0
Sold	85	20,7	329	57,8

Anul	Venituri din muncă		Alte transferuri băneşti	
	Suma (mil. $ SUA)	Pondere în total venituri (%)	Suma (mil. $ SUA)	Pondere în total transferuri private (%)
2000				
Credit	94	28,9	690	70,4
Debit	5	0,8	162	85,3
Sold	89	31,2	528	66,8
2001				
Credit	112	24,6	907	77,9
Debit	4	0,5	222	91,4
Sold	108	38,3	685	74,3
2002				
Credit	136	37,1	1228	81,3
Debit	6	0,7	227	89,0
Sold	130	27,7	1001	79,8

Sursa: Balanța de plăți, BNR.

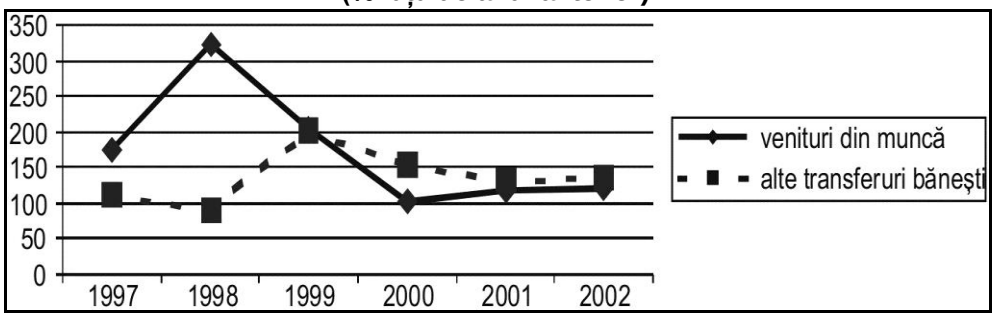
Din analiza balanței transferurilor băneşti se detaşează următoarele observații:

- În cazul *veniturilor din muncă* – sub contracte monitorizate de instituții abilitate – predomină sumele transferate din străinătate în România. Fluxurile de intrare sunt net superioare celor de ieşire, diferența cea mai mare înregistrându-se în anul 2002 când au intrat 136 mil. $ SUA şi au ieşit pe această cale doar 6 mil. $ SUA;
- În cazul *altor transferuri băneşti* –unde apreciem că include în cea mai mare parte venituri din munca în străinătate a rezidenților români -, soldul este de asemenea pozitiv, dar raportul intrări /ieşiri este de 5 ori mai mic, respectiv în acelaşi an 2002, intrările au reprezentat 1228 mil. $ SUA, iar ieşirile 227 mil. $ SUA;
- Potrivit evidențelor statistice raportul dintre fluxurile de intrare din alte transferuri băneşti şi cele din muncă este net în favoarea primei categorii. Autorii consideră însă că în realitate, fluxurile băneşti din muncă direcționate spre beneficiari din România, prin sistemul bancar şi mai ales în afara acestuia sunt superioare altor categorii de venituri – din donații, moşteniri etc.
- Dinamica fluxurilor de intrare din cele două surse a fost oscilantă pe subperioade ceea ce reflectă:
  a) un proces întârziat şi lent de reglementare prin acorduri bilaterale a relațiilor de muncă cu alte state decât cele “cu tradiție” – Israel, Germania;
  b) o intensificare a contactelor directe angajatori din străinătate – prestatori persoane fizice din România;
  c) creşterea duratei medii a activităților desfăşurate în străinătate;

d) modificarea comportamentului individual în relația cu sistemul bancar şi creşterea transparenței fluxurilor monetare prin conturile persoanelor fizice.

Graficul nr. 2

Evoluții anuale ale fluxurilor băneşti
(% față de anul anterior)



După 1999 se constată o temperare a fluctuațiilor anuale, cu menținerea unui trend ascendent relativ accentuat – creşteri anuale de 20-35%.

Pentru ambele categorii de transferuri băneşti, soldul net al balanței fluxurilor este pozitiv, ceea ce determină, pe de o parte o diminuare a soldului negativ al totalului veniturilor cu cca un sfert şi, pe de altă parte, o contribuție în creştere la soldul pozitiv al transferurilor private – de la aproximativ 58% în 1999 la aproape 80% în 2002.

Soldul net pozitiv al transferurilor băneşti din cele două surse a diminuat /absorbit o parte importantă din soldul negativ al contului curent: peste 1/5 în 1999, aproape 1/3 în 2000 şi cca un sfert în 2001.

În concluzie, intrările de valută prin transferuri din străinătate ale persoanelor fizice, prin cele două surse, au sporit substanțial în ultimii ani – în 2002 față de 1999, nivelul acestora a crescut de peste 2,5 ori (538 mil. $ SUA în 1999, 784 mil. în 2000, 1019 mil. în 2001 şi 1364 mil. în 2002). În structură, predomină transferurile din alte surse private, reprezentând în 2002, 90% din total. După 1999, transferurile de natura veniturilor din muncă au o tendință de scădere, parțial şi datorită politicii fiscale trunchiate în domeniul impunerii veniturilor persoanelor fizice.

Impactul macroeconomic al transferurilor băneşti din munca în străinătate nu este unul de neglijat, dimpotrivă (tabelul nr. 2).

Tabelul nr. 2

Incidența transferurilor băneşti asupra unor indicatori macroeconomici, 1997 – 2002

Anul	Total transfer (mil. dolari SUA)	în procente din:				
		PIB	Export FOB	Sold balanță comercială	Investiții străine directe	Rezerva valutară (în valute convertibile)
1997	260	0,7	3,1	9,1	21,2	…
1998	457	1,1	5,5	12,9	22,2	…
1999	538	1,5	6,3	26,0	48,8	35,3
2000	784	2,1	7,6	27,3	70,9	31,7
2001	1019	2,5	9,0	24,5	78,2	26,0
2002	1364	3,0	9,8	34,2	102,9	…

Sursa: date BNR; prelucrări pe baza datelor BNR.

Aşadar, transferurile băneşti au un impact important şi în creştere asupra unor indicatori macroeconomici.

În perspectivă, pe baza lărgirii sferei de cuprindere a acordurilor bilaterale privind forța de muncă, şi într-o perioadă ceva mai îndepărtată, a liberei circulații a forței de muncă în spațiul comunitar, veniturile din munca efectuată în străinătate vor creşte. Ele se vor reflecta nu numai în indicatorii macroeconomici, ci şi în creşterea veniturilor individuale şi/sau ale gospodăriilor, în sporirea consumului de bunuri de folosință îndelungată, în sporirea investițiilor imobiliare, în creşterea potențialului investițional intern şi dezvoltarea afacerilor, într-o anumită detensionare a pieței muncii. După cum pentru România poate avea şi efecte economice şi sociale mai puțin dorite, chiar negative: pierderea de capital uman de înaltă calificare, menținerea (şi chiar) creşterea diferențelor de productivitate, competitivitate şi venituri, încetinirea creşterii economice, a reînnoirii tehnologice etc. De aceea, în politica internă de gestionare, de management a resurselor umane trebuie găsită zona de echilibru, astfel încât să fie “maximizate şi globalizate beneficiile”, evitate segmentările, polarizările, rupturile de coeziune socială.

4. O TENTATIVĂ DE PREVIZIONARE A CIRCULAȚIEI PERSOANELOR ŞI A FORȚEI DE MUNCĂ

Datorită faptului că dezvoltarea rapidă a activității economice în era industrială a fost puternic condiționată de mobilitatea teritorială a forței de muncă, fenomenul migraționist a fost studiat şi teoretizat de cercetătorii din domeniul economiei şi din cel social încă din secolul al XIX -lea. Astfel, E. Ravenstein (1889) în articolul "Legile migrației" (26), fluxurile migratorii sunt abordate într-o viziune demografică şi într-un context omogen, respectiv, cel al economiei unei țări. În acest fel, se relevă faptul că factorul primordial al migrației îl reprezintă structura demografică. Mobilitatea internă şi externă a forței de muncă se modifică pe parcursul vieții unui individ. De regulă, migrația se produce în prima parte a vieții active (între vârstele de 20 şi 49 de ani).

4.1. Concepte, metode şi tehnici

L.A. Sjaastad, (1962) (27) consideră migrația ca o formă de investiție în capitalul uman. În modelul amintit se presupune că decizia individuală de schimbare voluntară a domiciliului şi /sau a locului de muncă se ia după ce se compară costurile de diferite tipuri (cuantificabile, necuantificabile, de oportunitate) cu beneficiile (creşterea nivelurilor veniturilor salariale şi nesalariale, posibilitatea de creştere a calității pregătirii profesionale, îmbunătățirea sensibilă a condițiilor de lucru etc.). Este un punct de vedere, însuşit /împărtăşit şi de alți specialişti (Bruce E. Kaufman, 1981 (28), Ronald G. Ehrenberg, Robert Smith (29).

R. Nakosteen şi M. Zimmer propune un asemenea model (1980) (30). În acest caz se utilizează un model al funcției indexului în care beneficiul marginal al deciziei de a migra (M*) se poate exprima:

M* = cw + u la care se ajunge prin compararea salariului obținut în condițiile rămânerii la vechiul loc de muncă (y_o) cu salariul obținut la noul loc de muncă (y_n) şi cu costurile adiacente migrației (c) . Deoarece:

$$y_o = b_o x_o + e_o$$

$$y_n = bnk_n + e_n$$

$$c = az + v$$

Rezultă că $M^* = y_n - y_o - c = (b_n x_n - b_o x_o - az) + (e_n - e_o - v)$ echivalent cu $M^* = cw + u$

Acest cadru conceptual al migrației, care este larg răspândit în studiile din ultimele decenii reprezintă în fapt o îmbinate între concepția neoclasică asupra capitalului uman, ilustrată pregnant de studiile lui G. Becker, şi funcția de consum bazată pe ciclul de viață, propusă de Ando şi Modigliani.

Pe de altă parte, se pune în evidență faptul că între factorii generatori ai migrației un rol important, poate cel mai important, revine discrepanțelor dintre nivelul veniturilor şi gradul de utilizare a ofertei de forță de muncă în țara donatoare şi țara receptoare a fluxurilor migratorii. Este de menționat că se au în vedere nu numai valorile înregistrate ale celor două tipuri de indicatori, cât şi valorile anticipate.

Factorii menționați anterior, deşi importanți, nu sunt singurii care modelează paternul migrației externe. Drept variabile explicative se mai pot avea în vedere distanța dintre țara de plecare şi țara de destinație (modele gravitaționale), stocul de migranți din țara de destinație, mobilitatea internă a forței de muncă şi a persoanelor în țara de origine. Cele mai recente inovații metodologice includ utilizarea de variabile de tip dummy pentru relevarea unor aspecte de ordin calitativ sau instituțional cum sunt: apartenența la o grupare suprastatală (de exemplu Uniunea Europeană), existența unei frontiere comune, gradul de cunoaştere a limbii (vorbite în țara de destinație), respectarea drepturilor omului în țara de origine, gradul de deschidere a societății şi calitatea structurilor de primire a imigranților în țările de destinație ş. a. (vezi şi Diana Preda, 2003) (19).

Respectivele variabile explicative sunt incluse în modelele de analiză a migrației externe pe baza unor raționamente teoretice, iar modelul în care acestea sunt specificate este încă ad-hoc (M. Ferting, Ch. Schimidt, 2000) (31). Din aceste rațiuni, în construcția modelelor de analiză şi ulterior de predicție a fenomenului migrationist este util, de dorit să se înceapă cu un număr restrâns de variabile explicative, introducându-se apoi noi factori de influență.

În aceste condiții forma generală a modelului migrației externe între două țări este:

$$m_t = a + \Sigma b_k x_k + c m_{t-1} + e_t$$

unde: m_t = migrația înregistrată în anul t;

m_{t-1} = migrația înregistrată în anul t-1;

x_k = variabilele explicative;

a; b_k; c = parametrii care trebuie estimați;

e_t = termen care reflectă erorile de estimare.

Pe această bază se poate pune în evidență legătura dintre migrație şi factorii economici, sociali sau instituționali. De asemenea, se testează staționaritatea fenomenului analizat. Dacă c<1 se poate previziona o amortizare în timp a fluxurilor migratorii.

Dacă se au în vedere atât valorile din anul curent, cât şi cele din anul precedent ale variabilelor explicative se pot construi modele de corectare a erorii. Un astfel de model pentru analiza migrației este cel produs de T.J. Hatton care poate fi scris sub forma unei singure ecuații de regresie (T.J. Hatton, 1995) (32):

$$\Delta m_{h;t} = b_1 * \Delta \ln(S_d/S_o)_t + b_2 * \Delta \ln(e_d)_t + b_3 * \Delta \ln(e_o)_t + b_4 * \ln(S_d/S_o)_{t-1} + b_5 * \ln(e_d)_{t-1} + b_6 * \ln(e_o)_{t-1} + b_7 * m_{h;\,t-1}$$

unde: $m_{o;t}$= raportul dintre stocul de migranți şi populația în țara de origine;

$(S_d/S_o)_t$ = raportul dintre nivelul salariului în țara de destinație şi nivelul salariului în țara de origine în anul t;

$(e_d)_t$; $(e_o)_t$ = rata ocupării forței de muncă în țara de destinație şi, respectiv, în țara de origine, în anul t;

Δ = variația indicatorului avut în vedere în cursul unui an;

ln = logaritmul natural al indicatorului avut în vedere.

Ipoteza pe care se bazează modelul este că migranții îşi construiesc anticipațiile privind raportul dintre veniturile salariale din țara de destinație şi cele din țara de origine în funcție de evoluțiile anterioare. Acelaşi comportament se manifestă şi în ceea ce priveşte posibilitățile de găsire a unui loc de muncă în țara de origine şi țara de destinație. Probabilitatea de găsire a unui loc de muncă este aproximată de rata ocupării forței de muncă. Distribuția ratei ocupării forței de muncă este presupusă ca fiind binomială. De asemenea, în specificarea modelului se acordă pondere mai mare ratei şomajului în țara de destinație comparativ cu cea a ratei şomajului în țara de origine.

În consecință, se pot identifica atât impactul pe termen scurt al fluctuațiilor activităților economice, cât şi comportamentul pe termen lung al fluxurilor migratorii. Cu alte cuvinte, se postulează existența unei relații de echilibru pe termen lung între rata migrației şi variabilele explicative. În model se utilizează atât nivelul, cât şi modificarea relativă a variabilei rezultative şi a variabilelor explicative. Prin intermediul modificărilor relative se pune în evidență impactul fluctuațiilor pe termen scurt ale variabilelor explicative asupra ratei migrației. Nivelul variabilelor explicative determină relația de echilibru între rata migrației şi diferențele dintre nivelul veniturilor salariale şi cel al ratei ocupării forței de muncă între țara de origine şi țara de destinație.

Rata de echilibru a migrației (m_{eq}) se determină pe baza formulei:

$$m_{eq} = -1/b_7 \equiv b_4 * \ln(S_d/S_o) + b_5 * \ln(e_d) + b_6 * \ln(e_o)]$$

Ipoteza existenței unei relații de echilibru pe termen lung între rata migrației şi variabilele explicative este nerealistă. Dacă diferențele dintre nivelul salariilor s-ar menține, pe termen lung s-ar produce emigrarea întregii populații din țara de origine (mai puțin dezvoltată) spre țara de destinație. Dar aşa cum am arătat anterior propensiunea de a emigra nu este constantă pe parcursul vieții unui individ, fiind dependentă de vârstă, pregătire profesională, stare civilă etc. O altă neîmplinire a modelului este că nu se iau în considerație costurile adiacente migrației pe care le suportă individul, precum şi alți factori de natură instituțională care influențează direct sau indirect respectivul fenomen. Din acest motiv în unele studii privind impactul pe care extinderea spre est a Uniunii Europene (EC, 2000) (33) îl

va avea asupra fenomenului migraționist s-a utilizat drept variabilă rezultativă raportul dintre stocul de migranți şi populația țării de origine. Ca aproximare a diferențelor salariale între țara de origine şi țara de destinație s-a utilizat raportul dintre PIB /locuitor, atât în varianta cursului oficial de schimb valutar, cât şi în varianta parității puterii de cumpărare. Totodată, au fost introduse în model variabile explicative de tip *dummy*, cu scopul de a reflecta influența unor factori instituționali cum sunt: libertatea de mişcare a forței de muncă în cadrul Uniunii Europene sau acordurile interguvernamentale privind muncitorii – oaspeți etc. (19)

De asemenea, au fost estimate tot prin intermediul unei variabile explicative de tip *dummy* aşa-numitele efecte specifice de țară, cu scopul de a evidenția rolul pe care diferențele culturale, lingvistice sau politice, precum şi distanțele geografice îl au în evoluția fenomenului migrației externe.

4.2. Unele rezultate

Modelul descris anterior a fost aplicat în cazul Germaniei, țara care în ultimele decenii a atras în Europa cei mai mulți imigranți. Având-se în vedere o perioadă de 30 de ani (1968 – 1998) rezultatele obținute relevă o corelație pozitivă între diferențele de PIB /locuitor dintre țările de origine şi țara de destinație şi migrația externă. O creştere de 1% a diferențelor de venit (calculată la paritatea puterii de cumpărare) a determinat o creştere de 1,3% a stocului de migranți. În variantă PIB /locuitor calculat pe baza cursului oficial de schimb valutar, elasticitatea stocului de migranți în raport cu diferențierea veniturilor a fost de 0,4%.

Creşterea cu 1% a ratei ocupării forței de muncă în țara de destinație a generat o creştere a stocului de migranți cu 3,9% în cazul utilizării PIB/locuitor calculat la paritatea puterii de cumpărare şi cu 4,5% în cazul utilizării valorii PIB/locuitor, calculat pe baza cursului oficial de schimb valutar.

În schimb, sporirea cu 1% a ratei ocupării forței de muncă în țara de origine a generat o scădere a stocului de migranți cu 3,6% în cazul utilizării PIB/locuitor, calculat pe baza parității de cumpărare şi de 4,5% în condițiile utilizării PIB/locuitor, determinat pe baza cursului oficial de schimb valutar.

Atât libera circulație a forței de muncă şi a persoanelor, cât şi acordurile interguvernamentale asupra lucrătorilor – oaspeți au favorizat creşterea stocului de migranți. Acordurile interguvernamentale referitoare la lucrătorii – oaspeți au avut un impact de circa 2 ori mai mic asupra stocului de migranți, dar de circa 5 ori mai mare decât libera circulație a forței de muncă şi a persoanelor. *Se reflectă în mod indirect faptul că ridicarea barierelor din calea liberei circulații a forței de muncă în condițiile extinderii spre sud a Uniunii Europene a avut un impact minor asupra migrației externe*. Este adevărat că respectivele țări se aflau destul de aproape de nivelul de echilibru al stocului de migranți, privit prin prisma diferențierii PIB /locuitor şi a gradului de utilizare a resurselor de muncă.

Pe de altă parte, se observă că specificul național a avut şi va avea un impact semnificativ asupra circulației persoanelor şi forței de muncă. Astfel, prin intermediul unei variabile explicative de tip *dummy* se pune în evidență faptul că distanțele dintre țările de origine şi țara de destinație nu au exercitat o influență semnificativă asupra migrației. În schimb, impactul indicelui dezvoltării umane şi cunoaşterea limbii vorbite în țara de destinație nu poate fi neglijat.

Cât priveşte potențialul de migrație pe care extinderea spre est a Uniunii Europene îl va genera s-a pornit de la premisa că reducerea semnificativă a decalajelor referitoare la nivelul PIB/locuitor între cele 15 țări care actualmente (2003) sunt membre ale Uniunii Europene şi cele 10 țări care vor adera în perioada 2004 – 2007 ar necesita cel puțin 30 de ani. Deci, stocul de migranți ar tinde spre nivelul de echilibru în anul 2030. În aceste condiții este important să se determine ponderea pe care respectivul indicator o va deține în totalul populației din cele 10 țări est-europene care vor fi integrate până în anul 2007. În condițiile menținerii neschimbate a ratei şomajului din 1998, în ambele grupe de țări şi a unui ritm anual de convergență de 2%, ponderea migranților din cele 10 țări est-europene în totalul populației din cele 15 țări vest-europene va fi de 0,8% în 2010, de 0,9% în 2015, de 1% în 2020, de 1,1% în 2025 şi în 2030. În totalul populației celor 10 țări est-europene avute în vedere, rezidenții aflați în cele 15 țări vest-europene membre ale Uniunii Europene ar putea reprezenta 2,8% în 2010, 3,4% în 2015, 3,7% în 2020, 3,8% în 2025 şi 3,9% în 2030. Dintre respectivii rezidenți se apreciază că aproximativ 35% vor fi angajați în diferite activități economice şi sociale. Cu alte cuvinte, numărul lucrătorilor străini în Vestul Uniunii Europene proveniți din partea de Est va fi de un milion în 2010, de 1,2 milioane în 2020 şi de 1,3 milioane în 2030, comparativ cu 85o de mii în 1998.

Intensitatea proceselor migrationiste din estul către vestul Uniunii Europene va fi influențată într-o proporție deloc neglijabilă de ritmul de reducere a decalajelor în ceea ce priveşte nivelul PIB /locuitor şi gradul de utilizare a populației active.

Astfel, dacă ritmul de convergență al PIB /locuitor va fi de 3%, iar rata şomajului va fi de 5% în țările estice şi de 10% în țările vestice, numărul maxim de rezidenți proveniți din țările estice stabiliți în vestul Uniunii Europene va fi atins în anul 2025, cifrându-se la 2,9 milioane. Respectivul efectiv va reprezenta 0,9% din populația vestului şi 3,2% din populația estului Uniunii Europene. Numărul lucrătorilor străini aflați în țările vestice proveniți din țările estice va fi în acest caz de circa un milion.

Dacă procesul de convergență a PIB /locuitor şi a gradului de utilizare a populației active va întâmpina o serie de dificultăți, numărul rezidenților străini stabiliți în Vestul Uniunii Europene şi proveniți din cele 10 țări estice va fi în anul 2030 de circa 4,6 milioane, din care 1,6 milioane vor face parte din populația ocu-

pată. Estimările privind evoluția rezidenților şi a populației ocupate provenite din țările estice s-au făcut avându-se în vedere următoarele ipoteze:

a) un ritm anual de convergență al PIB /locuitor de 1,0%;
b) o rată a şomajului de 10% în cele 10 țări estice;
c) o rată a şomajului de 5% în cele 15 țări vestice membre ale Uniunii Europene.

Proiecțiile pe care le-am prezentat anterior arată că din punct de vedere al țărilor dezvoltate care fac parte actualmente (n.n. 2003) din Uniunea Europeană, integrarea celor 10 țări est-europene nu va avea un impact major asupra funcționării pieței forței de muncă. Chiar şi în condițiile unui ritm lent de convergență a nivelului PIB /locuitor şi al menținerii unor dificultăți în funcționarea pieței forței de muncă în țările est-europene, ponderea rezidenților străini proveniți din respectiva zonă geografică va fi de circa 1,3% în anul 2030. *Se poate aprecia însă că efectele pe termen lung ale fluxurilor migratorii vor fi mai puternice pentru țările est-europene, deoarece rezidenții aflați în țările din vestul Uniunii Europene ar putea atinge, în condițiile persistenței unor dificultăți majore în utilizarea capitalului uman în țările de origină, circa 4,6% din totalul populației respectivelor state*.

Modelul de analiză şi predicție a fenomenului migrationist prezentat anterior porneşte de la evoluțiile pe termen lung (o perioadă de 30 de ani). Această abordare are meritul de a releva tendința de evoluție şi mecanismul de corectare a erorii. În acest fel se conferă, cel puțin la prima vedere, credibilitate realizării unor predicții pornindu-se de la extrapolarea tendinței pe termen lung.

Dar această metodologie are dezavantajul de a nu ține seama de structura pe vârste a populației din țările est-europene, precum şi de faptul că migrația externă este un fenomen care este condiționat atât de specificități naționale, dar şi de manifestarea unui anumit sincronism De asemenea, nu trebuie neglijat faptul că activitatea economică nu are o evoluție liniară, ci este marcată de importante fluctuații.

Drept urmare se poate concepe un model al fluxurilor migratorii spre o anumită țară de forma (M. Fertif, Ch. Schmidt, 2000) (31):

$m_{st} = u + e_s + e_t + e_{st}$

unde: m_{st} = rata migrației care ține cont de structura de vârstă din s țări spre o țară analizată;

u = termen liber al modelului;

e_s = componentă de specific național care reflectă totalitatea factorilor determinanți ai fluxurilor migratorii spre o anumită țară de destinație, care se mențin pe termen lung, cum sunt: o istorie comună, o climă asemănătoare;

e_t = componenta specifică perioadei care cuprinde totalitatea factorilor determinanți ai fluxurilor migratorii care se modifică în timp, dar acționează identic în cursul unui interval spre un ciclu economic;

e_{st} = termen care reflectă şocurile neprevăzute care apar în fluxurile migratorii. Se presupune că acestea au caracteristicile unui zgomot alb.

4.3. Scenarii ale migrației externe în România

Migrația a devenit un fenomen important în plan economic şi social o dată cu accentuarea dezvoltării industriale. Avantajele absolute şi/sau relative ale deplasării în zonele mai dinamice sub aspect economic au accentuat mobilitatea populației, în special a celei tinere. Dacă în secolul trecut, mai ales în prima sa parte, migrația era predominat unidirecțională şi combinată (schimbarea reşedinței şi a locului de muncă a persoanei şi familiei sale, de regulă definitivă), în prezent migrația pentru muncă se disociază tot mai mult de schimbarea reşedinței gospodăriei deoarece:

- o persoană activă îşi poate schimba locul de muncă şi chiar ocupația/ profesia de mai multe ori în decursul vieții active, ceea ce poate (uneori) fi asociată cu o migrație teritorială repetată (internă, în spațiul național sau internațional);
- prin sistemele moderne de transport, acoperirea unei distanțe mari nu mai constituie un obstacol în păstrarea locației domiciliului;
- migrația pentru muncă se poate realiza, prin sistemul e-muncii, fără deplasarea spațială a persoanei.

Modelele teoretice elaborate până în prezent privind migrația au în general în vedere: a) diferențele de venituri potențiale în țara de adopție față de cea de origine, corectată cu diversele costuri adiționale suportate de persoana migrantă (şi, eventual, familia acestuia); b) comportamentul migrationist al populației țării de origine (propensiunea de a emigra); c) unele efecte economico-sociale, în special în sfera problematicii pieței muncii, comensurate mai ales pentru țara de destinație; d) menținerea unui echilibru pe termen lung între populația migrantă şi cea staționară, având-se în vedere dinamica unor variabile economice de tipul – rata veniturilor salariale, rata ocupării etc.

Ajustarea/adoptarea modelelor de estimare a migrației, potrivit particularităților actuale ale circulației forței de muncă s-a concretizat în introducerea unor variabile explicative de tip *dummy* care să comensureze "efectele specifice de țară". În plus, este de menționat că modelele de estimare a circulației persoanelor se particularizează pe zone sau regiuni geografice în funcție de factorul politic, în principal în dependență de politicile promovate în domeniul circulației persoanelor. În acest sens, se detaşează două orientări:

- evoluție globală spre reglementare şi politici în domeniul circulației persoanelor, în special a forței de muncă, ca rezultat al creşterii mobilității bunurilor, persoanelor, al globalizării piețelor şi economiilor;
- schimbări semnificative în plan regional, de tipul lărgirii UE, care vor afecta în mod diferit statele actuale şi viitoare membre de celelalte țări ale lumii; în

acest sens, fluxurile migratorii de persoane, de forță de muncă se vor "modela" pornind de la alte libertăți şi restricții.

Beneficiile migrației se apreciază atât bi-dimensional cât şi transversal:

a) la nivel de individ (şi/sau familia acestuia), caz în care balanța venituri-costuri ale migrației este de aşteptat să fie, în proporții semnificative, excedentară;
b) la nivelul țării de origine, respectiv de destinație, balanțele corespondente fiind de regulă, deficitare pentru țara de plecare şi excedentare pentru cealaltă;
c) în ambele situații prezentate soldul balanței migrației se modifică în funcție de perioada de timp la care ne referim. Astfel, migrația pe termen scurt, fie ea temporară sau definitivă poate determina balanțe excedentare, la orice nivel ne-am afla, pe când pe termen lung ne putem aştepta la rezultate total diferite (foarte bune – foarte proaste) atât pentru individ, cât şi pentru țările implicate.

Diferențele de venituri şi condiții de viață vor rămâne chiar şi între țările membre ale UE extinse. La fel şi diferențe culturale, lingvistice, politice. De aceea, percepția populației comunitare față de migrație va fi diferită. Este mai avantajos pe durata vieții active să beneficiezi de câştigurile suplimentare oferite de migrația pentru muncă, dar acest avantaj se poate reduce sau dispărea în perioada de inactivitate (inclusiv la vârsta a treia) dacă gospodăria nu se sprijină pe acumulări sau venituri perene semnificative sau dacă nu sunt riguros reglementate prestațiile şi transferurile sociale interțări.

Tratamentul discriminatoriu al populației migrante sub aspectul veniturilor comparate şi al asistenței sociale (de regulă mai redusă, minimală), face ca după pensionare menținerea reşedinței avute în țara de adopție pe perioada vieții active să devină "neconfortabilă" sub aspect financiar. Este doar un exemplu. Diversitatea situațiilor reale obligă la analize şi studii de caz, precum şi la adoptarea unor modele de estimare a migrației destul de elaborate cu variabile directe şi indirecte şi determinări multiple/complexe.

4.3.1. Fenomenul migratoriu în România, ca proces pe termen lung

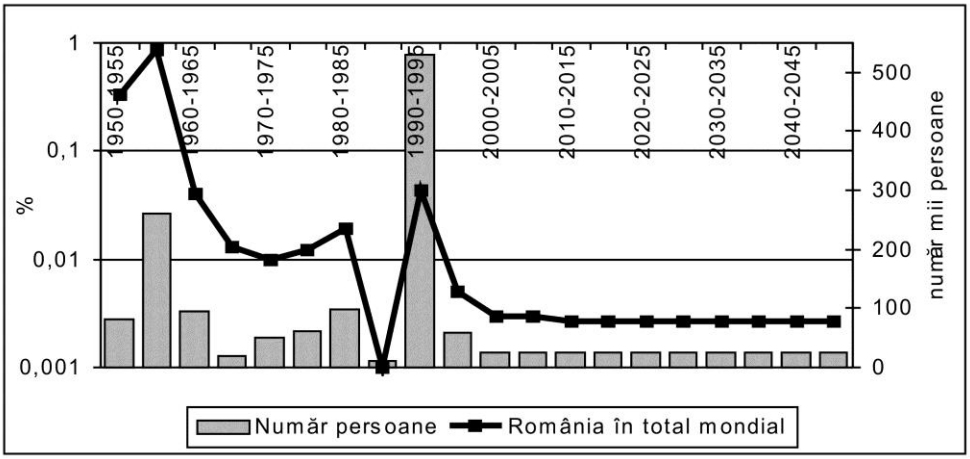
În perioada ultimei jumătăți de secol, România s-a încadrat în rândul țărilor de emigrație. Fluxurile migrației nete din România în perioada 1950 – 2000 au reprezentat circa 16% din numărul net al migranților din Europa de Est, 5,4% din cel din întreaga Europă şi 2,4% din fluxurile mondiale. Prognoza ONU pentru perioada 2050 prevede pentru România un flux migrator net de circa 4 ori mai redus decât în ultima jumătate a secolului XX, ceea ce va însemna o contribuție (mai) redusă a României la circulația migratorie a persoanelor în plan regional (circa 6% la nivelul Europei de Est şi 1 % din fluxurile europene) şi mondial – 0,3%). (graficul nr. 3 şi anexa nr. 2).

Fluxurile migratorii nete estimate sunt mai reduse decât cele înregistrate în perioada 1990 – 2000 şi se prevede o diminuare treptată până la: 9,2 milioane de persoane în 2045 – 2050 la nivelul statelor dezvoltate ale lumii (care rămân țări de imigrație) şi 2,1 milioane de persoane în Europa la acelaşi orizont de timp (menținându-şi statutul de zonă de imigrație încă din 1970 – 1975).

Prognoza pentru Europa de Est iese din tiparul comportamental înregistrat în ultimul sfert de veac. Din zonă de imigrație specifică perioadei 1975 – 2000 se estimează a fi regiune de emigrație de intensitate relativ redusă – circa 400.000 persoane începând cu 2005 – 2010. Aceste previziuni au în vedere politica de extindere a UE şi reglementările privind migrația şi circulația persoanelor în spațiul extins al UE. O parte din statele din Europa de Est sunt sau vor deveni membre ale UE, ceea ce le va transforma în zone atractive pentru populația din Asia şi Africa.

Graficul nr. 3

Migrația netă în perioada 1950-2050



Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Pentru România prognoza ONU prevede o continuare a tendințelor anterioare însă bazate pe fluxuri nete mai reduse. Estimările migrației nete pentru prima jumătate a secolului prezent au în vedere un sold mediu de 25.000 de persoane până în 2045 – 2050. Ne exprimăm rezervele în privința efectului net total care rezultă din comportamentul migrationist al populației României, din cel puțin câteva considerente:

Prin tradiție, populația României se caracterizează printr-o slabă mobilitate teritorială. După 1990 exceptând segmentul de emigrație amânată pentru reîntregirea familiei (interzisă în mare parte în vechiul regim), strămutarea gospodăriilor nu s-a accentuat, emigranții definitivi fiind în special tineri (şi familiile acestora). O mobilitate ridicată, dar temporară s-a înregistrat în rândul

populației în vârstă de muncă, potențial activă, aflată în căutarea unor locuri de muncă mai bine remunerate decât în țară.

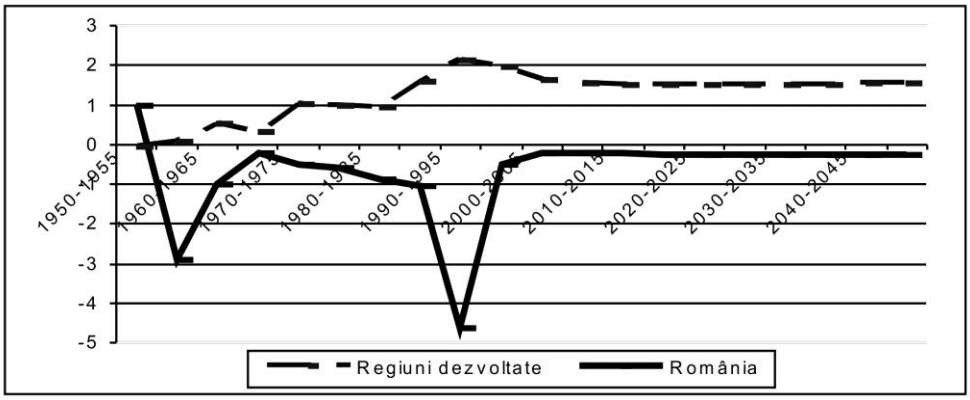
România, ca viitoare țară membră a UE şi în special ca zonă de graniță a UE extinse va deveni atractivă pentru imigrația de tranzit sau definitivă pentru populațiile din afara spațiului comunitar.

În prezent, statistica imigrației în România este incompletă, neputâd astfel avea o imagine cuprinzătoare asupra fenomenului. În plus, dacă avem în vedere doar soldul dintre emigrație şi repatriați este de subliniat faptul că acesta s-a schimbat în favoarea ultimei categorii (34).

Dar, chiar şi în condițiile unei evidențe statistice trunchiate, incomplete, în care componenta de imigrație este parțial evidențiată, "contribuția" emigrației din România la fluxurile de persoane la nivel regional şi mondial, precum şi efectele economico-sociale asupra economiilor statelor de destinație sunt reduse. Dacă în perioada 1995 – 2000, rata migrației nete a României reprezenta1/4 din valoarea celei aferente regiunilor dezvoltate ale lumii, în 2000 – 2005 este estimată să reprezinte 1/7, iar la sfârşitul intervalului 1/6 (anexa nr. 3 şi graficul nr. 4).

Graficul nr. 4

Rata migrației nete a României (la 1000 de locuitori)

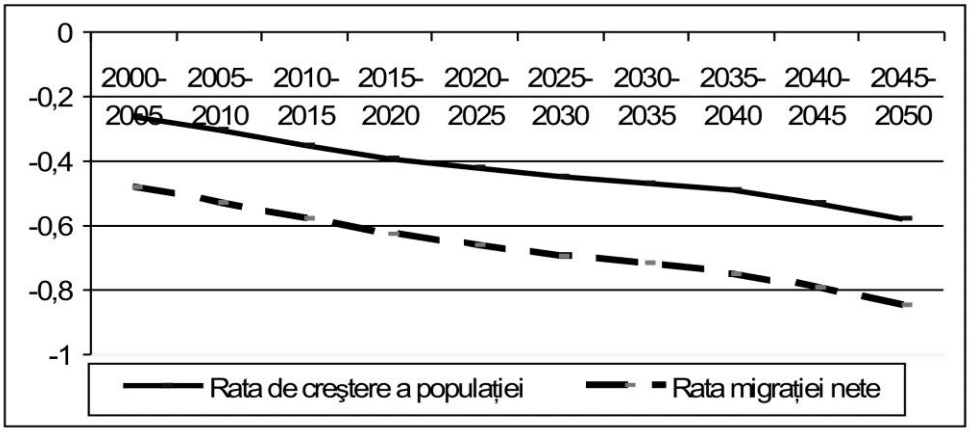


Notă: valori pozitive= imigrație; valori negative=emigrație.
Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Rata prognozată a migrației nete, deşi de acelaşi semn cu cea aferentă zonei Europei de Est (emigrație) este mai redusă pentru România cu până la 25 %; pentru intervalul 2045 – 2050 se estimează o rată a migrației nete pentru Europa de Est de –0,36 la 1000 locuitori, iar pentru România de -0,27. În plus, uşoara creştere a valorii ratei migrației nete a României de la –0,22 în perioada 2000 – 2005 la – 0,27 pentru ultimul interval de prognoză se datorează diminuării populației totale a României (graficul nr. 5).

Graficul nr. 5

Rata migrației nete şi rata de creştere a populației totale a României în perioada 2000-2050 – estimări ONU, varianta medie

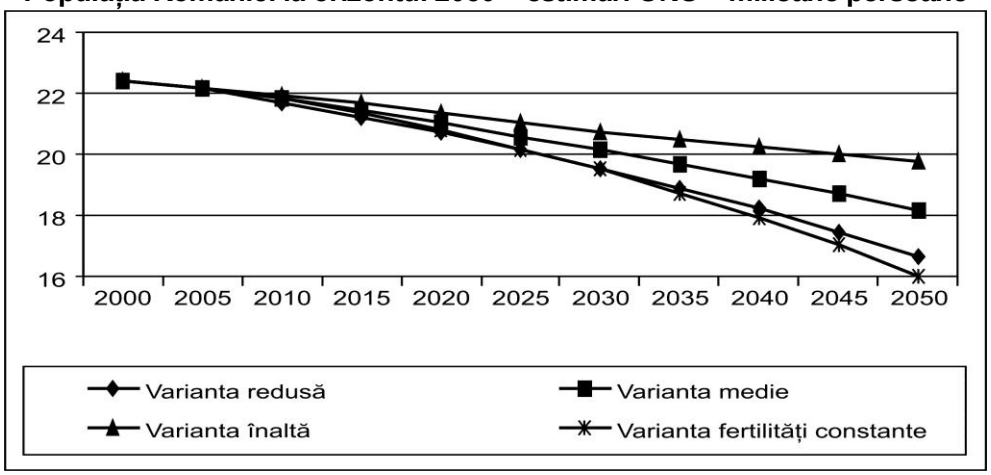


Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Reducerea populației României începe cu anul 1991 (23,2 milioane locuitori la 1 iulie). La 1 iulie 2000 populația era mai mică cu 772.000 persoane, iar prognoza ONU estimează, în diferitele sale variante de evoluție, o populație între 16,655 milioane – 19,788 milioane, reducerea față de 1991 fiind de 15 – 31 % (graficul nr. 6).

Graficul nr. 6

Populația României la orizontul 2050 – estimări ONU – milioane persoane



Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Din punct de vedere al evoluției demografice, problema cea mai gravă pentru România rămâne cea a fertilității. Varianta de prognoză cea mai nefavorabilă o reprezintă cea în care se menține constantă valoarea indicelui general al fertilității din perioada 1995 – 2000 de 1,3 copii/femeie (34).

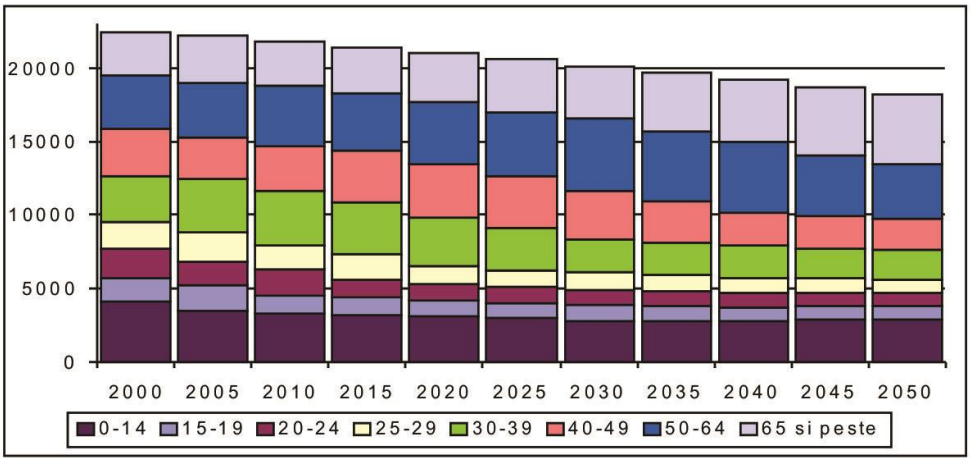
Implicațiile pentru societatea românească ale reducerii populației sunt multiple şi de durată. Cele mai grave efecte, în opinia noastră sunt:

- Reducerea capacității productive a celei mai importante resurse primare a României – capitalul uman.
  Ponderea populației în vârstă de muncă scade simțitor – de la 68,4% în totalul populației în 2000 la 58,2% în varianta medie de prognoză a ONU (variantă de evoluție care, pentru situația demografică actuală a României poate fi apreciată ca optimistă).

  Diminuarea potențialului brut de creație şi inventivitate.
- Populația de vârstă cu şcolară un ridicat potențial creativ (15 – 23 ani) scade la jumătate;
- Segmentul de populație în vârstă de muncă cu cea mai mare capacitate inovativă (25 – 39 ani) se reduce cu 41 de procente.
- Creşterea ratei de dependență demografică ca urmare a schimbării structurii pe grupe de vârstă a populației totale (anexa nr. 4 şi graficele nr. 7–8), în 2000 de la 461,4 persoane din grupa de vârstă de 0 –14 ani şi 65 ani şi peste la 1000 locuitori din grupa de vârstă de 15 – 64 ani se ajunge la 718,9 persoane în 2050, creşterea valorii acestui indicator fiind de aproape 1,6 ori (tabelul nr. 3).

Graficul nr. 7

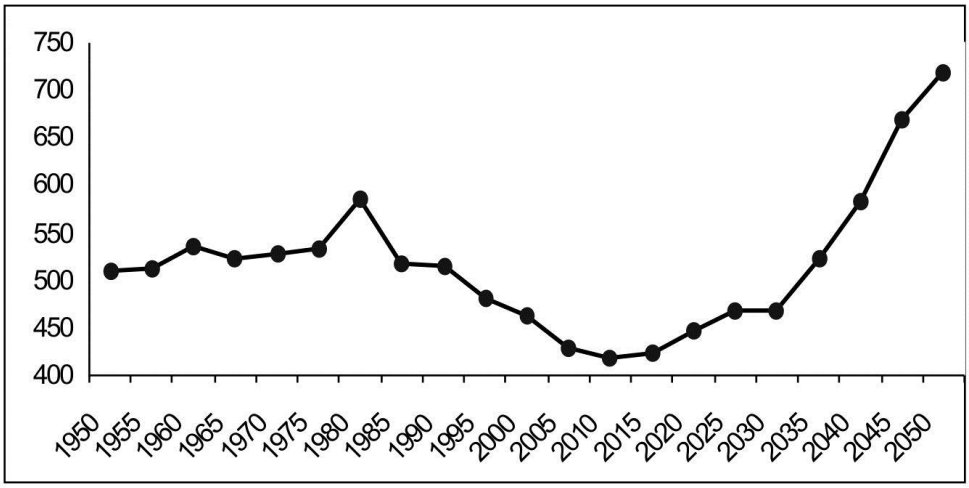
Structura populației pe grupe de vârstă



Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Graficul nr. 8

Evoluția ratei de dependență demografică
- varianta medie -



Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Tabelul nr. 3

Evoluția populației şi a ratei de dependență demografică

	2000	2050 Varianta medie	2050/2000 %
Total populație (mii persoane)	22435	18148	80.9
Din care pe grupe de vârstă – 0-14 ani – 15-64 ani – 65 ani şi peste	 4098 15352 2986	 2878 10558 4712	 70.2 68.8 157.8
Rata de dependență $\frac{(0-14)+(65+)}{(15-64)} \times 100$	461.4	718.9	155.8

Sursa: calcule pe baza datelor din UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

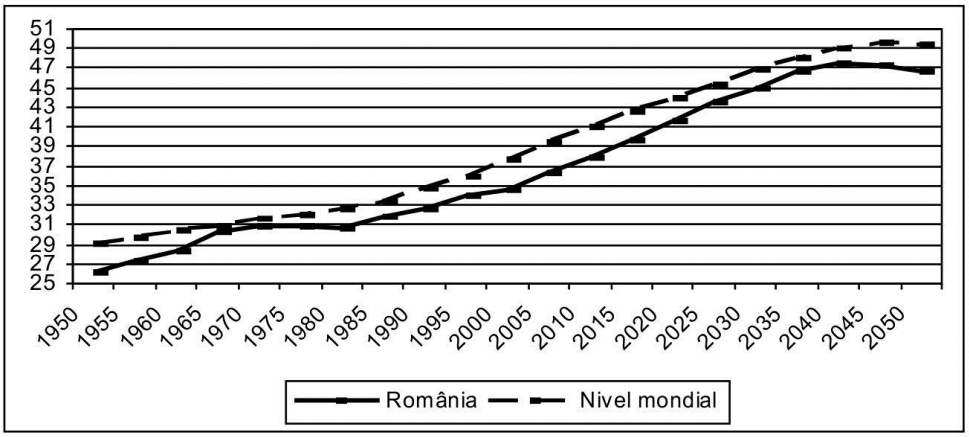
Îmbătrânirea demografică a populației. Dacă în anul 1950 vârsta mediană a României era doar cu 2 ani şi jumătate mai mare decât media mondială, în 2050 diferența este de peste 10 ani – (graficul nr. 9).

Comparativ cu media europeană şi cu evoluția înregistrată în intervalul 1950 – 2050 în România se impun două observații (graficul nr. 10):

- populația României a fost şi rămâne relativ mai tânără decât a Europei în ansamblul ei sau a Europei de Est cu circa 3 ani (în 1950 vârsta mediană în Europa era de 29,2 ani, iar în România 26,1; în 2050 valorile indicatorului se estimează a ajunge la 49,5 ani şi, respectiv 46,4 ani);
- procesul de îmbătrânire demografică se accentuează după 1990.

Graficul nr. 9

Vârsta mediană a populației, 1950-2050

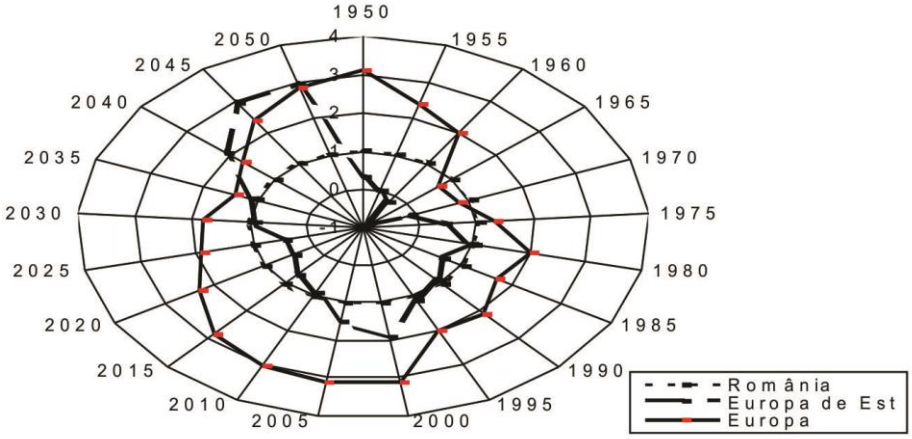


Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Graficul nr. 10

Vârsta mediană a populației Europei, comparativ cu cea a populației României

(+/- ani față de vârsta mediană a populației României = 1)



Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Aceste evoluții în plan demografic vor determina/accentua o serie de probleme/provocări în plan economic şi social, dintre care amintim:

- creşterea mai rapidă a productivității muncii pentru a atenua efectele reducerii potențialului inovativ şi ale diminuării segmentului populației celei mai performante;
- creşterea atractivității ofertei de locuri de muncă, inclusiv prin sporirea câştigurilor potențiale ca mijloc de reducere/stopare a migrației creierelor – *brain-drain şi brain shopping*.
- adaptarea şi creşterea eficienței sistemului de asistență socială pentru populația inactivă (tineri, bătrâni).

Populația relativ mai tânără a României la orizontul 2050 reprezintă în egală măsură un avantaj şi un dezavantaj național deoarece:

- recuperarea decalajelor şi atingerea/apropierea de standardele de performanță ale țărilor dezvoltate membre UE se poate accelera în condițiile existenței unei forțe de muncă potențial (mai) performante. Totodată se menține atractivitatea pentru investitorii străini cărora li se oferă avantaje comparative din utilizarea unui capital uman performant şi relativ mai ieftin (se va înregistra o creştere a veniturilor din muncă, dar fără egalizarea prețului muncii pentru toți salariații de pe piața muncii a UE lărgite);
- emigrația creierelor şi migrația circulatorie pentru muncă vor reprezenta factori restrictivi ai utilizării potențialului de muncă înalt calificată în beneficiul național, costurile educației şi cele adiționale nefiind acoperite prin muncă poductivă în țară.

4.3.2. Modificări ale comportamentului migrationist al populației României

4.3.2.1. Migrația externă pe termen scurt şi mediu. Tendințe

După 1990, exceptând anul 1991, emigrația netă din România (plecați din care deducem repatrierile) se află pe un trend descendent. Tot mai puțini pleacă definitiv din România şi din ce în ce mai mulți optează pentru migrația circulatorie pentru muncă.

Propensiunea spre emigrare a populației României este determinată în principal de factori economici şi sociali: diferențele de venituri, avantajele/dezavantajele comparative de a întemeia şi susține financiar o familie (credite avantajoase pe termen lung, sistemul fiscal, politicile (active) de pe piața muncii, componenta socială etc.).

Migrația internațională totală a populației României (inclusiv cea pentru muncă, legală şi ilegală), reprezintă reactia capitalului uman la politicile dezarticulate, întrerupte/întârziate, unele neadecvate, promovate în plan economic în primul deceniu de tranziție. Procesele de restructurare şi privatizare au fost insuficient articulate cu măsuri “preventive” şi/sau “de răspuns” pe piața muncii şi în me-

diul de afaceri care să permită absorbția populației disponibilizate, stimularea dezvoltării micilor afaceri, recalificarea sau perfecționarea profesională în sprijinul reocupării pe segmentul ofertei de noi locuri de muncă (generate de modernizare, retehnologizare, introducerea TIC, dezvoltarea e-economiei etc.).

În general, stocul de cunoştințe şi aptitudini al populației potențial active a rămas parțial nevalorificat. Direcțiile de dezvoltare ale economiei sunt încă prea generale, uneori neclare şi/sau puțin probabile; în plus, suntem în plin proces de negociere a capitolelor de aderare, unele dintre cele mai "dificile" precum agricultura, nefiind încă încheiate.

Şomajul ridicat în rândul tinerilor reflectă dezarticularea care există în prezent între cererea de muncă a economiei şi aşteptările ofertanților, a forței de muncă disponibile. De subliniat că există un segment de populație în vârstă de muncă, potențial activă semnificativ/ important mai ales prin potențialul lor productiv – tinerii supercalificați – care îşi găsesc cu greu sau deloc un loc de muncă adecvat în țară (la firme româneşti sau străine), motiv pentru care emigrează, de cele mai multe ori (din păcate) plecarea fiind definitivă.

În primii ani ai tranziției problema emigrației şi în special a celei pentru muncă a fost apreciată mai mult ca un efect rezidual al reformelor, care se poate "regla" în mod natural/liber prin cererea şi oferta de pe piața națională/internațională a muncii. Ulterior, intensificarea fluxurilor migratorii pentru muncă (legală şi ilegală) au determinat măsuri administrative şi politici (active) de gestionare a acestui fenomen – inițial cu caracter corectiv, ulterior cu scop de gestionare a fenomenului şi, în ultimul timp, cu accent pe coerență şi reglementare. Acțiunile au vizat în egală măsură completarea legislației, dezvoltare/modernizare instituțională şi promovarea unor politici active, de stimulare a ocupării persoanelor potențial migrante pentru muncă.

Este de menționat faptul că în ultimii ani a crescut preocuparea pentru asigurarea unei oferte atractive pentru tinerii specialişti, din domenii de activitate de interes actual pe plan mondial (din sfera TIC etc.).Crearea parcurilor industriale şi remunerarea specialiştilor la un nivel atractiv pentru a rămâne în țară reprezintă primii paşi în această direcție.

Pe de altă parte, au crescut preocupările de a intermedia şi promova pe această cale ocuparea legală temporară a forței de muncă din România în alte țări – încheierea de acorduri bilaterale pentru reglementarea condițiilor de muncă şi a numărului de salariați, cu Israel, Spania, Germania, Italia etc., sprijin acordat angajaților străini de a recruta forță de muncă direct de pe piața națională a muncii (de exemplu, pentru munca în agricultură în Spania). În acest fel, o parte din munca ilegală în străinătate este transferată în economia reală.

Aceste soluții de ocupare a diferitelor segmente de forță de muncă sunt şi trebuie să rămână temporare, urmând a fi înlocuite treptat cu măsuri de ocupare eficientă şi durabilă în beneficiul tuturor părților implicate.

Efectele negative actuale ale migrației pentru muncă sunt mult mai importante şi agravante pe termen mediu şi lung decât cele *pozitive – de tipul detensionarii temporare a pieței muncii naționale, experiență în muncă în condiții de competiție şi, în unele cazuri, pregătire profesională/specializare, venituri mai ridicate pentru familiile rămase în țară (dar limitate în timp), scăderea presiunii asupra fondurilor de asistență socială etc.*

Dintre efectele nefavorabile cele mai importante pe care le generează actuala politica în domeniul migrației pentru muncă menționăm:

a) subutilizarea capacității de muncă şi uneori chiar descalificarea unora dintre cei care lucrează temporar în străinătate, dar pe locuri de muncă slab remunerate, de calificare redusă, inferioară pregătirii profesionale deja dobândite în țară.

Cu mici excepții (cei ce lucrează în construcții şi în domeniul medical) contractele de muncă în străinătate solicită mai ales forța de muncă cu calificări reduse – pentru munca în agricultură, în sistemul de hoteluri şi restaurante, în alte servicii care presupun locuri de muncă slab calificate (ospătari, recepționeri, gunoieri etc.). Solicitanții români sunt în (cea mai) mare parte studenți sau absolvenți de învățământ superior, de alte specializări decât cele cerute de piață, dar care îndeplinesc condiția cunoaşterii limbii țării de destinație (germana, italiana, spaniola, etc.). Pe termen mediu şi lung avantajele financiare nu compensează pierderea calificării inițiale, mulți renunțând la profesia/meseria pentru care s-au pregătit în facultate în România.

b) încurajarea migrației creierelor, din lipsa unor oferte corespunzătoare în țară sau străinătate – prin sistemul oficial de intermediere a muncii;

c) decuplarea/dezarticularea (şi mai accentuată) a sistemului educației inițiale de cererea potențială de meserii, profesii şi specializări a economiei restructurate de mâine a României;

d) reducerea/pierderea (şi lipsa perspectivei de recuperare) a avantajului relativ (calitativ şi potențial) deținut de forța de muncă din România în prima parte a tranziției. Lipsa unor rezultate semnificative în plan economic şi social, la nivel individual şi național constituie un factor restrictiv al eficienței reformei sistemului de educație. Se poate chiar ajunge la reducerea atractivității pentru o pregătire temeinică şi de substanță, se încurajează formalismul şi chiar superficialitatea atât în sfera educației inițiale, cât şi în cea a pregătirii profesionale continue, a educației adulților (în firmele statului, în administrația publică, în sistemul public de sănătate).

Migrația pentru muncă, având ca scop principal venituri comparative mai mari, rămâne principala caracteristică a fluxurilor de emigrație din România în prezent şi în perspectivă. Este însă de dorit o transformare calitativă, în sensul articulării calificării/profesiei dobândite prin sistemul de educație cu conținutul muncii desfăşurate în străinătate – avantajele care derivă dintr-o asemenea aso-

ciere fiind net superioare atât pentru prestator şi țara de origine, cât şi pentru angajator şi țara de destinație.

4.3.2.2. Posibile evoluții ale migrației internaționale a populației României la orizontul anului 2050. Factori stimulativi. Restricții

În continuare, ne propunem să schițăm posibilele dimensiuni ale migrației populației României în prima jumătate a acestui secol.

Aşa cum s-a subliniat (inclusiv în fazele anterioare de elaborare a proiectului) modelarea migrației reprezintă un demers destul de dificil datorită variabilelor/factorilor diferiți care trebuie avuți în vedere – economici, politici, sociali, psihologici etc. Pe de altă parte, pentru România, ne confruntăm cu importante limite informaționale, în prezent neexistând un sistem statistic adecvat de evidențiere centralizată a formelor şi amplorii fluxurilor migratorii – informațiile privind migrația pentru muncă sunt parțiale, incomplete, nu ştim foarte multe despre imigrație – nivel total, tipul/tipurile predominante, țările de origine, intensitatea fenomenului pe diferite perioade etc.

În fine, o ultimă grupă de restricții cu efecte importante asupra dimensionării emigrației, a migrației nete etc. se referă la factorii conjuncturali (economici, sociali, în tot mai mică măsură politici) care pot "stimula" dinamica migrației. Asociat acestora (şi sperăm cu o durată redusă de manifestare) poate fi apreciat ca factor restrictiv – politica pe termen mediu şi strategia globală de evoluție a economiei naționale (structura pe activități, "specializarea" pe anumite domenii, finalizarea privatizării etc.).

Toate aceste aspecte au îngustat în mod semnificativ diversitatea modelelor de scenarii sau posibilitatea aplicării pe cazul României a modelelor teoretice (statistico-matematice) prezentate anterior. De asemenea, estimările noastre nu iau în calcul corecțiile de prognoză ale populației ca urmare a rezultatelor Recensământului populației din 2002 (sunt disponibile doar parțial). În plus, pentru a menține o coerență informațională vom utiliza prognoza ONU – 2000 pentru total populație şi migrația netă (varianta medie), celelalte variabile introduse în scenariu bazându-se pe datele statistice oficiale ale Institutului Național pentru Statistică şi/sau pe aprecieri proprii.

În construirea prognozei migrației am avut în vedere următoarele:

a) Ca şi în prezent, segmentul de populație cu cel mai ridicat potențial de migrație va rămâne cel în vârstă de muncă, respectiv tinerii şi adulții tineri (cu vârste cuprinse între 13-39 de ani).
b) Cea mai importantă componentă a emigrației o va reprezenta în continuare migrația circulatorie pentru muncă, respectiv emigrația temporală.
c) Emigrația definitivă se va baza probabil pe considerente pur personale şi mai puțin obiective – de constrângere. Perspectiva liberalizării totale a circulației forței de muncă în spațiul UE şi politica acordurilor bilaterale pentru

muncă (în şi în afara spațiului UE), fac ca factorul economic să piardă din importanță în deciziile pentru emigrare definitivă; în schimb, altele, care privesc relațiile interumane sporesc în intensitate/importanță în decizia finală – pentru întemeierea familiei, pentru (re)întregire (rude de gradul I şi II – cu familiile acestora), sau pur şi simplu dorința personală de a trăi în altă parte. Este de menționat în acest context că nu întotdeauna emigrația definitivă este asociată sau strict determinată de imposibilitatea de a munci în România.

d) În estimarea migrației pentru muncă am apreciat că pe de o parte, se va intensifica, dar fără să atingă cote importante/alarmante pentru țările de destinație şi pe de altă parte, se va schimba raportul dintre munca legală şi cea ilegală în străinătate în favoarea primei categorii. Aprecierile noastre privesc fluxurile totale, nu numai cele spre spațiul UE.

e) La estimările noastre privind migrația pentru muncă am adăugat ca fluxuri migratorii suplimentare segmentul de populație care are vârsta şi capacitatea de muncă, dar care, nu este inclusă statistic în grupa populației ocupate sau a şomerilor. Aceştia pot fi: casnice, lucrători în economia subterană, persoane temporar neocupate şi neînregistrate (absolvenți de învățământ mediu/superior, foşti şomeri ieşiți din sistemul de asistență şi/sau evidență).

În estimarea emigrației potențiale totale am considerat că dimensiunile pieței naționale a muncii vor fi determinate de politicile economice şi sociale promovate şi de obiectivele – țintă ale Strategiei Europene de Ocupare incluse în programele naționale de ocupare, respectiv:

- atingerea unei rate de ocupare a populației în vârstă de muncă de 70% în jurul anului 2010;
- acordarea şanselor de a rămâne pe piața muncii persoanelor de peste 65 de ani, ale căror profesii şi/sau performanțe individuale îi fac necesari în mediul economico-social. Se estimează o rată de ocupare a acestei categorii de circa 35% bazându-ne pe efectele pozitive în planul sănătății şi capacității de muncă, ale îmbunătățirii sistemului de asistență sanitară şi a creşterii calității mediului;
- se apreciază că tinerii până la 24 de ani au o rată a ocupării mai redusă, fiind în proces de definitivare a studiilor. Rata ocupării luată în calcul este relativ similară cu cea înregistrată în anul 2000 de această categorie de populație;
- şomajul în rândul populației în vârstă de muncă se apreciază a nu depăşi 10%, ceea ce înseamnă că numărul total al şomerilor va creşte până în 2010, după care se va reduce treptat.

În condițiile prezentate se estimează că populația în vârstă de muncă potențial migrantă se va afla pe un trend descrescător determinat de (graficul nr. 11 şi anexa nr. 5):

- restrângerea contingentului populației în vârstă de muncă de la circa 15497 mii de persoane în 2005 la 10558 mii în 2050, din care peste 1/3 persoane peste 50 de ani (graficul nr. 12);
- deşi se are în vedere o sporire a ratei de ocupare conform Strategiei Europene de Ocupare numărul persoanelor ocupate se va reduce la 7391 mii de persoane în 2050;
- dacă atractivitatea economiei naționale va creşte – economie de piață eficientă şi venituri din muncă mai mari – atunci atât rata şomajului, cât şi migrația pentru muncă se pot reduce substanțial (anexa nr. 6). Potențial România poate ajunge în situația de a se confrunta doar cu şomaj structural şi cu o cerere de forță de muncă acoperită parțial prin imigrație (!).

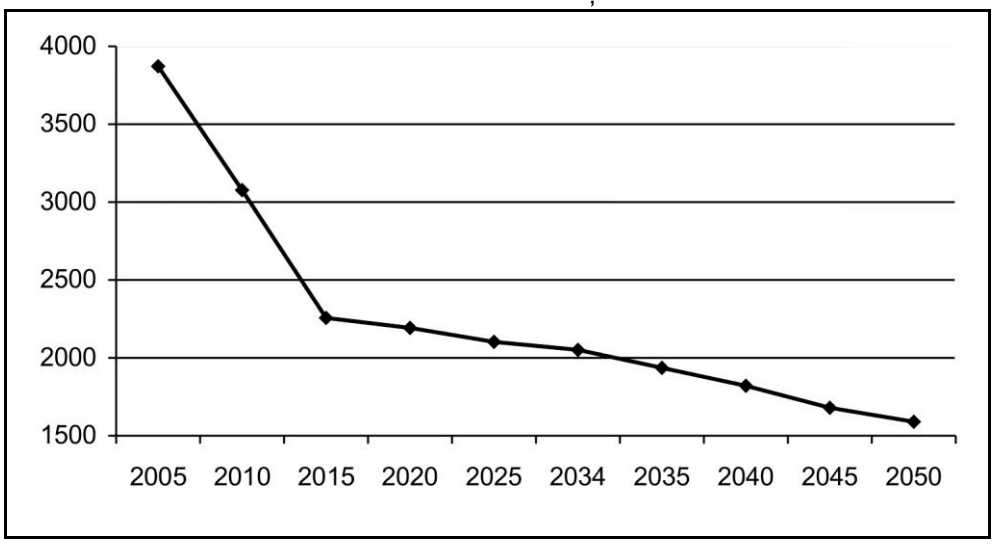
Dacă restructurarea şi creşterea economică vor ține seama de necesitatea autosusținerii printr-o cerere internă solvabilă adecvată, atunci cererea sistemului național pentru forță de muncă va creşte, iar piața națională a muncii poate ajunge la orizontul anilor 2040 – 2050 la un deficit de forță de muncă autohtonă.

Proporțiile emigrației, în special a celei pentru muncă se pot reduce chiar sub nivelul înregistrat în prezent.

Graficul nr. 11

Proporțiile emigrației potențiale totale (mii persoane)

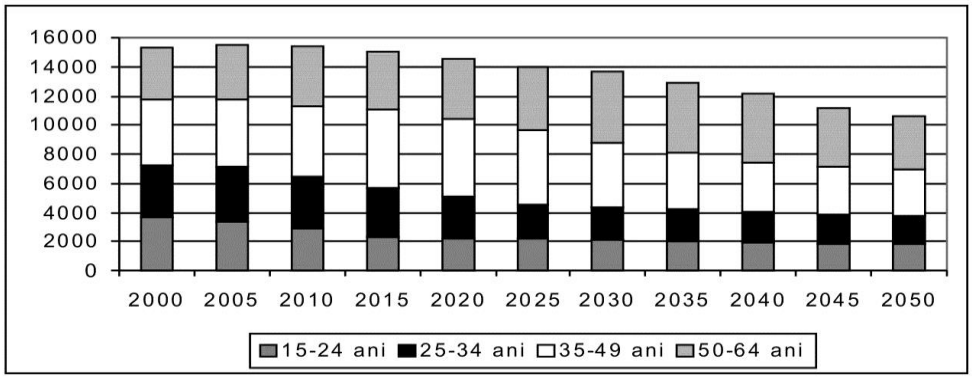
- scenariu de evoluție -



Sursa: calcule proprii.

Graficul nr.12

Populația în vârstă de muncă



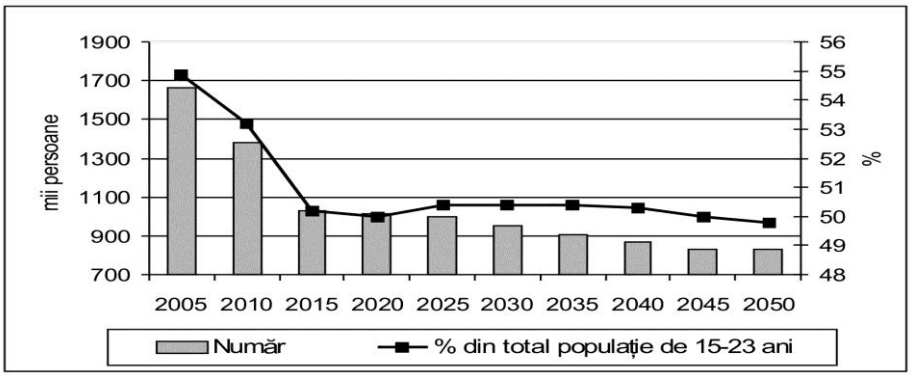
Sursa: calcule pe baza UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

O problemă delicată rămâne ocuparea tinerilor cu performanțe deosebite, a celor "supercalificați" comparativ cu oportunitățile oferite de economia națională. Dacă în anul 2000 contingentul populației de 15-23 ani număra circa 3,2 milioane de persoane, în 2015 – 2020 se va reduce la aproximativ 2 milioane, iar după 2040 nu va depăşi 1,7 milioane persoane (anexa nr. 7). Deşi asistăm la o înjumătățire a acestora, apreciem că din punct de vedere al emigrației creierelor, România va rămâne ca o zonă de interes ridicat pentru marile firme transnaționale sau pentru cercetarea ştiințifică internațională.

Analizând la scara economiei româneşti şi din perspectiva creşterii economice şi a dezvoltării umane pe termen lung, potențialul de migrație a tinerilor de 15 – 23 este destul de ridicat şi, în opinia noastră, prea costisitor, un lux prea mare pentru România – (graficul nr. 13).

Graficul nr. 13

Emigrația potențială în rândul populației de 15-23 ani



Sursa: calcule proprii.

5. PROBLEME ŞI PRIORITĂȚI ALE UNEI ȚĂRI ÎN TRANZIȚIE: ROMÂNIA

5.1. Unele precizări

Adesea în studiile specialiştilor români şi cu deosebire ale celor străini se "acuză" faptul că rata şomajului în România – fie că este vorba de cel în sens BIM, fie de cel înregistrat – comparativ cu alte țări în tranziție este (prea) mică. Sau, altfel spus, rata ocupării – deşi s-a redus dramatic – este mare. În final, acest fenomen este interpretat ca efect al întârzierii restructurării economiei reale, al rigidității pieței muncii, care cu dificultate poate (sau nu poate) să-şi realizeze funcția alocativă, respectiv realocativă a forței de muncă. Constatarea în sine este corectă, dar în opinia noastră în analiză sunt lăsate de o parte o seamă de elemente care au direct sau indirect legătură cu funcționarea pieței muncii şi valorile ca atare ale indicatorilor ocupării şi ale şomajului (36). În contextul studiului nostru ne vom referi doar la un aspect, şi anume la proporțiile migrației temporare pentru muncă (legală şi ilegală), cu tendințe certe de sporire pe măsură ce numărul acordurilor bilaterale dintre România şi alte țări creşte, iar lucrătorii români care pătrund pe piețele muncii străine se adaptează cu destul de multă uşurință, dovedesc capacități de mobilitate, sunt apreciați, calitatea şi rezultatele muncii lor fiind comparabile cu cele ale forței de muncă autohtone. Iar, dacă acordăm credit cifrei care circulă în literatura de specialitate potrivit căreia în jur de un milion de români lucrează în afara granițelor țării este evident că migrația temporară este factor de relaxare a tensiunilor de pe piața internă a muncii. Or, din câte cunoaştem, această forță de muncă înregistrată în categoria populației de 15 – 64 de ani, aptă de muncă, "scapă" calculului statistic al populației ocupate şi a celei active, influențând mărimea ratei de ocupare, respectiv a celei de şomaj.

În al doilea rând, România cu peste 22 milioane de locuitori şi 15 milioane de persoane în vârstă de 15 – 64 ani, ocupă locul al doilea, după Polonia în ceea ce priveşte dotarea cu factorul forță de muncă, având un potențial uman în general bine calificat, căutat şi acceptat pe piețele europene ale muncii. Această forță de muncă, este – datorită diferențelor relativ mari de salarii – motivată pentru migrație temporară, dispusă să accepte condiții de muncă şi remunerare adesea sub nivelul celor oferite forței de muncă autohtone. (Egalitatea de tratament, pare a fi în suferință în ciuda deciziilor de ordin politic la nivelul CE sau al țărilor membre).

În al treilea rând, revenind la migrație (internă, externă, temporară, definitivă, legală şi/sau ilegală) reamintim că aceasta este un fenomen/proces complex, multidimensional şi plurimotivațional, dificil de descifrat în întreaga sa textură şi amplitudine. Cade sub incidența unei multitudini de factori a căror acțiune se intersectează stimulând sau dimpotrivă frânând, limitând procesele migratorii. Chiar

dacă se desfăşoară pe fondul şi în condițiile globalizării economiilor care, prin definiție, înseamnă şi liberalizarea circulației forței de muncă, aceasta se loveşte de constrângeri instituționale – naționale, cele mai multe necesare şi, de ce să nu o spunem, de constrângeri comportamentale ale populației din zonele, regiunile şi țările de destinație, după cum apar şi constrângeri care rezultă din dificultățile de adaptare ale imigranților, a noilor sosiți la o altă cultură organizațională, mod de viață etc.

În al patrulea rând, în perioada postbelică cu deosebire, procesele migratorii au fost şi rămân intim legate de drepturile şi libertățile fundamentale ale omului, între care cele privind: alegerea locului de reşedință, alegerea profesiei şi ocupației, mobilitatea pentru studii etc. În decursul timpului aceste drepturi şi a libertăți au devenit – sub un dublu aspect – reper /criteriu al *"libertății absolute"* a individului, cu toate plusurile şi riscurile adiacente acesteia şi, totodată, a *"libertății limitate",* stipulată ca atare în norme juridice şi instituționale şi /sau în valori comportamentale, atitudinale.

Într-un context economic, social şi politic dat, decizia de a migra (definitiv sau temporar) aparține individului, este o opțiune personală. Dar, realizarea practică a acestei decizii este dependentă de un ansamblu de aranjamente juridice şi instituționale fie cu caracter internațional, fie proprii zonei, regiunii, țării de plecare respectiv celei de destinație.

Istoric vorbind, factorul economic – exprimat în principal prin relația cerere – ofertă de forță de muncă şi nivelul venitului – a redevenit treptat, îmbrăcat ce-i drept în haine moderne, cel mai puternic stimulent al migrației, al dimensionării mărimii şi sensului fluxurilor migratorii. Ca atare, migrația pentru muncă, pentru studii, pentru realizare şi progres profesional (în carieră) sunt în prezent, de departe, forme prevalente ale circulației forței de muncă. Neîndoielnic, dar în proporții şi cu intensități sensibil mai reduse acționează şi o altă baterie de factori şi condiții: demografici – căsătorii, reîntregirea familiei, atenuarea fenomenelor îngrijorătoare de îmbătrânire demografică a populației vest – europene – , educaționali-formativi inclusiv convergența/compatibilitatea pachetului de competențe cu standardele europene în domeniu, social-culturali şi politici. Aceştia din urmă continuă să fie în anumite spații geografice printre cei mai implicați factori ai opțiunii de a migra, de a accepta statutul de azilant sau refugiat.

În al cincilea rând, în ciuda (sau cu toate) reglementările legale ale tuturor țărilor migrația forței de muncă este un proces selectiv. În bună măsură aceasta este o stare de normalitate, în măsura în care piața muncii este cea care face selecția. În consecință, politicile la nivel de stat sau de companie sunt diferențiate față de diversele categorii de forță de muncă: sunt preferate, selectate, înainte de toate persoanele care prin profilul lor profesional, prin competență, răspund cererii de forță de muncă, acoperă cantitativ şi calitativ cel puțin o parte a deficitului de calificări de pe piața muncii din țara primitoare. Ceea ce este interesant, în acest caz, este faptul că în condiții de inegalitate de tratament, discriminatorii, forța de

muncă imigrantă acceptă statutul oferit care, orice s-ar spune, este, cel puțin ca nivel al venitului şi securității muncii net superior celui pe care l-ar fi obținut în țara de origine.

În acelaşi timp, este de reținut ca relevant procesul de polarizare a mişcării migratorii: la un pol cei cu calificări înalte, competitivi pe piața internă a țării de destinație, în care de multe ori există deficit de asemenea calificări, iar la celălalt pol – forță de muncă necalificată sau strict specializată pentru munci de regulă refuzate de forța de muncă autohtonă.

În legătură cu fenomenul de polarizare se cristalizează şi comportamentul "tacit" al populației autohtone – am spune primitoare, cu reticențe minore față de prima categorie de migranți care devine creatoare de valoare adăugată, de competitivitate etc. şi, respectiv de respingere a celei de a doua categorii de teama, pe de o parte, a "deranjării" nivelului şi modului de viață şi, pe de altă parte, a generării unor fenomene, cum sunt: furtul, cerşetoria, prostituția până la cele de crimă organizată (mai ales în cazul migrației ilegale).

De aici poate şi ezitările şi încercările de revenire ale factorilor de decizie dintr-o țară sau alta în ceea ce priveşte mai ales circulația persoanelor care rămân ilegal în țările de destinație generând fenomenele amintite. Retrimiterea în țara de origine soluționează doar parțial şi temporar problema (37).

5.2. Dileme

Cel mai abundent factor de producție al României este capitalul uman. În procesul de tranziție acest factor – din varii motive – a fost mult timp marginalizat, tratat rezidual, şi acest tratament este vizibil cu ochiul liber în starea şi structura ocupării forței de muncă, în menținerea la o anumită constanță a propensiunii pentru migrație. Mai mult, după 1990, procesul de îmbătrânire demografică s-a accentuat, atât pe seama factorilor demografici (natalitate, mortalitate, spor natural), cât şi a migrației controlate şi, mai ales, necontrolate.

Insuficiența capitalului autohton asociată cu fluxurile relativ modeste comparativ cu celelalte țări în tranziție ale investițiilor străine nu putea să nu ducă la un sold al creării /dispariției de locuri de muncă, şi, în consecință, la dificultăți de utilizare în țară a unei bune părți a potențialului uman, cu importante diferențe regionale determinate economic, demografic şi geografic.

Din punctul de vedere al pieței muncii interne, fluxul migratoriu urban → rural, neagricol → agricol, ca flux principal nu mai poate avea viață lungă. Migrația de subzistență declanşată de căderea bruscă a industriei şi reducerea drastică a numărului de salariați este un anacronism care se cere stopat. Merită să i se acorde o atenție prioritară. Este de presupus că menținerea creşterii economice la o rată de 4% – 5% în medie pe an, reabilitarea şi dezvoltarea unor industrii, apariția de noi industrii competitive vor reinversa fluxul migratoriu intern din rural spre urban. Totodată diversificarea activității rurale, apariția unor servicii

specifice, valorizarea resurselor locale vor crea condiții pentru apariția unor noi locuri de muncă, durabile şi de calitate şi, respectiv, de sporire a veniturilor. În acest domeniu există imense posibilități a căror valorificare este de competența factorilor locali.

Privită din punctul de vedere al migrației internaționale, România a devenit o țară exportatoare de forță de muncă, cu părțile ei pozitive şi, respectiv, negative (18; 19; 25).

Diversele scenarii ale mişcării migratorii dinspre țările Europei de Est spre UE şi spațiul extracomunitar – realizate pornind de la premise apropiate, dar cu metode diferite – oricât de "credibile" ar fi (ceea ce este greu de acceptat având în vedere sumedenia de variabile care pot influența decizia de migrare) oferă doar o imagine parțială, probabilistică. Oferă mai curând elemente de reflecție, de meditație pentru factorii de decizie astfel încât să se găsească zona de echilibru între folosirea forței de muncă pe piața națională şi migrarea pentru muncă luându-se în considerare costurile, beneficiile şi riscurile, interesele naționale şi cele ale UE. Oricum, cele două grupări de interese nu trebuie să fie divergente, ci comparabile, benefice pentru toți.

Problema se pune în opinia noastră diferit în perioada de preaderare, în primii doi ani (+ 3 de la caz la caz), postaderare şi, respectiv după 2012 (ca termen maxim) când libera circulație a forței de muncă va deveni o realitate de fapt şi pentru România. Un alt factor de luare în considerare şi în prezent, dar mai ales după 2007 este presiunea imigrației către România, în condițiile în care aceasta va deveni granița de est a UE.

În acelaşi context am reaminti că migrația pentru muncă a capitalului uman din România, mai ales a generațiilor tinere va fi forma predominantă, emigrația menținându-se la cote relativ joase (în jur de 20.000 de persoane /an).

În perioada de preaderare şi 2 – 5 ani după aderare, emigrarea şi respectiv migrația pentru muncă se vor derula pe traiectorii şi cu efecte în bună măsură diferite (18; 19).

Emigrația în perioada postaderare se va menține comparativ cu anii '90 – '92 la cote relativ joase – în jur de 20.000 de persoane anual -, dar cu un grad înalt de concentrare la segmentul de populație tânără, de înaltă competență, mulți dintre aceşti migranți fiind pregătiți în universități occidentale, dar nu numai, penuria de locuri de muncă de calitate, bine remunerate, statutul social acordat fiind un argument în favoarea emigrației specialiştilor de înaltă competență. Acest fenomen este facilitat de politicile selective de recrutare /selecție a personalului de înaltă calificare în țările occidentale, mai ales pentru acoperirea deficitului de competență resimțit în aceste domenii de țările dezvoltate, comunitare sau extracomunitare.

În al doilea rând, se urmăreşte recrutarea de personal cu calificare medie, dar care deține competențele necesare, inclusiv cele lingvistice, cum ar fi ocupa-

ţiile din domeniul paramedical. De asemenea, nu este "neglijată" nici forţa de muncă mai puţin calificată care este dispusă să ocupe locuri de muncă faţă de care forţa de muncă autohtonă este reticentă (lucrători agricoli, constructori, personal casnic etc.).

În fine, în al treilea rând, dar, poate nu ultimul ca importanţă, este vorba de personalul tânăr, cu calificări diferite, pentru a atenua întrucâtva gravitatea fenomenului de îmbătrânire demografică mai ales în Europa Occidentală şi numeroasele şi extrem de dificile probleme sociale pe care acest proces le pune în faţa guvernanţilor şi a opiniei publice.

Indiferent de forma pe care o îmbracă, motivaţia principală rezidă în nivelul remuneraţiei, în calitatea condiţiilor de muncă, în oportunităţile de realizare profesională care deocamdată în ţară sunt inferioare sau oricum incomparabile cu cele oferite de ţara de primire. Evident există doi câştigători cerţi: ţara de adopţie şi persoana imigrantă şi un perdant (cel puţin parţial) ţara de origine, de plecare, care "pierde" o parte a celui mai valoros şi abundent factor de producţie de care dispune – capitalul uman. Investiţia în formare realizate în ţara de origină se materializează într-o altă ţară, care a făcut prea puţine cheltuieli anterioare. De altfel, pe piaţa globalizată a muncii se desfăşoară o "bătălie", nu totdeauna loială, pentru atragerea creierilor, vânătoarea de capete capătă proporţii. În România se apreciază că aceasta „piaţa" se ridică, deocamdată la câteva milioane de euro.

Migraţia pentru muncă – cel puţin în spaţiul european, comunitar şi extracomunitar – în baza acordurilor bilaterale dintre România şi terţe ţări, ca şi a recrutărilor directe prin mijloace legale – devine formă predominantă, cu tendinţă de sporire atât în perioada de preaderare cât şi postaderare. S-au instaurat deja relaţii tradiţionale între România şi o serie de ţări comunitare şi extracomunitare. Într-un anumit sens, acest tip de migraţie este contingentat din moment ce ţările primitoare îşi fac cunoscută oferta numerică şi structural calitativă înainte şi participă direct, prin reprezentanţi la procesul de selecţie. Mai mult, cu o serie de ţări au fost încheiate aranjamente adiţionale privind protecţia socială şi s-au stabilit relaţii între migranţii temporari şi unele sindicate din ţările respective pentru apărarea drepturilor lucrătorilor români.

Această formă de mobilitate a forţei de muncă se dovedeşte pe termen scurt şi mediu benefică pentru ambele părţi, în plan individual şi în plan social, global: detensionarea pieţei muncii interne, o parte a ofertei de muncă îşi găseşte plasament pe alte pieţe ale muncii, cu o remunerare superioară celei pe care ar fi obţinut-o în ţară pentru acelaşi tip de muncă; atenuarea deficitului contului curent ca urmare a transferurilor băneşti; câştiguri de ordin profesional şi managerial care se pot dovedi utile în activităţi viitoare, dezvoltarea pieţei interne de bunuri şi servicii, în special a celor de folosinţă îndelungată, creşterea investiţiilor şi dezvoltarea mediului de afaceri etc.

Pe termen lung însă – şi aceasta este problema cea mai spinoasă, dilema fundamentală – atât emigrația cât şi migrația pentru muncă pot avea efecte nedorite:

- diminuarea semnificativă a ofertei naționale de forță de muncă, cantitativ şi calitativ;
- blocarea (frânarea) posibilităților de reducere a decalajelor în ceea ce priveşte: competitivitatea produselor româneşti pe piețele externe şi a acoperirii necesarului de forță de muncă în profesii /ocupații de înaltă competență;
- blocarea posibilităților de reducere a diferențelor de venit față de țările UE şi, implicit, încurajarea migrației pentru muncă;
- apariția la nivel național a unor segmente deficitare de calificare a forței de muncă;
- accentuarea severă a procesului de îmbătrânire demografică cu pachetul de probleme sociale pe care acest fenomen îl ridică ridică.

În acest cadru general, sumar schițat, dilema cu care se confruntă guvernanții în general, factorii implicați direct în gestionarea resursei umane rezidă în răspunsul la întrebarea: *România ar trebui să-şi conserve statutul de țară exportatoare de forță de muncă, de migrare a acesteia spre sursele de capital sau ar trebui să se concentreze în măsură sporită, cu viziune prospectivă asupra investițiilor în crearea de locuri de muncă durabile, de calitate în țară – mai ales în domenii astăzi deficitare, ca de exemplu protecția mediului – , locuri de muncă competitive şi remuneratorii? Numai în acest mod se pot folosi în mod eficient şi echitabil competențele celui mai abundent factor de producție pentru crearea de produse sciento – intensive, înalt – competitive pe piața internă a UE.*

Problema în opinia noastră nu se poate pune în termenii de "ori – ori", ci în cei de "şi – şi", respectiv de complementaritate între crearea de locuri de muncă performante, de calitate corespunzătoare pentru o forță de muncă competentă, inclusiv pentru cea care a studiat în străinătate şi libera circulație a forței de muncă, cu accent pe migrația temporară pentru muncă, care se dovedeşte şi forma cea mai eficientă.

Dacă, prin politici şi strategii de valorificare a resurselor umane nu se reuşeşte această articulare există riscul real ca în următorii 30 – 40 de ani România să devină o țară de imigrație pentru o populație dislocată din alte zone ale globului, cu nivel de educație şi formare profesională comparativ mai reduse, cu altă cultură, tradiții, obiceiuri, dificil de integrat. Or, acest risc real se cere pe cât posibil evitat.

Este nevoie nu numai să îndepărtăm, ci şi să evităm riscul marginalizării în noua construcție europeană. Aceasta depinde, înainte de toate, de calitatea politicii economice, educaționale, şi sociale interne, de conservarea valorilor culturale şi etice ale națiunii şi de preluarea critică a celor occidentale, de

adaptarea lor la condițiile naționale. Iar, condițiile pentru o asemenea combinație sunt deja puse în operă prin SEO, PNAO, IAP şi alte documente ale UE.

5.3. Priorități şi direcții de acțiune

Cu peste 15 milioane populație în vârstă de 15 – 64 de ani, cu o rată globală de cuprindere în învățământul obligatoriu de cca 65% România dispune nu numai de un important potențial de muncă, ci şi de unul competitiv, tot mai mult solicitat şi apreciat pe piețele externe ale muncii. Chiar în condițiile integrării în UE, interesul major al României rezidă în pregătirea unei forțe de muncă competitive şi folosirea acesteia pe piața internă şi în al doilea rând pe piața UE sau alte piețe. Capitalul uman din România, prin nivelul său de competență, poate substitui în parte lipsa capitalului financiar. Mai mult s-a dovedit competitiv în domenii de vârf ale ştiinței şi tehnicii şi, poate înainte de toate, în cel al tehnologiei informației. Din această perspectivă, valorificând inteligent oportunitățile oferite de libera circulație a forței de muncă la orizontul anilor 2010–2012 pentru lucrătorii din România accentul se cere pus pe utilizarea în țară a potențialului uman de care dispunem, pe crearea şi exportul produselor sciento-intensive, pe valorificarea superioară a resurselor de care țara dispune inclusiv a celei umane. În acest sens se poate acționa pe următoarele canale:

- O mai bună integrare a Strategiei de Ocupare şi a Planului Național de Ocupare în Programul general de dezvoltare a României, aceasta implică corelarea şi coordonarea pachetului de politici economice, educaționale şi sociale, cu accent pe crearea condițiilor de valorificare în țară sau şi în folosul României a importantului potențial uman de care țara dispune;
- stimularea procesului investițional atât în economie, cât şi pentru formarea şi dezvoltarea resurselor umane;
- crearea în țară – cu deosebire în sectorul privat – de locuri de muncă de calitate comparabile cu cele din țările dezvoltate: “locuri de muncă de calitate, bine remunerate pentru o forță de muncă de calitate”;
- stimularea – printr-o ofertă atractivă de locuri de muncă – a tinerilor care au studiat în străinătate, ca şi a celor care au lucrat o perioadă mai îndelungată, pe bază de contract, la firme străine prestigioase. Plusul de cunoştințe şi calitatea managementului nu pot fi decât benefice;
- evitarea formării unei “pături de lucrători săraci”, a unor fenomene destul de extinse de polarizare socială prin legarea mai puternică a salariului de performanța obținută, de plusul de valoare adăugată;
- transformarea învățării permanente într-o axă a formării şi dezvoltării forței de muncă, în consens cu nevoile de competitivitate ale firmei şi de remunerare corespunzătoare a forței de muncă implicate; numai astfel diferențele impresionante dintre costul salarial din România şi cel al UE vor putea fi reduse;

- coordonarea mai bună – pe baza unor studii de piață periodice – a formării profesionale a forței de muncă prin sistemul de învățământ şi cererea de forță de muncă; concomitent învățământul pe întreaga durată a vieții se cere să fie mai bine proiectat şi monitorizat, astfel încât să răspundă unor nevoi reale, iar forța de muncă să fie mobilă, adaptabilă;
- stimularea procesului investițional şi al creării de locuri de muncă de calitate, remuneratorii pentru o forță de muncă cu nivel de pregătire şi adaptabilitate în creştere;
- armonizarea încheierii contractelor pentru muncă temporară în străinătate cu prevederile din Strategia Națională de Ocupare şi Planul Național de Acțiune în acest domeniu, ca şi cu tendințele de evoluție pe termen lung a populației active şi respectiv a structurii forței de muncă;
- atenuarea discrepanțelor şi disfuncționalităților din sistemul de salarizare astfel încât, prin nivelul şi structura salariului, să fie stimulate creativitatea, lucrul bine făcut, performanța, răspunderea şi chiar mândria pentru lucrul bine făcut, ataşamentul față de firmă; în acest fel s-ar bloca /atenua tentația unei părți a celei mai calificate forțe de muncă de a părăsi definitiv țara, optând pentru alte țări cu speranța că acestea oferă pachetul de condiții necesar pentru realizarea profesională şi personală;
- soluționarea unor probleme care ridică încă multe semne de întrebare, fiind – atunci când sunt – soluționate doar la nivel bilateral, prin acorduri, aranjamente între Guvernul român şi guvernul altei țări. Între acestea ne apar ca prioritare: a) recunoaşterea reciprocă şi echivalarea studiilor, a competențelor persoanelor care migrează pentru muncă, aceasta fiind o condiție obligatorie a încadrării şi recompensării corespunzătoare a forței de muncă cu respectarea criteriului "egalității de tratament"; b) soluționarea corectă a problemelor de securitate socială, inclusiv a transferului dreptului de pensie a persoanelor care migrează temporar în străinătate pentru muncă. Soluția încheierii unor acorduri de solidaritate însoțită de dreptul de transfer în țară a drepturilor de securitate socială este bine venită. Rămân încă în discuție modalitățile de soluționare concretă a unor asemenea drepturi. Având în vedere proporțiile în creştere ale migrației temporare pentru muncă această problemă ar trebui să facă obiect al discuțiilor dintre MMSSF din România şi partenerii din străinătate (Până acum asemenea aranjamente s-au realizat cu Spania, cu Turcia); c) evaluarea periodică a competențelor însuşite prin practică la locul de muncă;
- sporirea considerabilă a volumului investițiilor străine directe ar putea fi unul dintre mecanismele principale de atenuare a propensiunii spre migrație, de folosire în țară a capitalului uman existent şi remunerarea sa la nivelul performanțelor obținute, de încurajare a învățării continue, a valorificării cunoştințelor şi deprinderilor însuşite în procesul de învățare permanentă;

- monitorizarea sistematică a fluxurilor migratorii externe şi a fluxurilor financiare adiacente, este o modalitate la îndemâna decidenților pentru a detecta şi măsura – chiar dacă numai parțial – corelația dintre fluxurile migratorii externe, circulația forței de muncă pe de o parte, balanța comercială şi soldul contului curent, pe de altă parte.

5.4. Unele semne de întrebare

Este, în prezent România, pregătită suficient pentru a face față liberalizării circulației forței de muncă în condiții de competitivitate fără pierderi importante de potențial uman şi, respectiv, de productivitate? Răspunsul este dificil de dat. În primul moment s-ar putea spune având în vedere structura populației ocupate pe sectoare şi grupe de vârstă, ca şi nivelul venitului/persoană că efectele migrației externe, antrenând mai ales populația în prezent ocupată în sectorul secundar şi terțiar vor fi dramatice, cantonându-se la mai puțin de două treimi din populația ocupată. Iar, o dată viitura pornită va fi dificil de stăvilit. şocurile ar fi inevitabile, iar pierderile incalculabile probabil de nerecuperat (19). Deşi acesta ar fi un scenariu pe care putem să-l numim catastrofic, atrage atenția asupra necesității stăpânirii, prin politici şi măsuri adecvate, a unor asemenea fenomene.

Pe de altă parte nu putem să nu aducem în discuție că după valul emigrației din anii ’90 – ’92, proporțiile acesteia s-au redus semnificativ, o bună parte a acesteia necuprinzând segmentul activ al populației. Totodată, dezvoltarea migrației temporare, pe bază de acorduri bilaterale între țări se dovedeşte nu numai o şcoală pentru cei implicați, ci şi, chiar dacă numai temporar, o pârghie de atenuare a impactului şomajului potențial, o cale de sporire a resurselor financiare ale familiei, de susținere a unor investiții în bunuri de folosință îndelungată şi /sau productive, un proces de cunoaştere şi asimilare a unor noi valori profesionale, ale relațiilor de muncă, umane, sociale. Ceea ce nu este puțin. Dimpotrivă, pot constitui un fundament real pe care la întoarcerea în țară se pot clădi/aşeza relațiile de muncă. Am putea spune că este un proces util, de învățare pentru integrarea în UE.

Oricum, în intervalul pe care îl mai are până în momentul liberalizării *de facto* a circulației forței de muncă ante şi post integrare, România trebuie să se pregătească creându-şi structura şi suprastructura necesare unui proces de asemenea anvergură. Concomitent cu pregătirea resurselor umane pentru un asemenea proces, care alături de drepturi presupune îndatoriri şi obligații care se cer cu rigoare respectate, este imperioasă nevoie de perfecționarea sistemului statistic al migrației forței de muncă. Actualul sistem este rămas în urmă, nu răspunde decât parțial exigențelor unui proces de anvergura liberei circulații a forței de muncă. (Acest dosar a fost negociat şi închis temporar).

În acest context nu putem să nu semnalăm o serie de factori blocanți. şi anume:

- sistemul de indicatori statistici din România este incomplet; nu permite o evaluare pe cât posibil mai aproape de adevăratele proporții ale migrației externe, ca volum, fluxuri, intensitate, structuri. În plus este aproape imposibil de a face distincție între migrația persoanelor şi migrația forței de muncă;
- colectarea, prelucrarea, diseminarea şi transparența informațiilor statistice răspunde doar nevoilor reale de elaborare a unei strategii şi politici privind migrația;
- există însă insuficiențe, inconsecvențe, carențe chiar de ordin legislativ-instituțional, ca şi în ceea ce priveşte accesul la informațiile necesare produse de diverse instituții;
- transparența informațiilor nu se ridică încă la nivelul cerințelor; este poate şi motivul pentru care politicile în domeniu au de suferit.

Apreciem că o dată cu perfecționarea sistemului informațional al migrației – inclusiv prin luarea în considerare a impactului societății cunoaşterii, societății informaționale – este necesar să se acorde o mai mare atenție tuturor aspectelor pe care integrarea în UE le va produce, precum şi caracteristicilor acestor fenomene de proporții şi cu impact puternic din perspectiva noii economii.

Fără a subestima rolul şi funcțiile liberei circulații a forței de muncă, valențele sale productive şi social – umane, credem că accentul principal în România, ca oriunde în altă parte, trebuie să cadă pe crearea unor condiții normale, competitive în plan economic şi social de valorizare a potențialului uman în țară. Mişcarea internațională a forței de muncă, în acest caz, ar fi doar un factor de stimulare, de alegere a celei mai eficiente forme, în plan social şi individual, de valorificare a capitalului uman.

Note şi referințe bibliografice

(1) Primele încercări de elaborare a unei strategii coerente datează din 1922 (a IV-a Conferință Internațională a Muncii); în 1953 ONU elaborează şi pune în circulație primul set de reglementări coerente în ceea ce priveşte statistica migrației internaționale; acestea, inclusiv modelele de colectare a informațiilor au fost ameliorate în 1976 şi 1998.

Baza de date Eurostat – construită în concordanță cu recomandările ONU furnizează informații privind stocul, fluxurile, sensurile fluxurilor migratorii începând din anul 1985. Dar, există, încă, mari diferențe pe țări.

Steliana Perț, Florin Pavelescu, Ilie Şimon (2002), Circulația forței de muncă în condițiile (pre)aderării la UE. (Proiect CERES 2/7, faza 1/2002), Colecția Biblioteca economică, Seria Probleme economice, vol. 34 şi 35, ISBN-973-85934-1-7.

(2) MIE, CRJ (2002), Libera circulație a persoanelor, PHARE/Centrul de Resurse Juridice, Ministerul Integrării Economice. Lucrarea a fost realizată în cadrul proiec-

tului "Campanie de informare a funcționarilor publici privind conținutul acquis-ului comunitar, CRJ, ISBN-973-8388-51-4.

(3) În competența UE potrivit Tratatului de la Amsterdam intră probleme, cum sunt:

- azilul;
- libera circulație a persoanelor;
- acordarea vizelor;
- reglementarea trecerii frontierei UE;
- politica migrației;
- drepturile cetățenilor proveniți din terțe țări.

În art. 61 – 63 ale Tratatului amintit sunt stabilite obiectivele UE privind migrația şi azilul (8 obiective). În legătură cu aplicarea acestor prevederi în țările candidate după aderare la cererea Germaniei şi Austriei s-a stabilit ca în primii doi ani pentru persoanele din aceste țări "libera circulație să fie limitată"; după acest termen cele 15 țări, în prezent membre au libertatea sau dreptul să aplice în mod individual aceeaşi politică încă 3 ani (2+3 = 5); dar, chiar şi această perioadă poate fi prelungită până cel mult în anul 2011. În acest sens vezi: Diana Preda (2003), "Impactul preaderării asupra circulației forței de muncă în România. Procese şi tendințe contradictorii", Colecția Biblioteca Economică, Seria Probleme economice, nr. 76, CIDE.

(4) În rezoluția Consiliului European de la Luxemburg se precizează că aşa-numitul "Proces Luxemburg" (SEO, PAN) implică sincronizarea a trei componente fundamentale:

a) continuarea dezvoltării politicii macroeconomice coordonate funcțional, fundamentată pe o piață internă preformantă;

b) mobilizarea ansamblului politicilor comunitare în serviciul ocupării forței de muncă;

c) coordonarea politicilor de ocupare ale statelor membre pe baza liniilor directoare comune privind obiectivele, mecanismele şi instrumentele de atingere a acestora, convergența cu obiectivele stabilite în comun, controlabile în mod sistematic şi actualizate prin PAN;

(5) Deseori, din varii motive, ocuparea nu este percepută la adevăratele sale dimensiuni interconectate, la numeroasele şi dificilele implicații pe care le generează într-o societate în care piața este imperfectă, multe dintre aceste probleme depăşind, în prezent, sfera de incidență şi puterea de acțiune a "mâinii invizibile". Este cu totul depăşit de viața reală de a se considera că ocuparea se reglează automat sau aparține unei singure piețe – cea a muncii. Dimpotrivă este o problemă de mare magnitudine economică şi socială, de funcționare articulată a tuturor piețelor, o problemă-cheie a relațiilor intra şi intergenerationale. Finalmente, este vectorul principal şi mecanismul operațional prin care societatea contemporană poate da un răspuns valabil şi credibil problemelor demosociale şi, evident, economice cu care este confruntată (vezi Steliana Perț, Ocuparea forței de muncă din perspectiva racordării la coordonatele strategiei europene pentru ocupare, Co-

lecția Biblioteca economică, Seria Probleme economice, vol. 7 – 8 – 9, 2002, CIDE).

(6) Referindu-se la ocupare ca soluție universală a problemelor sociale, Barbier ia în considerare patru orientări normative: a) egalitatea de şanse între bărbați şi femei, un obiectiv transversal în Tratatul de la Amsterdam; b) critica politicilor de pensionare anticipată; c) revizuirea sistemelor de fiscalitate şi de protecție socială; d) relaxarea, chiar eliminarea barierelor reglementare şi fiscale ale întreprinderilor, promovarea spiritului antreprenorial (Barbier Jean Claude, L'emploi comme solution universelle aux problèmes sociaux, Problèmes économiques, no. 2718, 20 juin, 2001).

(7) Dècision du Conseil sur les lignes directrices pour la politique de l'emploi dans les Etats membres en 2001, CE, Bruxelles, 2001.

(8) Trăim în epoca cunoaşterii şi a informației, pândită atât de oportunități, cât şi de pericole. Există oportunități pentru cei dezavantajați şi săraci de a deveni bogați şi puternici. Dar, în acelaşi timp, există pericolul ca discrepanța dintre națiunile bogate şi cele sărace să se adâncească. Succesul sau eşecul indivizilor şi al națiunilor, cât şi prosperitatea omenirii depind de modul înțelept în care reuşim să ne dezvoltăm resursele umane" (Kim Dae Jung, citat după "Human Development Report 2001. Making New Technologis Worker for Human Development, UNPD, 2001).

(9) Steliana, Perț; Valentina Vasile; Raluca Negruț; Petre Mazilescu, Procese, fenomene, caracteristici şi tendințe ale circulației forței de muncă în România, Colecția Biblioteca economică, Seria Studii economice, vol. 6 – 7, ISBN-973-7940-17-2, CIDE, Bucureşti, 2003.

(10) Carol Denuve, Marché du travail et migrations internationales. Difficultés de recrutement et insersion des travailleurs étrangèrs sur le marché du travail en France, Problèmes économiques, no. 2759, mai, 2002.

(11) Jean – François Léger, Marché du travail et migrations internationales. Le renouvellement de la population active étrangère en France dans les années 1990, Revue européenne des migrations internationales, volume 17, nr. 2, 2002.

(12) Alain Frickey, Jean-Luc Primon avec la collaboration de Natalie Marchal, Un accés à l'emploi toujours difficil pour les jeunes issus de l'imigration, Problèmes économiques, no.2795, février, 2003.

(13) xxx Nouveau Petit Larousse, Librairie Larousse, Paris, 1970.

(14) xxx The Oxford Dictionary for the Business World, Oxford University Press, 1993.

(15) Steliana, Perț; Valentina, Vasile; Raluca, Negruț; Petre, Mazilescu (2003), op.cit.

(16) xxx The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, Information Note, March, 2001.

(17) Capul, Jean-Yves; Garnier, Olivier, Dictionnaire d'économie et des sciences sociales, Hatier, Paris, 1993.

(18) Steliana, Perț; Valentina, Vasile; Raluca, Negruț; Petre, Mazilescu, op.cit., 2003.

(19) Diana, Preda, Impactul preaderării asupra circulației forței de muncă în România. Procese şi tendințe contradictorii, Colecția Biblioteca economică, Seria Probleme economice, nr. 76, 2003, CIDE.

(20) Din păcate în statistica oficială a României nu sunt înregistrați sau nu circulă drept informații publice, cele care cuprind imigranții, azilanții şi refugiații. Se înregistrează numai repatriații care reprezintă fără îndoială o categorie de populație care nu poate fi asociată cu imigranții. Este mai curând o migrație de revenire. Proporțiile acestei categorii prezentă interes influențând soldul (+/-) al populației şi, respectiv, al circulației forței de muncă. Dar, nu este suficient pentru un calcul riguros al acestuia. Din aceste motive calculul soldului net al migrației externe pentru România este virusat, deformat.

Diana Preda, referindu-se la valoarea diferitelor studii privind migrația externă în perioada pre şi postintegrare atrăgea atenția asupra a două fenomene: a) ponderea deosebit de înaltă a populației ocupate în agricultură corelată cu ponderea ruralului peste media europeană, în condițiile în care – potrivit teoriilor de largă circulație – populația din agricultură şi, respectiv, din rural are cea mai mică propensiune pentru migrare externă; b) în consecință potențialul migrator al României se cantonează în principal într-o zonă demoocupațională care reprezintă mai puțin de două treimi din populația ocupată şi, respectiv mai puțin de jumătate din cea din cea totală. şi, întrucât – potrivit practicii, datelor statistice – valul plecărilor va antrena în mod diferite ocupații, profesii, calificări, grupe de vârstă, bărbați şi femei etc. va fi afectată structura populației active, cu efecte nedorite, costisitoare. Or, spune autoarea, România nu este pregătită să facă față unei asemenea situații. şi, adăugăm noi, nici nu trebuie să ajungă într-o asemenea situație, greu, dacă nu imposibil de redresat. (Diana Preda, op. cit. p. 28).

(21) OIM, Migration Policy, no.2, March, 2003.

(22) Prezentarea formelor de migrație externă, corespunzător recomandărilor ONU, a făcut în cadrul acestui proiect obiectul fazei 1/2002. Vezi în acest sens "Recommendations of International Migration", Revision 1, United Nations, New York, 1998; Steliana Perț, Florin Pavelescu, Ilie Şimon, 2002, op. cit.

(23) Martin Philip, Widgren Jonas, International Migration: Facing the Challange, Population Bulletin, vol. 57, no.1, March, 2002.

(24) Steliana Perț, Declinul demografic şi impactul său asupra pieței muncii în România. Manuscris, IEN, 2003.

(25) Steliana Perț; Valentina Vasile, Relația Export – Capitalul Uman. Conținut. Impact. Proiect de cercetare CERES 2, 2003.

(26) Ravenstein E., The Laws of Migration, Journal of Statistical Society, vol. 52, 1889.

(27) Sjaastad L.A., The Cost and return of Human Migration, Journal of political Economy, vol.70, 1962.

(28) Kaufman E. Bruce, The Economics of Labor Markets and Labor Relations, Second Edition, The Dryden Press, 1989.

(29) Ehrenberg G. Ronald; Smith S. Robert, Modern Labor Economics Theory and Public Policy, Sixth Edition, Addison – Weseley Education Publishers Inc, 1996.

(30) Nakosteen R.; Yimmer M., Migration and Income, Southern Economic Journal, no.46, 1980.

(31) Fertig M.; Schimid Ch., Aggregate Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams, European Commission, Brussels, 2000.

(32) Hatton, T.J., A Model of UK Emigration 1870 – 1913, The Review of Economics and Statistics, 1995.

(33) European Commission, Enlargement Report, Brussels, 2002.

(34) Steliana, Perţ; Valentina Vasile, op.cit., 2003.

(35) Variantele de prognoză a populației României elaborate de Divizia pentru populație a Națiunilor Unite în "World Population Prospects. The 2000 Revision" au în vedere:

a) în varianta "scăzută" – un indice al fertilității în scădere până în 2010 (1,22 copii/femeie) şi apoi în uşoară creştere până la 1,65 copii/femeie în 2050. În aceste condiții rata netă a reproducției (pe o femeie) creşte de la un minim de 0,58 în 2015 la 0,79;

b) în varianta medie, ținta pentru România este de a atinge la orizontul 2050 nivelul necesar al fertilității care să permită înlocuirea generațiilor (2,1 copii/femeie). Pentru aceasta, pornindu-se de la valoarea actuală a indicelui conjunctural al fertilității, care se prevede a se menține relativ constantă până în 2010, se estimează o creştere uniformă cu circa 0,1 la fiecare interval de 5 ani. În aceste condiții, rata netă a reproducției se apropie de valoarea 1 (0,96 în intervalul 2040 – 2045 şi 0,98 în perioada 2045 – 2050);

c) varianta "înaltă" prevede atingerea pragului de înlocuire a generațiilor în jurul anului 2035, cu menținerea ulterioară a trendului ascendent al indicelui fertilității. În 2050 valoarea estimată este de 2,45 copii/femeie. În această situație rata reproducției nete atinge valoarea 1 după 2035, ajungând la finele intervalului de prognoză la 1,17;

d) varianta cea mai nefavorabilă pentru România este cea în care indicele fertilității rămâne cel din prezent, de 1,3 copii/femeie, caz în care populația înregistrează cea mai accentuată scădere – peste 6 milioane persoane în 50 de ani, numărul total al locuitorilor României reducându-se în 2050 cu peste 1/3 (!).

(36) Fără îndoială că aceste constatări privind rata şomajului sau a ocupării pe cea mai imperfectă dintre piețe, a cărei funcționare este marcată de puternice limite sociale, în sine, este reală. În fapt, atât în cazul şomajului BIM cât şi al celui înregistrat există elemente care permit "modelarea" ratelor amintite. Dacă ne referim la şomajul BIM, este evident că metodologia pare depăşită: "criteriul de a fi lucrat o oră în săptămâna de referință, în condițiile unui venit redus, împinge spre sporirea artificială a ratei de ocupare şi reducere a celei de şomaj. Tot astfel, o serie de forme atipice de ocupare, cum sunt lucrătorii involuntari cu timp parțial (circa 80 – 90% din total), persoanele subocupate şi cele descurajate, ca şi alte cate-

gorii marginalizate care sunt nevoite să iasă de pe piața muncii, persoanele care lucrează mai puțin de 20 de ore pe săptămână etc. au acelaşi efect. Din acest punct de vedere propunerea lui Guy Standing de a calcula alături de rata şomajului şi o a doua rată cea a "lipsei de muncă, de locuri de muncă" ni se pare mai actuală decât oricând. Este utilă nu numai pentru decidenții în materie de politici integrate ale pieței muncii, ci şi din perspectiva aplicării directivelor UE pentru Strategia Europeană a Ocupării Forței de Muncă", respectiv "… crearea de locuri de muncă durabile, de calitate pentru o forță de muncă de calitate". Cam acelaşi lucru se poate spune şi în ceea ce priveşte rata de şomaj înregistrat. Aici intră în joc, ceea ce numim "ingineriile legislative" prin care se "manevrează" calculul ratei de şomaj în general. Cu atât mai mult cu cât nu se ține seama de durabilitatea şi calitatea locurilor de muncă create, de statutul profesional etc.

În fine, nu se iau în considerare proporțiile – ce-i drept puțin cunoscute – ale ocupării pe piața neagră a muncii, proporții care în România par a fi importante, cu deosebire în anumite domenii. Aşadar, există încă mult teren de cercetare şi de îmbunătățire a sistemului informațional al pieței muncii, inclusiv al metodologiei de calcul a diferiților indicatori.

(37) Populațiile migrante din țările de Est, din spațiul iugoslav, ca şi din alte țări, între care cohortele de rromi, devin, în opinia noastră, o problemă internațională. De ce? Deoarece înainte de toate este o populație puțin integrabilă, cu comportamente tradiționale care se substituie legilor în vigoare. Credem că se pedalează, din necunoaştere, mult prea mult pe discriminarea acestor populații din țările de origină. În realitate lucrurile sunt mult mai complicate, iar măsurile legislative au o eficiență limitată.

(38) Pentru sistemul de indicatori ai circulației forței de muncă vezi şi Steliana Perț, Florin Pavelescu, Ilie Şimon, Circulația forței de muncă în condițiile (pre)aderării la Uniunea Europeană. Deschideri. Restricții. Efecte, Colecția Biblioteca economică, vol. 34 – 35/2002, Seria Probleme economice, CIDE, ISBN 973-85934-1-7.

ANEXE

Anexa nr. 1

Principalele categorii de factori ai migrației externe

Gruparea de factori	Cererea de migrație – factori de atracție	Oferta de migrație – factori de descurajare	Alții
Economici	- Locuri de muncă; - Nivelul venitului obținut; - Recrutare directă prin organisme specializate ; - Calitatea condițiilor de muncă (securitatea locului de muncă); - Nivelul de civilizație; - Posibilități superioare de realizare profesională - Gradul de îmbătrânire demografică /declin al populației; - Deficit de forță de muncă în unele zone ocupaționale	- Rata înaltă a şomajului în țara gazdă asociată cu procese de subocupare; - Creşterea demografică; - Încurajarea în plan național a creării de locuri de muncă şi, respectiv a utilizării capitalului uman şi național; - Discriminări, inegalități de tratament pe piețele forței de muncă în țările gazdă	- Mijloacele de comunicație şi costul acestora; - Costul transportului şi, în general al tuturor "actelor" legate de decizia de migrație definitivă sau temporară
Extra economici	- Demosociali: reîntregirea familiei; - Instituționali – politicile privind migrația din țările țintă; - Percepția/comportamentul populației din țările gazdă față de migranți	- Dificultăți în recunoaşterea/echivalarea studiilor; - Probleme de asistență socială (transferul dreptului de pensie ş.a.) - Dificultăți de acomodare într-o nouă cultură organizațională; - Securitate politică şi socială (terorism, războaie etc.)	- Rețeaua de informare asupra oportunităților oferite de țările de imigrație; - Acorduri bilaterale; - Recrutare directă prin internet, prin filiale ale instituțiilor/agențiilor de ocupare şi plasare din țările gazdă etc.

Sursa: construit pornind de la: Philip Martin; Jonas Widgren, International Migration: Facing the Challenge, Population Bulletin, vol. 57, No 1, March 2002 (23); Diana Preda, Impactul preaderării asupra circulației forței de muncă în România. Procese şi tendințe contradictorii, Colecția Biblioteca economică, seria Probleme economice, vol. 76/2003.

Anexa nr. 2

Migrația netă în perioada 1950-2050
- mii persoane -

	Nivel mondial (regiuni dezvoltate)	Europa	Europa de Est (*)	România
1950-1955	-238	-2362	-755	82
1955-1960	297	-2436	-1945	-260
1960-1965	2389	428	-772	-95
1965-1970	1620	-1204	-574	-21
1970-1975	5368	1127	-331	-51
1975-1980	5286	1915	278	-63
1980-1985	5182	630	457	-97
1985-1990	9007	4113	555	-12
1990-1995	12316	5599	1369	-529
1995-2000	11605	3843	620	-58
(**)2000-2005	9734	2240	-424	-25
2005-2010	9466	2191	-405	-25
2010-2015	9266	2216	-405	-25
2015-2020	9244	2199	-405	-25
2020-2025	9251	2186	-405	-25
2025-2030	9247	2182	-405	-25
2030-2035	9243	2178	-405	-25
2035-2040	9238	2173	-405	-25
2040-2045	9233	2168	-405	-25
2045-2050	9227	2162	-405	-25

(*) Belarus, Bulgaria, Cehia, Ungaria, Polonia, Republica Moldova, România, Federația Rusă, Slovacia, Ucraina.
(**) Varianta medie de prognoză.
Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Anexa nr. 3

Rata migrației nete în perioada 1950-2050

- la 1000 locuitori -

	Regiuni dezvol-tate	Regiuni mai slab dezvoltate	Europa	Europa de Est	România
1950-1955	-0,06	0,03	-0,84	-0,66	0,97
1955-1960	0,07	-0,03	-0,83	-1,59	-2,9
1960-1965	0,51	-0,21	0,14	-0,59	-1,01
1965-1970	0,33	-0,13	-0,37	-0,42	-0,21
1970-1975	1,04	-0,38	0,34	-0,24	-0,49
1975-1980	0,99	-0,33	0,56	0,19	-0,58
1980-1985	0,94	-0,29	0,18	0,31	-0,86
1985-1990	1,59	-0,46	1,15	0,36	-1,05
1990-1995	2,12	-0,57	1,54	0,88	-4,61
1995-2000	1,96	-0,5	1,06	0,4	-0,51
2000-2005	1,63	-0,39	0,62	-0,28	-0,22
2005-2010	1,57	-0,35	0,61	-0,28	-0,23
2010-2015	1,53	-0,32	0,63	-0,28	-0,23
2015-2020	1,52	-0,3	0,63	-0,29	-0,24
2020-2025	1,52	-0,28	0,63	-0,3	-0,24
2025-2030	1,52	-0,27	0,65	-0,31	-0,25
2030-2035	1,52	-0,26	0,66	-0,32	-0,25
2035-2040	1,53	-0,25	0,67	-0,33	-0,26
2040-2045	1,54	-0,24	0,69	-0,34	-0,26
2045-2050	1,56	-0,23	0,71	-0,36	-0,27

Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Anexa nr. 4

Prognoza populației României pe grupe de varstă

- varianta medie -

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
0-14	4098	3482	3351	3261	3119	2970	2854	2801	2818	2863	2878
15-19	1662	1731	1212	1123	1124	1064	1035	984	936	919	933
20-24	1955	1652	1724	1207	1119	1120	1080	1032	981	933	917
25-29	1807	1940	1643	1715	1202	1114	1115	1076	1028	978	930
30-39	3123	3614	3701	3542	3325	2888	2296	2212	2176	2090	1993
40-49	3187	2814	3023	3503	3600	3453	3251	2828	2253	2175	2141
50-64	3618	3746	4094	3958	4163	4359	4937	4785	4744	4106	3644
65 şi peste	2985	3170	3073	3129	3372	3596	3560	3943	4249	4623	4712
TOTAL	22435	22149	21821	21438	21024	20564	20128	19661	19185	18687	18148

Sursa: UN, Population Division, World Population Prospects: The 2000 Revision.

Anexa nr. 5

Prognoza migrației

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
1 Populație - total varianta medie)	22435	22150	21819	21437	21026	20585	20130	19662	19186	18688	18150
2 Populația de 15-64 ani	15351	15497	15396	15048	14534	14019	13715	12918	12119	11202	10558
3 Populația de 65 şi peste (mii pers)	2985	3170	3073	3129	3372	3596	3560	3943	4249	4623	4712
4 Migrația netă (mii pers) (*)	-15	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25	-25
5 Migrația pentru muncă (mii pers)	1000	1000	1000	1250	1250	1500	1500	2000	2000	2000	2000
6 Potențialul de muncă în economia națională (mii pers)	14336	14472	14371	13773	13259	12494	12190	10893	10094	9177	8533
7 Rata de ocupare a p.v.m. (%)	57	60	65	70	70	70	70	70	70	70	70
8 Rata de ocupare a populației de 65 ani şi peste (%)	32,2	30	30	35	35	35	35	35	35	35	35
9 Populația ocupată - total (aferent p.v.m.)	8750	9298	10007	10534	10174	9813	9601	9043	8483	7841	7391
10 Populația ocupată aport populația în afara v.m (65 şi peste)	961	951	922	1095	1180	1259	1246	1380	1487	1618	1649
11 Populația inactivă + şomeri	5586	5174	4364	3239	3085	2681	2590	1850	1611	1336	1142
12 Rata de inactivitate declarată a p.v.m. (%)	-	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
13 Populația inactivă declarată (**)	-	2325	2309	2257	2180	2103	2057	1938	1818	1680	1584
14 Alta populație în v.m. potențial migrantă total d.c.		2849	2054	982	905	578	532	-87	-207	-345	-441
15 Şomeri	1007	1550	1540	1505	1453	1402	1372	1292	1212	1120	1056

** datorită evidenței statistice incomplete pentru anul 2000 s-a luat în calcul doar emigrația = 14753 persoane (Anuarul Statistic al României , 2001, INS)..*

** persoane care din diverse motive nu muncesc şi nu caută de lucru (persoane cu handicap, casnice etc.).

Anexa nr. 6

Proporțiile emigrației potențiale totale

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
1. Emigrația potențială totală, din care:	3874	3079	2257	2188	2103	2057	1938	1818	1680	1584
2. emigrația netă	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
3. Migrație pentru muncă	1000	1000	1250	1250	1500	1500	2000	2000	2000	2000
4. Şomeri	1550	1540	1505	1453	1402	1372	1292	1212	1120	1056
5. Alta populație în vârstă de muncă potențial migrantă	1299	514	-523	-548	-824	-840	-1379	-1419	-1465	-1497
6. Migrație pentru muncă ajustată	2299	1514	727	702	676	660	621	581	535	503
7. Şomaj potențial ajustat	2849	2054	982	905	578	532	-87	-207	-345	-441

Anexa nr. 7

Potențialul de migrație a tinerilor

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
1 Populația de vârstă şcolară	3219	3032	2589	2050	2020	1980	1895	1806	1718	1663	1667
(varianta medie) 15-17 ani	952	1020	678	675	674	645	615	585	558	552	563
18-23 ani	2267	2012	1911	1375	1346	1335	1280	1221	1160	1111	1104
2 Rata de cuprindere în învățământ											
mediu	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80
superior	33	30	35	35	35	35	35	35	35	35	35
3 Populația de 15-23 ani pe diverse niveluri de educație											
total	1462	1369	1211	1021	1010	983	940	895	852	830	837
mediu	714	765	542	540	539	516	492	468	446	442	450
superior	748	604	669	481	471	467	448	427	406	389	386
4 Rata ocupării populației de 15-23 ani	39,5	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
5 Populația ocupată de 15-23 ani	1272	1213	1036	820	808	792	758	722	687	665	667
6 Şomeri + inactivi	485	451	342	209	202	205	197	188	178	167	163

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 104/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
CENTRUL ROMÂN DE ECONOMIE COMPARATĂ ŞI CONSENS

PRODUSUL CULTURAL
– CONCEPT-CHEIE ÎN ABORDAREA ECONOMICĂ A CULTURII –

prof. dr. Maria MOLDOVEANU

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

CUPRINS

1. ACCEPȚIUNILE CONCEPTULUI 307
2. TIPURI DE PRODUSE CULTURALE 314
REFERINȚE BIBLIOGRAFICE 326

1. ACCEPȚIUNILE CONCEPTULUI

Înțeles ca „ofertă complexă”, destinată să satisfacă nevoi şi dorințe ale consumatorilor potențiali, **produsul** este un element fundamental în proiectarea strategiilor de acțiune ale unor organizații (economice, politice, culturale etc.), ca şi în evaluarea eficacității ei.

Abordat cu prioritate în spațiul economic, conceptul de produs a pătruns şi în lumea culturii, determinând reconsiderări şi redefiniri ale unor noțiuni cum sunt:

- **operă** sau **produs creat**, sau rezultatul creației, sau **creație obiectivă**, sau produs final;
- **activitate creatoare** „ca formă superioară a activității umane”, sau **proces de creație**, sau **proces de producție culturală** (e.g., producție cinematografică) – cel care include creația ca premisă sine qua non (e.g., scenariul de film), dar şi ca element constitutiv al procesului (e.g., regia, interpretarea actorilor) şi al promovării produsului (creație publicitară) -, sau **proces de fabricație** a unui produs (e.g., compact disc, componente ale unei creații monumentale);
- **valoarea** ca trăsătură obiectivă intrinsecă a produsului (e.g., valoarea estetică a unei fresce), sau valoarea artistică, istorică, cognitivă etc. ca rezultat al raportării subiectului (public, exegeți, alți creatori) la produs (carte, film, pictură), sau **valoarea economică** (reprezentând prețul de acces la produs), sau **valoarea instituită**, consacrată, recunoscută a unei opere sau a unui creator, respectiv valoarea ca rezultat al aprecierii generale, transindividuale, ca ceea ce este considerat valoros de către colectivitate – accepțiune pentru care vom folosi în lucrarea noastră şi sintagma „valori culturale”;
- **evaluarea**, sau aprecierea, sau interpretarea, sau examinarea critică a produsului cultural, cu ajutorul unor criterii general valorice care arată gradul de noutate, de originalitate, dar şi utilitatea şi relevanța lui în raport cu alte produse de acelaşi gen;
- alte concepte conexe pe care le vom analiza în următorul capitol al studiului, ca de exemplu: **valorizare, valorificare, punere în valoare** ş.a.

În esență, conceptul de produs este unul generic, el desemnează, inclusiv în câmpul culturii, atât **bunuri** (cărți, videocasete) şi **servicii** (împrumut de cărți), cât şi **persoane** (vedete de film), **activități** (festivalul de artă medievală), **locuri** (grădina Cişmigiu), **idei** (proiecte culturale), **organizații** (Academia Creatorilor Populari).

Pe lângă însuşirile de bază care le asigură funcționalitatea şi deci rațiunea de a exista, tipurile de produse menționate au trăsături **tangibile** (conținut, formă, culoare, design etc.) şi trăsături **intangibile** (stil, marcă, imagine etc.).

În mod practic, complexitatea produsului, definit ca ansamblu de componente materiale şi simbolice, îi asigură capacitatea de a satisface multitudinea de trebuințe umane, de dorințe şi aşteptări ale consumatorilor finali.

De regulă, trebuințele desemnează stări de conştientizare a lipsei unei satisfacții. Ele au fost studiate de către diverşi specialişti – sociologi, psihologi, economişti, antropologi etc. Abraham Maslow le-a grupat în cinci mari categorii, ierarhizate în ordinea importanței lor pentru ființa umană şi expuse sub forma unei piramide care are la bază nevoile primare (hrană, somn etc.), iar la nivelurile superioare trebuințele elevate, cum sunt cele de statut social (stimă, prestigiu) şi de autorealizare (putere, creație etc.).

Atunci când anumite nevoi sunt satisfăcute, ele încetează să mai exercite presiune asupra indivizilor, să le mai motiveze acțiunile, aşa încât ei se pot concentra pe satisfacerea trebuințelor situate la alte niveluri.

Preluată intens în numeroase lucrări, piramida lui Maslow a fost dezvoltată, reinterpretată, dar şi criticată. După unii autori, produsele publicitare, ca şi alte produse ale industriilor culturale, pot satisface nu numai cinci categorii de nevoi, ci mai multe, ca de exemplu:

- **nevoi din categoria trebuințelor organice** (nevoia de odihnă);
- **nevoi sociale** (nevoia de apartenență la o structură societală, nevoia de securitate a persoanei – securitate materială şi socială -, nevoia de ascensiune – în profesie, în ierarhia comunității);
- **nevoi de natură psihologică şi psihosociologică** (nevoia de a ocroti, nevoia de a fi ocrotit, nevoia de agresiune, nevoia de a domina, nevoia de a fi respectat, nevoia de a fi în centrul atenției, nevoia de autonomie, nevoia de a evada din cotidian, nevoia de mister, nevoia de frumos/de trăire estetică* (12).

După alți autori (10, p. 77), se constată reducerea numărului de trebuințe din categoriile extreme – cele primare şi elevate -, formându-se însă un strat mai consistent de **trebuințe intermediare**, şi anume:

- **nevoia de divertisment,** care cuprinde trebuințe legate de:
  - cunoaştere;
  - comunicare;
  - trăire estetică;
  - autoexprimare;
  - performanță;
- **trebuința de securitate**, incluzând:
  - trebuința de asociere;
  - trebuința de putere;
  - trebuința de prestigiu;

---

* Preluare după Victor Vişinescu, **Jurnalism contemporan**, (2002), p. 199-200.

– trebuința de religiozitate;

- **trebuința de creație**, atribuită în mod arbitrar, credem noi, numai elitelor, care se intersectează cu alte trebuințe, cum sunt cele estetice, de cunoaştere etc., ceea ce confirmă teza despre **relativitatea distincției dintre diverse trebuințe umane**.

Reticențele față de piramida lui Maslow, ca şi față de teoria lui Clay Alderfer (cel care clasifica nevoile umane în trei categorii: de existență, de relaționare şi de creştere) sunt îndreptățite, întrucât ierarhizarea trebuințelor diferă de la cultură la cultură şi uneori de la individ la individ, aceeaşi nevoie putând determina comportamente cu totul diferite. În plus, este greu de evaluat **dacă** şi **când** o nevoie este pe deplin satisfăcută.

Aşteptările şi dorințele oamenilor sunt şi mai complexe – nefiind studiate în mod sistematic, ele sunt şi mai greu de inventariat şi de sintetizat în categorii semnificative pentru consumatorii produselor culturale.

La rândul lor, aceste produse există într-o gamă complexă şi variată, de unde şi dificultatea de a le diferenția după criterii explicite şi operaționale.

O primă clasificare, preluată din ştiințele economice, departajează **produsele industriale** de **produsele de consum final**.

În sectorul producției culturale, bunurile industriale sunt cele utilizate la producerea altor bunuri sau în prestarea de servicii specifice, ca de exemplu, un film documentar inclus într-o emisiune TV sau înregistrări cu muzică de Chopin ca fundal al unui film artistic, nemaivorbind de arta fotografiei, considerată „cap de afiş" al industriilor creative – publicitate, industria cărții, presă specializată – şi la fel de implicată în alte activități, precum: expoziții, târguri, saloane etc.

Bunurile de consum sunt produsele destinate consumatorilor finali, sub formă de opere literare, lucrări de artă, spectacole de teatru ş.a.

Bunurile de consum final se împart, la rândul lor, în **bunuri propriu-zise** şi **servicii**. În câmpul cultural, bunurile propriu-zise sunt de mai multe tipuri, de la cele **comune –** cărți, reviste, discuri audio-video etc. – la bunurile **speciale** (pictură murală, pânze ale unor pictori celebri, tapiserii ş.a.).

Serviciile culturale sunt la fel de eterogene, de la spectacole de teatru la proiecții de filme, târguri de carte, turism cultural.

Întrebarea legitimă cu privire la produsele culturale este aceea dacă operele de artă, precum pânzele lui Van Gogh, creațiile brâncuşiene etc., sunt bunuri ca toate celelalte şi în ce măsură prezentarea/consumul unei asemenea oferte aduce şi alte beneficii în afara celor estetice, adică beneficii asociate bunurilor de consum tradiționale.

Principala deosebire, consideră A. Moles, constă în aceea că, prin consum, bunurile culturale nu se epuizează, ci se regenerează şi continuă să îmbogățească mediul cultural, că, după înstrăinare, ele continuă să aparțină creatorului care,

deşi nu mai posedă originalul, păstrează în spirit pattern-ul operei, capacitatea de a crea, aptitudinea de a reintroduce în lume „un anumit coeficient de originalitate”.

Plecând de la profilul pieței de artă, Bruno S. Frey arată că bunurile artistice sunt de o mare diversitate de tipuri, de la pânzele lui Picasso sau Cézanne, la viori, mobilier antic, schițe de opere plastice, dar şi creații realizate în diverse spații publice, în zone industriale sau naturale, uneori insolite (zone deşertice), opere cunoscute sub denumirea de „monumente de for public”.

Monumentele de for public fac parte din patrimoniul cultural național sau/şi mondial.

Noțiunea de **patrimoniu cultural** se referă la bunuri extrem de diverse, de la **patrimoniul imobil** – edificii publice şi private ce prezintă interes istoric, artistic sau arhitectural/urbanistic, într-o măsură care să legitimeze prezervarea lor, centrele istorice ale unor aşezări, edificii religioase, ceea ce desemnează patrimoniul industrial (e.g., sticlăria Crusot din Franța), situri arheologice, statui şi monumente amplasate în locuri publice – şi până la **patrimoniul mobil** din muzee (documente, piese de mobilier, numismatică, vestimentație, artă plastică etc.), din biblioteci (cărți, stampe, hărți, manuscrise) şi din lăcaşuri de cult (cărți, icoane, veşminte ş.a).

Prin urmare, patrimoniul cultural se divide în două mari categorii: patrimoniu mobil şi patrimoniu imobil, acesta din urmă cuprinzând în principal monumente istorice şi situri arheologice.

Diversitatea monumentelor istorice din țara noastră, incluse în Programul național de restaurare pe anul 2002 (P.N.R.), atestă complexitatea conceptului de patrimoniu cultural, propunând implicit o clasificare a bunurilor respective:

Tabelul 1

Structura monumentelor istorice cuprinse în P.N.R., 2002, pe tipuri de monumente

Tipul monumentului	Număr de obiective
1. **Monumente laice**, din care:	70
- case, cule, palate, conace, muzee	43
- cetăți, fortificații	7
- monumente de for public	1
- monumente arheologice	19
2. **Monumente religioase** (aparținând cultelor)	145
Total	215

Sursa: M.C.C.- Cultura şi cultele 2002, Evaluări, proiecte, strategii*, p. 31.*

Prima inițiativă de protecție a monumentelor istorice datează din timpul Revoluției franceze (1789), când abatele Grégoire, alertat de distrugerea unor opere

de artă, a unor castele şi catedrale, a cerut populației să înceteze actele de vandalism (1, p. 56-57). În anul 1836, scriitorul Prosper Mérimée a parcurs întreaga Franță pentru realizarea unui repertoriu cu monumente susceptibile de a fi incluse în clasa bunurilor de patrimoniu, pe baza unor criterii care, ulterior, au fost definite, dezvoltate şi actualizate prin legislație specială. Aceste criterii țin şi de concepțiile celor care preferă anumite bunuri, dar țin şi de obiceiuri, de uzanțe statornicite în diverse spații socioculturale.

Aşa cum arată Xavier Greffe, în Marea Britanie, patrimoniul cultural include, în principiu, bisericile şi clădirile construite înainte de secolul al XVII-lea, iar arbitrajele vizează numai construcțiile ulterioare, în timp ce în Franța, criteriile de clasare au fluctuat continuu.

În țara noastră, Ministerul Culturii şi Cultelor, prin comisiile sale de specialitate – Comisia Națională a Monumentelor Istorice, Comisia Națională de Arheologie, Comisia Națională a Muzeelor şi Colecțiilor – elaborează propuneri de legi cu normele de clasare şi criteriile ce stau la baza activității de conservare şi protejare a bunurilor de patrimoniu.

Unele dintre criterii, ca şi unele tipuri de monumente incluse în Programul Național de Restaurare sunt evidențiate prin înseşi prioritățile anului 2001.

Exemple:

- **monumente istorice înscrise în Lista patrimoniului mondial** – cetățile dacice din munții Orăştiei, Mănăstirea Hurezu, bisericile mănăstirilor Moldovița, Probota, Voroneț, Arbore;
- **monumente cu valori deosebite ale picturilor murale**, precum: Mănăstirea Sinaia, bisericile din Hălmagiu, Curtea de Argeş sau Stavropoleos din Bucureşti etc.;
- **monumente istorice aflate în pericol,** cum sunt: biserica Mănăstirii Golia, biserica din Holboca, teatrele din Focşani, Caracal etc.;
- **construcții de mare valoare arhitecturală** ce adăpostesc bunuri din patrimoniul cultural mobil, între care Muzeul Național de Istorie al României, Muzeul de Artă, Palatul Baroc din Timişoara, dar şi centre istorice şi biserici de lemn de pe Valea Mureşului.

Produsele culturale incluse în patrimoniul mobil şi adăpostite în muzee, biblioteci, colecții publice sau lăcaşuri de cult reprezintă bunuri de valoare deosebită – istorică, arheologică, etnografică, artistică, documentară, ştiințifică, tehnică, literară, cinematografică, numismatică, heraldică, filatelică, bibliofilă, epigrafică, cartografică. Toate aceste bunuri au, pe de o parte, calitatea de **documente** ale istoriei mai recente sau mai îndepărtate, iar pe de alta, calitatea de **reprezentare a comunităților umane** în care au fost create.

Specificitatea patrimoniului cultural ține de dubla sa dimensiune – aceea de suport/obiect şi aceea de serviciu -, ceea ce generează decalajul/contradicțiile (cum le numeşte Fr. Benhamou) dintre cerere şi ofertă.

Oferta de patrimoniu se referă în principal la suporturi – e.g., cetate medievală, pictură murală, colecție de icoane – care nu produc a priori decât cel mult un singur serviciu, acela de contemplare cu prilejul unei vizite.

Cererea este însă cerere de servicii de natură documentară, artistică, turistică, educativă, economică ş.a., furnizate prin conservarea, amenajarea şi animarea culturală a bunurilor de patrimoniu, fie că este vorba de restaurarea unui castel ce poate deveni locul unor manifestări muzicale sau expoziționale, fie de un lăcaş de cult care este inclus în turismul cultural, situații în care ar fi valorificate ambele valențe ale bunurilor de patrimoniu: şi frumusețea, şi utilitatea sau şi valoarea istorică, şi funcționalitatea turistică, şi raritatea, şi potențialul lor edilitar.

Anchetele realizate în rândul francezilor în legătură cu amenajarea şi reutilizarea unor monumente au arătat că cei mai mulți dintre subiecți – 42% – le doreau transformate în muzee, 34% – în biblioteci, 33% – în săli de spectacole, iar alții – 16% – în spații hoteliere, fiind menționate însă şi alte destinații cu caracter mai mult sau mai puțin cultural (e.g., leagăne pentru copii)(5, p. 20).

După cum reiese din literatura de specialitate şi din legislația unor țări importante, noțiunea de patrimoniu este abordată din perspective diferite în privința bunurilor pe care le include, dar cu accente similare pe valențele lor axiologice susceptibile să ateste interesul public.

De pildă, definiția cea mai frecventă în legislația franceză se referă la „...**edificii**, precum: castele, palate, catedrale, biserici a căror conservare prezintă, din punctul de vedere al istoriei sau al artei, un interes public, şi **obiecte de mobilier** (fie obiecte de mobilier propriu-zis, fie bunuri imobiliare prin destinație), a căror conservare prezintă, din punctul de vedere al istoriei, al artei, al ştiinței sau al tehnicii, un interes public” (5, p. 10).

Potrivit legislației germane, patrimoniul este constituit din „lucruri utile” pentru cunoaşterea societății, a căror salvgardare este de interes public, pentru motive artistice, ştiințifice, tehnice, istorice sau urbanistice.

Fiind în esența lor unice, neomogene şi nonsubstituibile, bunurile patrimoniale se apropie de omogenitate şi substituibilitate atunci când prin amenajare şi organizare devin suporturi pentru diverse servicii şi pot dobândi utilitate. De aceea, în locul unei concepții simpliste care reduce patrimoniul la bunuri izolate, se impune tot mai mult abordarea lui ca un ecosistem care, pe lângă interacțiunea dintre componentele sale, presupune raportarea permanentă la componentele mediului.

Abordarea patrimoniului cultural ca ecosistem facilitează aplicarea măsurilor juridice pentru prevenirea degradării şi/sau distrugerilor şi a măsurilor financiare pentru reducerea costurilor de acces, precum şi informarea sistematică asupra serviciilor furnizate.

În prezent, noțiunea de patrimoniu cultural se extinde şi la alte tipuri de produse neincluse în viziunea tradițională, cel puțin din două rațiuni: pe de o par-

te, bunurile patrimoniale sunt legate de celelalte componente ale environnementului, iar pe de alta, statutul pe care îl au unele bunuri de a fi **mărturie** a unei epoci istorice sau semn al identității unei comunități impune o abordare holistică a câmpului patrimonial.

În acest sens, nu numai bunuri tangibile, ci şi produse imateriale fac parte din patrimoniul cultural.

Cu prilejul unei expuneri la Academia Română, profesorul egiptean Mohamed Bedjaoui a reiterat ideea potrivit căreia patrimoniul cultural poate exista şi sub forma bunurilor imateriale, cum sunt: datinile, cutumele, tradițiile orale, ceremonialele, credințele, iscusințele artizanale etc.

Particularitățile patrimoniului intangibil constau în aceea că bunurile pe care le include sunt mai puțin numeroase şi mai puțin diversificate, dar sunt mai vii şi mai vulnerabile la practicile ilicite.

M. Bedjaoui a subliniat necesitatea creării instrumentelor de salvare a patrimoniului imaterial, în sensul în care țările occidentale au ştiut să salveze ceea ce se numeşte „the real thing", incluzând şi capodopere de artă şi obiecte banale din viața cotidiană.

De altfel, în urmă cu mai multe decenii, André Malraux prefigura crearea muzeelor „imaginare" în care să fie clasate cutume şi tradiții orale, de la subtilele ceremonii tibetane la practicile ludice ale copiilor.

Prin urmare, în domeniul culturii, împărțirea tradițională a produselor în **bunuri tangibile** şi **servicii intangibile** nu este valabilă, întrucât există şi bunuri intangibile de genul celor incluse în patrimoniul imaterial.

Serviciile culturale însă se caracterizează întotdeauna prin **intangibilitate**, adică prin imposibilitatea de a fi văzute, simțite, auzite înainte de a fi realizate. Definite ca „sisteme de utilități" sau ca activități destinate satisfacerii unor nevoi ale consumatorilor, ele se mai caracterizează prin **eterogenitate** (lipsa de standardizare, imposibilitatea repetării lor în mod identic de la o prestație la alta) şi prin **inseparabilitate** (a serviciului de producătorul său).

2. TIPURI DE PRODUSE CULTURALE

Criteriile după care se clasifică produsele culturale sunt foarte diverse, de unde şi complexitatea categoriilor incluse în diverse tipologii.

Cele mai utilizate criterii sunt:

- conținutul şi caracteristicile prestațiilor (Christian Grönroos);
- gradul de utilizare a echipamentelor şi a personalului (Thomas Dan);
- gradul de participare a consumatorilor la realizarea serviciului (Richard Chase);
- natura nevoilor satisfăcute, respectiv nevoi sociale, nevoi personale (Ph. Kotler);
- natura relației cu bunurile culturale, cuprinzând servicii ce difuzează cultură şi servicii care creează ele însele bunuri culturale (M. Moldoveanu, V. Ioan-Franc).

Unii autori diferențiază serviciile în funcție de: profilul piețelor, rentabilitatea economică, standarde valorice, capacitatea de influențare a consumatorilor etc.

Alții pun accentul pe caracterul reproductibil sau nereproductibil, repetabil sau irepetabil, transmisibil sau netransmisibil al serviciilor culturale.

Christopher M. Lovelock propune o clasificare utilă mai ales marketerilor din domeniul serviciilor, utilizând cinci criterii: natura activității, tipul relației dintre consumatori şi ofertanți, gradul de personalizare a prestației, sincronizarea cererii cu oferta, modul de distribuție a serviciului (9, p. 39).

Unele clasificări menționează în mod explicit criteriile folosite, în altele criteriile sunt implicite.

V. Olteanu identifică următoarele grupe de servicii culturale în care se pot folosi tehnicile de marketing:

a) spectacole (de teatru, muzică, concerte, dans etc.) care au drept element distinctiv prezența artiştilor (actori, dansatori, cântăreți etc.) în fața publicului şi participarea publicului la desfăşurarea prestației;
b) expoziții, muzee şi oferte similare în cadrul cărora prestația are drept element central expunerea de obiecte specifice (tablouri, grafică, obiecte istorice etc.) pentru a fi vizionate;
c) servicii muzicale (inclusiv discuri şi casete), editarea de casete, cinema şi oferte similare particularizate prin aceea că elementele de cultură care alcătuiesc conținutul concret al prestației sunt oferite pe suporturi specifice (carte, film, discuri etc.) şi prin mijloace specifice. Autorul include în această categorie şi oferta radio-tv.

Demersul lui V. Olteanu atrage atenția asupra faptului că serviciile, care sunt intangibile prin excelență, apelează adesea la suporturi tangibile, cum este şi cazul celor trei grupe menționate mai sus, ceea ce demonstrează relativitatea unora dintre elementele de diferențiere a serviciilor.

Aceste elemente/criterii sunt insuficiente dacă autorii clasificărilor nu identifică şi serviciile specifice fiecărei clase.

François Mayaux, în studiul *Le marketing au service de la culture,* utilizează patru criterii de diferențiere – piața, produsul, distribuția, gradul de rentabilitate -, dar operează în mod arbitrar cu un număr redus de categorii, exemplificate prin servicii nereprezentative pentru diversitatea sortimentală din zona culturii, şi anume:

1. teatru şi similare;
2. muzee şi expoziții de artă;
3. cinema, editare de carte, muzică.

Abordările reducționiste din literatura de specialitate generează ambiguitate în rândul practicienilor – statisticieni, manageri, animatori culturali. De pildă, plecând de la cheltuielile culturale ale francezilor, INSEE clasifică structurile câmpului cultural în cinci capitole circumscrise următoarelor elemente:

- imagine (tv);
- sunet (radio, casete, CD);
- scriitură (carte nonşcolară, presă);
- activități extradomiciliu (cinema, teatru, muzeu, discotecă);
- practici de amator (foto, cercuri şi formații artistice).

În funcție de ponderea cheltuielilor culturale în bugetul general al familiilor investigate, acelaşi institut restructurează sectorul cultural pe următoarele domenii:

1. echipamente audiovizuale;
2. discuri, filme, accesorii;
3. echipamente pentru activități de loisir, sport, muzică;
4. cinema, teatru, muzee;
5. music hall, dans;
6. cărți, jurnale;
7. abonamente de acces la diverse servicii culturale.

(Sursa: Radioscopie du budget des ménages*, INSEE, 1993, în Fr. Benhamou, p. 10)*

Referindu-se la rapoartele mai recente ale INSEE, Laurent Benzoni constată că anchetele institutului francez vizează un număr restrâns de domenii culturale, că, excluzând echipamentele necesare consumului radio-TV, rămân doar servicii care țin de competența ministerului de profil, precum sunt:

- filmul;
- presa;
- editarea/imprimarea;
- spectacolele în direct;
- antichitățile;
- fotografia;
- videogramele.

Asemenea studii asupra practicilor culturale pun în evidență tendințele consumului pe categorii de utilizatori. Astfel, Institutul de sondaje Lavialle a constatat că, în perioada 1989-1997, francezii au continuat să achiziționeze produse audiovizuale şi microordinatoare, că, implicit, a crescut şi consumul TV, ca şi numărul utilizatorilor de magnetoscoape, că „boom-ul muzical" considerat de unii ca fenomen de generație este receptat pozitiv de persoanele vârstnice – 59% din populație ascultă sistematic discuri/casete -, că, deşi lectura magazinelor se menține la un nivel apreciabil, lectura ziarelor scade, ca şi numărul cărților citite. Autorii studiului consideră că: „Difuzarea suporturilor audiovizuale (discuri, casete, video, CD-ROM) a contribuit la modificarea utilizării bibliotecilor", la transformarea lor în mediateci.

În acest fel, câmpul cultural este definit prin două componente dominante: frecventarea spațiilor culturale, pe de o parte, lectura şi practicile audiovizuale la domiciliu, pe de altă parte.

Tabelul 2

Frecventarea spațiilor culturale

	Spații şi servicii culturale	(%)
1	Cinema	49
2	Muzee	33
3	Biblioteci, mediateci	31
4	Monumente istorice	30
5	Teatru	
6	Concerte de muzică clasică	9
7	Concerte rock	9
8	Spectacole de dans	8
9	Concerte de jazz	7

De asemenea, a crescut participarea francezilor la activitățile desfăşurate în afara echipamentelor şi a aşezămintelor culturale – 22% dintre subiecți au vizionat spectacole de teatru pe stradă sau în alte spații improvizate -, ca şi la activități şi formații de amatori, care, pe lângă interpretarea unor creații muzicale, au cuprins practici dintre cele mai insolite. Subiecții menționează că:

- au ținut un jurnal (au notat reflecții personale);
- au scris poeme, nuvele, romane;

- au pictat, au sculptat, au făcut gravură;
- au realizat lucrări de artizanat;
- au dansat;
- au folosit, în scop artistic, aparate foto, camere video, aparate de filmat.

Activitățile desfăşurate în spații alese ad-hoc sau „artele străzii", cum mai sunt denumite, ce cuprind pe lângă teatru şi muzică: dans, arte plastice, manifestări folclorice etc., reprezintă un model alternativ la cultura „formală", privilegiind atât caracterul colectiv al creației, cât şi gratuitatea participării la viața culturală, ca miză pentru extinderea numărului de consumatori.

Începând să delimiteze câmpul cultural aflat sub incidența politicilor publice, Mario d'Angelo şi Paul Vespérini citează un model (UNESCO) ale cărui componente sunt:

1. patrimoniul cultural;
2. presa şi literatura;
3. muzica;
4. artele spectacolului;
5. artele plastice;
6. filmul (cinemaul) şi fotografia;
7. radiodifuziunea şi televiziunea;
8. activitățile socioculturale specifice;
9. sportul şi jocurile;
10. natura şi „environnement-ul";
11. administrația culturii;
12. alte activități care nu pot fi incluse într-o clasificare precisă.

De-a lungul timpului, structura sistemului cultural s-a dezvoltat şi, pe lângă cultura legitimă – patrimoniul şi artele majore -, a mai inclus artele zise minore (jazzul, opereta, circul etc.) şi cele mai noi expresii ale culturii populare – muzica rock, banda desenată, cinemaul „underground".

Modelul citat de Mario d'Angelo şi Paul Vespérini (3, p. 37) se regăseşte în linii mari şi în studiile româneşti. Într-o anchetă lansată de M.C.C., în anul 2002, privind gestionarea şi finanțarea domeniului cultural, au fost nominalizate următoarele structuri-categorii de bunuri şi servicii, finanțate de diverşi actori sociali:

- patrimoniu cultural imobil;
- patrimoniu cultural mobil;
- cultură scrisă;
- teatru;
- muzică/dans;
- arte vizuale;

- creație populară;
- artă de amatori.

În sondajul IMAS privind consumul de cultură la nivelul populației României, structurile câmpului cultural au fost clasificate utilizându-se unele dintre criteriile consacrate. După **conținutul** cărților citite cu regularitate, genurile editoriale, ca subcategorii ale domeniului, demonstrează diversitatea tipologică a produselor culturale, ca şi utilitatea clasificării lor – fiecare gen putând fi analizat ca un produs de sine stătător, din perspectiva cererii, ofertei, distribuției, consumului, costurilor, rentabilității, perioadei de piață şi a altor indicatori economici sau culturali, celelalte genuri, precum basme şi legende, astrologie şi ezoterism, întrunind câte două procente, iar cărțile erotice, de artă, arhitectură şi benzi desenate câte un procent.

Tabelul 3

Cărțile citite în mod obişnuit

	Genuri	%
1	spionaj, polițiste	27
2	cărți religioase	24
3	aventuri	24
4	dragoste	20
5	literatură clasică	14
6	istorie	12
7	cărți profesionale	12
8	ştiințifico-fantastice	9
9	sănătate, medicină	9
10	documente, politice	7
11	poezie	6
12	călătorii	5
13	enciclopedii	3
14	filosofie, eseuri, ştiințe umane	3

Sursa: Tabel prelucrat după sondajul IMAS, 1998.

La fel s-a procedat şi cu genurile de spectacole frecventate de subiecți, evidențiindu-se constanta în timp a preferințelor pentru următoarele tipuri: comedii (33%), music hall (15%), drame (11%), tragedii (8%), revistă (7%), operă (5%), urmate de concertele simfonice, balet, teatru de păpuşi, dans contemporan, alte genuri care au întrunit procente mai mici.

Din nefericire, tipologiile nu mai au aceeaşi relevanță, atunci când criteriile de clasificare a produselor sunt simpliste sau ambigue (vezi tabelul 4), când consumul cultural este identificat, în mod arbitrar, cu preocupările din timpul liber (6, p. 295-314) sau când, pe baza unor anchete, se formulează concluzii ca cele expuse mai jos:

„Explicația faptului că 95% dintre persoanele intervievate în anul 1990 vizionau programele de televiziune şi 69% vizionau des se găseşte în contextul schimbărilor politice (...). După 1992, viața politică românească a intrat într-o anumită normalitate şi implicit vizionarea programelor de televiziune s-a mai redus" (6, p. 306) sau „Fără a avea un conținut cultural, numărul persoanelor care merg în excursii la sfârşitul săptămânii creşte o dată cu nivelul de şcolaritate: 10-18% dintre persoanele cu cel mult şcoală profesională, 31-33% dintre persoanele cu studii liceale şi postliceale şi 41% dintre persoanele cu studii superioare" (6, p. 313).

Tabelul 4

Preocupări de timp liber

- proporție din total eşantion -

Preocupări	Anii	
	1990	**1999**
Vizionare TV	95	89
Lectură (literatură)	72	44
Ziare, reviste	-	62
Cinematograf	-	12
Spectacole (teatru, concerte)	-	14
Întâlniri, petreceri	-	69
Sport	35	14
Biserică	61	78
Excursii la sfârşit de săptămână	53	19

Sursa: Tabel reprodus din (6, p. 303).

Este adevărat că preferințele şi tendințele de consum cultural depind în mare măsură de însuşirile produselor simbolice, dar ele depind şi de educația din familie a consumatorilor şi ulterior de educația primită în şcoală.

Într-o lucrare despre muzeele de artă europeană şi publicul lor, Pierre Bourdieu şi Alain Darbel apreciau că „iubirea de artă depinde de capitalul cultural moştenit, de dispozițiile cultivate transmise în sânul familiei, mai mult decât de înclinațiile naturale şi spontane" (apud. 1, p. 12.)

Sigur că şi capitalul cultural se acumulează prin frecventarea bunurilor şi a serviciilor culturale, prin contactul repetat cu genurile semnificative.

Cercetările întreprinse în diverse spații socioculturale arată că în ultimele decenii a crescut considerabil cererea de produse ale industriilor culturale, că „Trecerea de la economie industrială la economie de servicii se continuă (...) prin apariția economiei divertismentului" (10, p. 102).

Aceste industrii au la bază procesul de **reproducere**, pe scară largă şi conform unei strategii întemeiate pe considerente economice, a unei **opere originale** fixate pe un suport (3, p. 37).

Reproductibilitatea este trăsătura lor dominantă. Ea nu anulează originalitatea produselor, nu distruge aura operelor unice şi nu le diminuează autoritatea, aşa cum susțin unii autori (Walter Benjamin).

La nivelul industriilor culturale, reproductibilitatea şi originalitatea produselor constituie, într-adevăr, o alchimie singulară.

De altfel, în **sectorul comercial al bunurilor culturale reproductibile**, cum au numit d'Angelo şi Vespérini aceste industrii, există grade diverse de industrializare. De pildă, în industria cărții şi a fonogramelor, creația unicat este reprodusă într-un număr considerabil de copii, în timp ce, în industria filmului şi a televiziunii, creația din amonte de producția propriu-zisă implică ea însăşi utilizarea unor produse industriale complexe – fotografie artistică, înregistrări muzicale etc.

Uneori, la nivelul aceleiaşi industrii, produsele se diferențiază în funcție de piețele-țintă. După Fr. Benhamou, **filmul de autor** vizează segmente de consumatori înalt creativi, în timp ce un **film popular** nu necesită capacitate inovativă deosebită, aşa încât se pot identifica două tipuri de piețe ale produselor cinematografice: piețe foarte înguste şi, implicit, mai puțin sigure şi piețe de masă, consistente, stabile.

Piețele se delimitează şi se nuanțează în funcție de tipologia produselor.

Cele mai frecventate produse cinematografice, potrivit sondajului realizat de IMAS, sunt: comediile, filmele polițiste, filmele de dragoste, filmele de aventuri, produsele S-F şi dramele psihologice. Subiecții şi-au exprimat preferința şi pentru celelalte genuri, diferențiate după criterii mai mult sau mai puțin coerente, dar care şi-au consacrat, prin uzanță, denumirile generice:

- filme româneşti;
- westernuri;
- filme istorice;
- filme de groază;
- filme politice;
- filme care prezintă arte marțiale;
- documentare de lung metraj;
- filme muzicale;
- filme erotice;
- desene animate.

Cercetările întreprinse în zona industriilor culturale surprind un fenomen interesant, generat de întrepătrunderea artelor, şi anume faptul că produsele lor se potențează unele pe celelalte: există filme ce au la bază scenarii inspirate de cărți al căror destin l-au influențat decisiv. Un exemplu mult comentat (1, p. 63) îl reprezintă filmul *Forest Gump*, considerat al treilea mare succes din industria cine-

matografică, care a stimulat vânzările cărții cu acelaşi nume – de la nouă mii de exemplare, cât fusese tirajul inițial, la 1,8 milioane.

Relațiile care se țes între industriile culturale au, după cum spuneam, efecte benefice: „produsele derivate" reproduse după capodoperele existente în muzee – cataloage, filme video, ilustrate – contribuie la cunoaşterea artei şi, după unii, pot reprezenta un pas în drumul spre arta originală. Marcel Garrigou menționează că Asociația Muzeelor Naționale produce anual peste 500 de obiecte, cifra afacerilor în domeniu fiind considerabilă. De asemenea, spectacolul muzical îndeplineşte o funcție promoțională incontestabilă pentru muzica înregistrată pe discuri, filmul proiectat în cinematografe devine o vitrină promoțională pentru filmul de televiziune şi aceasta în condițiile în care lansările produselor culturale sunt din ce în ce mai costisitoare.

Ansamblul activităților organizate după principii comerciale şi desemnate prin noțiunea de industrie culturală cuprinde, în viziunea unor autori – Gaetan Tremblay, Peter Brooker – , următoarele domenii:

- producția de carte;
- presa scrisă;
- programe de radio şi televiziune;
- filmul;
- înregistrări muzicale;
- organizarea de evenimente (expoziții, concerte, spectacole de teatru, întreceri sportive ş.a.).

În lucrarea dedicată politicilor culturale din Europa, M. d'Angelo şi P. Vespérini apreciază că din sectorul bunurilor culturale reproductibile (i.e. industriile culturale) fac parte cartea, fonogramele, cinematograful şi audiovizualul – bunuri care presupun reproducerea, pe scară largă, a unor opere originale **fixate pe un suport**, ceea ce le deosebeşte de efemerul spectacolelor în direct.

Trăsăturile specifice industriilor culturale sunt: producția de serie, standardizarea, omogenizarea conținuturilor, diviziunea accentuată a muncii şi segmentarea etapelor. Produsele lor sunt foarte variate, dar ar putea fi reduse, după opinia lui Bernard Miége, la două tipuri majore:

- produse culturale;
- produse informaționale.

Primele se disting prin posibilitățile limitate de producere în serie şi prin „caracterul aleatoriu al valorii de utilizare" (2, p. 60), în vreme ce produsele informaționale pot fi copiate cu uşurință pe multiple suporturi şi plasate pe piețe diferite, la prețuri care nu sunt corelate întotdeauna cu valoarea lor de folosire.

Datorită caracterului standardizat, bunurile informaționale, din care fac parte şi produsele mass-media, satisfac cerințele culturale şi de informare ale unor mari segmente de consumatori.

Mihai Coman împarte produsele media, după conținut şi după sursa care emite mesajul, în două mari categorii:

- **produse jurnalistice** – informații, opinii, divertisment etc. – ce aparțin personalului specializat;
- **produse nonjurnalistice**, emise de instituții şi persoane individuale care transmit, prin intermediul presei, anunțuri şi mesaje publicitare.

Luând în considerare, pe lângă repere cum sunt: conținutul, durata de viață, dimensiunea cererii etc., şi **modalitățile de difuzare**, unii autori clasifică produsele sectorului industrial în două tipuri principale:

- **mărfuri culturale** distribuite treptat, cu bucata, şi subsumate de Patrice Flichy modelului editorial (cărți, casete audio, pelicule cinematografice ş.a.);
- **flux cultural**, incluzând bunuri a căror producție şi distribuție este continuă, după logica fluxului (ziare, emisiuni radio şi televiziune).

Preluând această clasificare, G. Tremblay pune în evidență deosebirile dintre cele două categorii de produse.

Tabelul 5

Însuşirile produselor mass-media

Însuşirile produselor editoriale	Însuşirile produselor de flux
conținut fixat pe un suport	conținut efemer
conținut discontinuu	conținut continuu
duplicate produse în serie şi distribuite treptat	prototipuri difuzate instantaneu
finanțare directă (prin cumpărarea lor de către consumatori)	finanțare indirectă

Sursa: Apud 1, p. 62.

Dacă despre modelul fluxului s-a scris că începe să „piardă din viteză", în legătură cu evoluția modelului editorial, mulți autori cred că este prematur să se facă prognoze, dar că ne putem aştepta să se producă unele diferențieri între produsele accesibile *on line* şi cele disponibile pe suporturi materiale, ca şi o demarcație clară între produsele „finalizate" şi produsele „deschise" – cele ce presupun participarea activă a utilizatorilor (7, p. 161).

Pe lângă modelul fluxului şi modelul editorial, Bernard Miége identifică **modelul informației scrise,** care împrumută anumite elemente de la celelalte două, fiind într-o oarecare măsură modelul lor originar. Produsele lui specifice sunt **mărfurile informaționale**, ce se disting prin următoarele trăsături:

- reproductibilitate cvasinelimitată;

- posibilitatea de a fi revândute la un preț parțial coerent cu valoarea de folosire;
- sistem mixt de difuzare şi susținere financiară (vânzări şi venituri din publicitate).

În ultimul timp, aceste produse situate la convergența dintre domeniile audiovizualului, informaticii şi telecomunicațiilor au evoluat într-un ritm susținut, ca şi interferențele dintre cele trei modele. Fr. Benhamou consideră că **multimedia**, ca ansamblu de mijloace care facilitează accesul la programe cuprinzând text, sunet, grafică, animație şi video, prin intermediul calculatorului şi al mijloacelor electronice, reprezintă un concurent al industriilor culturale tradiționale. După unii autori, multimedia reprezintă „un salt tehnologic asemănător apariției televiziunii în culori sau cinematografului sonor, un eveniment cotat ca având aceeaşi importanță cu inventarea tiparului de către Gutenberg" (11).

Desigur, progresele tehnologice au influențat **configurația** industriilor culturale, ca şi **natura produselor** realizate în spațiul lor.

Florin Gh. Filip subliniază faptul că primele inițiative de folosire a tehnologiilor informației în sectorul culturii au apărut în lumea academică, contribuind atât la prezervarea bunurilor culturale, cât şi la lărgirea accesului la aceste bunuri (4, p. 144). Autorul consideră că, în contextul societății informaționale bazate pe cunoaştere (S_i – S_c), convergența dintre instituțiile culturale şi tehnologiile informației şi comunicațiilor are un impact semnificativ nu doar asupra educației, cercetării, turismului, audiovizualului etc., ci şi asupra creației ştiințifice şi artistice.

Dezvoltarea industriilor de conținut digital restructurează tipologia instituțiilor culturale, influențându-le statutul, costurile, deciziile, imaginea, metodele de acțiune.

F. Gh. Filip le clasifică în următoarele categorii:

1. instituții culturale deținătoare de bunuri simbolice (I.C.): muzee, biblioteci, arhive, galerii de artă ş.a.;
2. transformatori tradiționali de bunuri culturale (B.C.T.T.: editare, cataloage, filme etc.);
3. noi transformatori de bunuri culturale (N.T.B.C.: cărți electronice, CD-ROM);
4. organizații de distribuție şi intermediere a bunurilor culturale: agenții, librării, standuri de distribuție ş.a.);
5. furnizori de servicii (F.S.) care exploatează conținut digitizat (C.D.), care țin de I.C. sau care apelează la operatori de rețea (O.R.).

Cel de-al şaselea factor care cooperează cu celelalte structuri ale sistemului este **publicul** (real sau virtual) la care sunt raportate deciziile legate de adresabilitatea demersurilor instituționale.

În viziunea lui A. Toffler, instituțiile culturale, ca structuri ce coordonează producția şi/sau distribuția bunurilor şi a serviciilor simbolice, se împart în două mari sectoare:

1. **un sector comercial,** care obține profituri tangibile şi care cuprinde: edituri, tipografii, întreprinderi producătoare de discuri, case de filme, agenții de management al concertelor, posturi de radio şi televiziune, **unele** teatre, companii şi orchestre muzicale care încep să treacă la o producție rentabilă prin numărul de reprezentări ale aceluiaşi program – e.g., teatrul de pe Broadway;
2. **un sector nonprofit**, marcat de deficite financiare, care cuprinde: muzee şi colecții particulare, biblioteci, orchestre şi teatre profesioniste, companii de operă şi balet, centre de artă etc.

În sectorul comercial al culturii, **produsul finit** există sub formă de carte, disc, casetă audio, emisiune TV, peliculă cinematografică ş.a.; în sectorul nonprofit, produsul finit este tabloul, concertul, recitalul, spectacolul de teatru – ca unicat, ca produs nestandardizat, dar mai costisitor decât mărfurile culturale.

A. Moles analizează produsele culturale în funcție de **paralelismele** care există între diverse manifestări creative. Tipurile enumerate de el sunt reprezentative pentru modelul de analiză propus.

Exemplu:

Contextul comunicării	Produse culturale	Modele de comunicare
Lumea semnelor	Idei	Presă
		Texte multiplicate
Spațiul miturilor	Povestiri	Comunicare orală
	Basme	Radio
		Desen animat
		Text tipărit
Lumea literaturii	Opere scrise	Editare
Universul picturii	Tablouri	Receptarea valorilor muzeistice
		Reproduceri
		Publicitate
Lumea mişcării	Film	Cinema
	Teatru	Televiziune
Universul sunetelor (muzicii)	Opere muzicale	Radio
		Concerte
		Fonograme
Lumea ştiinței	Teorii	Editare
	Cărți	Emisiuni de profil
	Publicații de specialitate	

Sursa: Prelucrare după 8, p. 101.

Sunt autori care clasifică bunurile similare în funcție de ciclul de viață al produselor, identificându-le pe cele care sunt reprezentative pentru fiecare stadiu. Fr. Benhamou urmăreşte evoluția **discului**, a cărui piață adevărată se dezvoltă începând cu anii ’50. Faza maximă se înregistrează către sfârşitul deceniului al optulea, când începe declinul.

După cum precizează I. Smeureanu şi G. Drulă, „valorificând cercetările întreprinse în tehnologia video-discului, Philips propune, împreună cu Sony, tehnologia CD-Audio” (11, p. 44). Compact-discul lansat în anul 1982 avea capacitatea să stocheze până la 72 de minute de muzică de înaltă fidelitate. Dar după starea de euforie, vânzările încep să scadă, obligând liderii domeniului să promoveze un nou produs, aşa încât, în anul 1992, Sony lansează un nou format de disc audio-numeric – **mini-discul** care permite efectuarea de înregistrări de către utilizatorii înşişi. Cel de-al treilea stadiu este însă depăşit de R-DAT (Rotary Digital Audio Tape), consacrat în domeniu pentru dimensiunile reduse şi posibilitățile de telecomandă.

Concurența îşi spune cuvântul şi Philips propune un nou format compatibil cu caseta audio standard, dar de tip numeric, respectiv Digital Compact Cassette (DCC).

Desigur, produsele de ultimă generație nu sunt de la început accesibile tuturor clienților interesați. Cu timpul însă, consumul lor se generalizează şi ele încep să facă parte din viața cotidiană.

Sondajul IMAS arată că, într-un interval de trei luni, 34% din populația României a cumpărat discuri şi casete audio: 15% dintre subiecți au achiziționat patru şi mai mult de patru casete şi discuri, 13% două-trei, 6% un singur produs, iar 66% nici unul. Cheltuielile pentru acest gen de produse au fost în medie de 21520 lei, prețul figurând printre criteriile de cumpărare menționate de subiecți, şi anume: obişnuința de a achiziționa discuri/casete ale interpreților preferați, nevoia de a intra în posesia noutăților din domeniu. Genurile cele mai frecventate de subiecți au fost în ordine: muzica pop, disco, muzica uşoară autohtonă, muzica populară, rock-ul, muzica simfonică, folk-ul, muzica electronică ş.a.

Datorită evoluțiilor tehnologice, este probabil ca în viitor preferințele publicului să se reconfigureze, inclusiv cele din domeniul consumului de fonograme şi de programe muzicale difuzate prin mass-media. Încetul cu încetul se dezvoltă „televiziunea la cerere”.

Apare o nouă noțiune, cea de **immedia,** care nu mai vizează masa, ci grupul sau individul. În condițiile în care suporturile fizice sunt din ce în ce mai integrate, mesajele devin mai specializate, concepute după nevoile, gusturile şi posibilitățile de plată ale consumatorilor-țintă.

Universul immedia, constată Charles Goldfinger, este cel „al informației instantanee, disponibile douăzeci şi patru de ore din douăzeci şi patru, interactive, multimedia şi deteritorializate” (7, p. 159).

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Benhamou Françoise, *L'économie de la culture*, Éditions la Découverte, 1996.
2. Coman Mihai, *Introducere în sistemul mass-media*, Iaşi, Polirom, 1999.
3. ***Cultural Industries, A Challenge for the Future of Culture*, Paris, UNESCO, 1982.
4. Filip Florin Gheorghe (coord.), *Societatea informațională. Societatea cunoaşterii. Concepte, soluții şi strategii pentru România,* Bucureşti, Expert, 2001.
5. Greffe Xavier, *La valeur économique du patrimoine. La demande et l'offre de monuments*, Paris, Anthropos – Economica, 1990.
6. Mărgineanu Ioan; Bălaşa Ana (coordonatori), *Calitatea vieții în România*, Bucureşti, Expert, 2002.
7. Miège Bernard, *Societatea cucerită de comunicare*, Iaşi, Polirom, 2000.
8. Moles Abraham, *Sociodinamica culturii*, Bucureşti, Editura Ştiințifică, 1974.
9. Olteanu Valerică; Cetină Iuliana, *Marketingul serviciilor*, coediție Marketer & Ed. Expert, Bucureşti, 1994.
10. Pană Laura, *Cultura tehnică şi industria culturală*, Bucureşti, Ed. Tehnică, 2002.
11. Smeureanu Ion; Drulă Georgeta, *Multimedia, concepte şi practică*, Bucureşti, C.I.S.O.N., 1997.
12. Vişinescu Victor, *Jurnalism contemporan*, Bucureşti, Ed. Victor, 2002.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 105/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE

STRATEGIA DEZVOLTĂRII DURABILE ÎN VIZIUNEA ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE A FRANCOFONIEI

Ştefan MIHAI

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

CUPRINS

STRATEGIA DEZVOLTĂRII DURABILE ÎN VIZIUNEA ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE A FRANCOFONIEI 333

1. ISTORICUL DEZVOLTĂRII DURABILE 333

2. FRANCOFONIA ŞI DEZVOLTAREA DURABILĂ 336

3. IMPORTANȚA REUNIUNII LA NIVEL ÎNALT DE LA OUAGADOUGOU 340

STRATEGIA DEZVOLTĂRII DURABILE ÎN VIZIUNEA ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE A FRANCOFONIEI[1]

Agenția Interguvernamentală a Francofoniei a elaborat, în vederea celei de-a X-a reuniuni a şefilor de state ce se va ține în toamna anului 2004 la Ouagadougou, un document orientativ privind elemente de reflecție pentru elaborarea şi definitivarea unei strategii decenale consacrate dezvoltării durabile, în vederea concretizării planului de acțiune adoptat de şefii de state la Johannesburg în 2002.

Prezentarea şi analiza pe care le facem au ca sursă esențială documentul orientativ amintit, ca şi poziții exprimate în schițele de strategii naționale elaborate deja de o parte din statele membre.

*

* *

1. ISTORICUL DEZVOLTĂRII DURABILE

Anii ’60 au fost marcați de constatarea că activitățile economice generează un impact negativ asupra calității factorilor de mediu. În acea perioadă Clubul de la Roma elabora ipoteza creşterii zero, dar trebuie, într-adevăr, considerat că dezvoltarea economică şi protecția mediului sunt antinomice?

Cu ocazia Conferinței Națiunilor Unite asupra Mediului Uman de la Stockholm (1972) au fost examinate relațiile mediu-dezvoltare şi au fost propuse modele de dezvoltare economică compatibile cu gospodărirea resurselor şi protecția mediului. Cu un an înainte, la Founex, cu ocazia unei reuniuni a economiştilor din Nord şi din Sud lansaseră conceptul ecodezvoltării. În fond, se dorea reconcilierea dezvoltării umane cu mediul, respingându-se modelele de dezvoltare productiviste, generatoare de inegalități, de sărăcie şi de degradare a mediului.

Urmare a Conferinței ONU, de la Stockholm, a fost creat PNUM (Programul Națiunilor Unite pentru Mediu), situat în coordonarea PNUD (Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare).

---

[1] Dezvoltarea durabilă cu extinderea fermă spre social şi afirmarea diversității culturale, se va concretiza la Ouagadougou (Burchina-Faso) în toamna anului 2004 într-o strategie pe termen mediu (2005-2015) ce va fi convenită şi adoptată cu prilejul celei de-a 10-a reuniuni a şefilor de state membre.

În cursul anilor ’80, populația ia cunoştință de existența poluării transfrontaliere, găurile din stratul de ozon, ploile acide şi efectul de seră. Concomitent se consolidează mişcarea pentru o solidaritate planetară în problema mediului.

O comisie mondială privind mediul şi dezvoltarea este instituită în 1983, de către secretarul general ONU, sub preşedinția Doamnei Gro Harlem Bruntland. Raportul publicat de către această comisie sub denumirea „Viitorul nostru, al tuturor” sau cum mai este cunoscut ca „Raportul Bruntland”, în 1987 adoptă conceptul, devenit tematică centrală, de „dezvoltare susținută” („sustainable development” în engleză, respectiv „Développement soutenable” în franceză), termen ce evoluează spre „dezvoltare viabilă” şi se stabilizează, ca accepțiune generală, în expresia „dezvoltare durabilă”.

Conceptul este explicitat chiar în raportul amintit ca exprimând „o dezvoltare care să răspundă cerințelor (necesităților) prezente, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a şi le satisface pe ale lor: două concepte sunt inerente acestei noțiuni, conceptul de cerințe (necesități), în special cerințele esențiale ale celor mai defavorizați, cărora trebuie să li se acorde prioritatea esențială şi ideea de limite pe care stadiul tehnicilor actuale şi organizarea noastră socială le pun în calea capacităților mediului de a răspunde corespunzător nevoilor actuale şi de viitor”.

Conceptul de dezvoltare durabilă a fost consacrat de către comunitatea internațională cu ocazia Conferinței ONU pentru mediu şi dezvoltare – întrunirea la nivel înalt a Terrei – care s-a ținut la Rio de Janeiro în 1992, şi care a adoptat o Declarație politică înglobând 27 de principii între care: principiul „cine poluează să plătească”, principiul prevenirii şi, – deosebit de important – principiul responsabilităților comune dar diferite. Reuniunea la nivel înalt a adoptat, de asemenea, un program de acțiune pentru secolul 21, intitulat „Agenda 21”.

Reuniunea la nivel înalt de la Rio a permis, totodată, adoptarea a trei Convenții care confirmă angajarea statelor de a acționa în favoarea mediului global (planetar), respectiv împotriva schimbărilor climatice, în favoarea conservării biodiversității şi pentru lupta împotriva deşertificării.

În pofida dinamismului provocat prin Conferința de la Rio şi a câştigurilor importante pe linia conştientizării problemelor de mediu la toate nivelurile, ne simțim obligați să constatăm că presiunea exercitată asupra mediului, a ecosistemelor şi resurselor naturale a continuat să se exercite şi chiar să crească.

Modurile de producție şi de consum n-au încetat să pericliteze aceste resurse, cu impact asupra eroziunii biodiversității, gazelor ca efect de seră şi schimbărilor climatice, ca şi asupra accelerării deşertificării.

Inegalitățile au continuat să se accentueze, nu numai între țările din Nord şi cele din Sud, dar şi în interiorul fiecărei țări, inclusiv a celor mai dezvoltate. Sărăcia s-a accentuat şi în această categorie intră în prezent fiecare al patrulea locuitor al planetei.

Ajutorul public pentru dezvoltare care ar fi trebuit, conform angajamentelor asumate la Rio de căte țările dezvoltate, să reprezinte 0,7% din PIB-ul lor, nu se ridică, în prezent, la mai mult de 3%.

Confruntată cu evidența caracterului insuportabil al acestei situații, Comunitatea internațională şi-a fixat o nouă agendă pentru dezvoltarea cooperării. Această nouă agendă a intrat într-o etapă crucială odată cu organizarea reuniunii la nivel înalt pentru dezvoltarea durabilă de la Johannesburg. Reafirmând, în 2002, angajamentele asumate cu zece ani în urmă la Rio, această reuniune la nivel înalt, luând act de accelerarea mondializării, a confirmat necesitatea prioritară a luptei împotriva sărăciei, însuşindu-şi concluziile şi propunerile formulate cu ocazia Conferinței mileniului, ale Conferinței de la Doha (consacrată impactului şi sinergiilor posibile între comerțul internațional şi dezvoltarea durabilă) şi cea de la Monterrey (privind finanțarea dezvoltării). Reuniunea la nivel înalt de la Johannesburg a reuşit să adopte un plan important de punere în aplicare efectivă a dezvoltării durabile bazată pe patru piloni de susținere: economic, ecologic, social şi cultural.

În perspectivă, eforturile vor fi orientate către o dezvoltare economică eficientă, echitabilă din punct de vedere social, durabilă ecologic şi care va ține cont de specificitățile culturale. Consensul realizat la Johannesburg consideră dezvoltarea durabilă ca pe un proiect global, unitar. Astfel, „lupta împotriva sărăciei, modificarea modurilor de producție şi de consum neviabile, ca şi protecția şi gospodărirea resurselor naturale indispensabile dezvoltării economice şi sociale sunt obiectivele finale şi condițiile esențiale ale dezvoltării durabile”[1]. În acelaşi mod, s-a afirmat că „pacea, securitatea, stabilitatea şi respectarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale, în special dreptul la dezvoltare, ca şi respectarea diversității culturale, sunt esențiale pentru asigurarea unei dezvoltări durabile, astfel încât de acest tip de dezvoltare să beneficieze toți”[2].

S-ar putea conchide că dezvoltarea durabilă este un demers de integrare, de punere în coerență a politicilor sectoriale, toate dublate de o viziune pe termen lung. O asemenea abordare, deja convenită şi acceptată trebuie să garanteze participarea tuturor actorilor vizați (state, forțe politice, organisme neguvernamentale etc., dar şi organisme internaționale, regionale, zonale etc.) şi la toate nivelele. Ea trebuie să fie fundamentată pe multiparteneriat, ca expresie de solidaritate orizontală contemporană (reflectând interesele generației actuale) şi verticală – diacronică (față de generațiile viitoare).

[1] Paragraful 2 al Planului de acțiune de la Johannesburg.
[2] Paragraful 5 al Planului de acțiune de la Johannesburg.

2. FRANCOFONIA ŞI DEZVOLTAREA DURABILĂ

a) Reuniunea la nivel înalt de la Dakar (1989)[1]

În cursul reuniunii la nivel înalt de la Dakar şefii de state şi de guverne au adoptat conceptul de dezvoltare durabilă, insistând pentru integrarea problematicii de mediu în conceptul de dezvoltare economică.

Primele acțiuni specifice privind cooperarea în domeniul mediului au demarat în 1990, an în care la Universitatea Senghor de la Alexandria s-a constituit o catedră specializată în problematica mediului. Tot de atunci datează primele stagii de formare, de schimburi de experiență, ca şi constituirea mai multor rețele specializate în probleme de mediu, ale Agenției de Cooperare Culturală şi Tehnică a Francofoniei (ACCT) prin intermediul cărora expertiza din țările francofone dezvoltate devenea asistență de specialitate pentru restul membrilor.

Amintim, totodată, contribuția ştiințifică fundamentală a unor universitari, cercetători şi experți din țările francofone la naşterea şi definirea conceptului de dezvoltare durabilă care se afirmă astăzi cu fermitate în lume[2]. În multe regiuni ale spațiului francofon, în special în agricultură s-au practicat cu multe secole în urmă tehnici ecologiste, cunoscute sub expresia de „terroir" (ogorul fertil, îngrăşat natural) în care erau incluse atât aspectele economice, respectarea cadrului peisagistic cât şi preocuparea pentru conservarea resurselor (în principal sub aspectul calitativ).

b) Conferința miniştrilor mediului din țările francofone (Tunis, 1991)

Pentru a realiza în întregime obiectivele fixate de către reuniunea la nivel înalt de la Dakar privind mediul şi dezvoltarea durabilă, dar şi pentru a pregăti participarea activă a francofoniei la reuniunea la nivel înalt de la Rio (1992), şefii de state şi de guverne au încredințat ACCT mandatul de a organiza prima conferință a miniştrilor cu problemele de mediu care s-a ținut la Tunis în aprilie 1991.

Programul de acțiune adoptat cu această ocazie a constituit ulterior unul din vectorii importanți de activitate ai ACCT iar după 1997 ai Agenției Interguvernamentale a Francofoniei. S-a urmărit, în mod deosebit, întărirea capacității membrilor de a-şi elabora politici şi strategii de mediu, concomitent cu însuşirea unor instrumente de gestionare a resurselor, utile în fundamentarea actului de decizie pe termen mediu şi lung.

Lupta împotriva deşertificării, prezervarea biodiversității, lupta împotriva schimbărilor climatice, dezvoltarea energiilor reînnoibile şi gestionarea cât mai

---

[1] România nu era încă membră a Francofoniei.

[2] Contribuții notabile au adus în acest sens belgianca Marguerite Yourcenar, senegalezul Cheik Anta Diop, francezul Théodore Monod, canadianul Frère Marie-Victorin, nigerianul Bouhama, Pierre Danseredu din Québec ş.a.

eficientă a consumului de energie, au constituit axele prioritare de acțiune ale francofoniei prin intermediul acțiunilor de pregătire, specializare şi perfecționare profesională, de documentare specializată şi de constituire a noi şi noi rețele de asistență bazată pe expertiza froncofonă.

Cealaltă dimensiune importantă a programului a constat în angajarea sistemului de cercetări francofone cu prilejul marilor conferințe internaționale, ca şi a Conferințelor Părților la cele trei mari convenții de la Rio. În această direcție obiectivul a fost de a asigura o prezență şi o implicare activă a francofonilor de a degaja convergențe ca elemente de consens şi solidaritate, imprimând astfel o amprentă a francofoniei în conceptele şi temele negociate, contribuind, totodată, la formarea de negociatori în statele francofone.

c) Reuniunea la nivel înalt de la Johannesburg (2002)

Urmărind acelaşi obiectiv, al unei prezențe active a Francofoniei, a fost abordată şi pregătirea reuniunii la nivel înalt de la Johannesburg mergând până la o contribuție notabilă la lucrările şi rezultatele reuniunii.

Francofonia a organizat dezbateri tematice menite să ducă la concertări şi informări mobilizând organismele din structura sa, reprezentanți guvernamentali, oameni de ştiință din domeniu şi exponenți ai societății civile. Amintim între astfel de acțiuni: colocviul internațional ştiințific de la Dakar, reuniunea la nivel de experți guvernamentali de la Tunis, concertările francofone din timpul sesiunilor comitetului pregătitor organizate de ONU, instalarea şi funcționarea unui centru electronic de informare prin internet pe tematica pregătită pentru Johannesburg (în limba franceză), precum şi consultările dublate de organizarea a trei ateliere tematice, desfăşurate chiar în timpul reuniunii la nivel înalt.

La Johannesburg, francofonia a produs o declarație politică în care a subliniat, pe de o parte, ataşamentul său la o mondializare controlată, față de lupta împotriva sărăciei, pentru menținerea şi stimularea diversității culturale, iar pe de altă parte, s-a declarat pentru promovarea educației şi pregătirii profesionale, în special în materie de mediu şi dezvoltare durabilă, ca şi pentru un acces echitabil al tuturor popoarelor la resursele naturale. Ea a adoptat, de asemenea, un cadru de acțiune (Tunis, iunie 2002) care fixează prioritățile cooperării multilaterale francofone, în sprijinul punerii în aplicare a planului de acțiune al reuniunii la nivel înalt, pentru creşterea economică şi, totodată, pentru emanciparea socială şi culturală, în condițiile gestionării raționale a mediului.

d) Cadrul de acțiune de la Tunis (2002)

Se poate constata că acest cadru de acțiune de la Tunis (2002) se referă la ansamblul problematicii dezvoltării durabile, în vreme ce planul de acțiune de la Tunis (1991) era practic limitat la aspectele de mediu.

Cadrul de acțiune pune accentul pe modalitățile de intervenție cele mai benefice, în sensul că oferă statelor şi guvernelor un suport în elaborarea şi punerea în aplicare a propriilor lor politici şi strategii naționale de dezvoltare durabilă. El urmăreşte, totodată, întărirea participării concertate a Comunității Francofone în toate forumurile internaționale care dezbat aspectele esențiale ale dezvoltării durabile.

În mod concret se are în vedere întărirea următoarelor atribute ale cooperării multilaterale francofone:

- un rol de concertare şi de mobilizare a expertizei francofone în serviciul comunității;
- un rol de întărire a capacității de acțiune bazată pe educație, pregătire profesională şi cercetare;
- un rol de informare şi sensibilizare pentru implicarea tuturor partenerilor (guverne, cercetători, cadre didactice, societatea civilă) prin creşterea competenței lor la soluționarea unor probleme de la scara locală la cea planetară;
- un rol de catalizator în sprijinul parteneriatului între statele francofone, dar şi între sectorul public şi cel privat, între guverne şi societatea civilă, între colectivitățile locale, ca şi între organizații regionale şi internaționale.

Cadrul de acțiune al Francofoniei este structurat pe patru domenii de intervenție şi îşi fixează următoarele obiective principale:

- În privința aspectelor economice ale dezvoltării durabile:
  - să contribuie la finanțarea dezvoltării durabile, la promovarea investițiilor şi a unui comerț echitabil, ca şi la întărirea cadrului reglementar şi instituțional cu acest obiectiv;
  - să sprijine o mai bună integrare a țărilor în curs de dezvoltare în sistemul comercial mondial şi să promoveze integrarea regională;
  - să încurajeze dezvoltarea de tehnologii curate.
- În domeniul luptei împotriva sărăciei şi pentru promovarea echității sociale:
  - să contribuie la realizarea obiectivelor reuniunii la nivel înalt a mileniului, prin sprijinirea elaborării şi aplicării de politici naționale vizând accesul la educație, la resursele de apă, la serviciile energetice şi la o locuință decentă;
  - să promoveze protecția drepturilor omului şi cetățenilor în spiritul Declarației şi planului de acțiune de la Bamako;
  - să susțină dreptul la cultură şi la o dezvoltare durabilă, cu punerea în valoare a diversității culturale.
- Pentru o gestionare durabilă a resurselor naturale şi a ecosistemelor:
  - să contribuie la combaterea formelor nedurabile de producție şi de consum a resurselor naturale;

- să sprijine gestionarea rațională a resurselor de apă;
- să promoveze o astfel de gestionare a resurselor care să țină cont de tradiții, de experiențele pozitive şi de aspirațiile culturale ale populației;
- să contribuie la lupta împotriva schimbărilor climatice, împotriva degradării diversității biologice şi împotriva deşertificării, dezvoltând sinergii între cele trei convenții privind aceste probleme cu care se confruntă mediul planetar.

- Pentru o conducere corectă a dezvoltării durabile şi un cadru instituțional corspunzător:
  - să acționeze pentru umanizarea procesului de mondializare cu reglementări internaționale negociate de toți, acceptate de toți şi în beneficiul tuturor;
  - să promoveze o coordonare şi o coerență a acordurilor multilaterale privind mediul şi dezvoltarea pe plan mondial, regional şi național;
  - să sprijine elaborarea cadrului instituțional şi juridic favorabil dezvoltării durabile;
  - să favorizeze participarea colectivităților şi comunităților locale.

Întregul cadru de acțiune se bazează pe luarea în considerare a două obiective strategice şi pe reafirmarea unei priorități.

Primul obiectiv strategic constă în respectarea şi promovarea diversității culturale, care a fost dintotdeauna un fundament al Francofoniei şi pe care la Johannesburg țările francofone l-au impus ca un al patrulea stâlp de susținere a dezvoltării durabile.

Cel de-al doilea obiectiv strategic constă în democratizarea accesului la tehnologiile informaționale, ca instrument de acces la cunoştințe, ca sprijin al dezvoltării economice şi sociale şi de emancipare culturală.

Prioritatea constă în locul privilegiat pe care întotdeauna l-a acordat, în acțiunile sale, Francofonia Africii (spațiul de origine al Francofoniei).

3. IMPORTANȚA REUNIUNII LA NIVEL ÎNALT DE LA OUAGADOUGOU

Imediat după reuniunea la nivel înalt de la Johannesburg, şefii de state şi de guverne ai țărilor francofone s-au întâlnit la Beyrut, ocazie cu care au salutat modul de desfăşurare şi rezultatele reuniunii mondiale privind dezvoltarea durabilă. Tot la Beyrut s-a stabilit că în toamna anului 2004 să se țină la Ouagadougou (Burchina-Faso) cea de-a 10-a Conferință la nivel înalt a Francofoniei, consacrată, în special, dezvoltării durabile. Cu această ocazie, reuniunea la nivel înalt de la Beyrut a marcat determinarea şefilor de state şi de guverne ai țărilor francofone de a face din reuniunea de la Ouagadougou o etapă decisivă în punerea în aplicare a planului de acțiune de la Johannesburg. Mai concret, continuând demersul de la Beyrut privind reforma funcționării instituționale, cea de-a 10-a Conferință la nivel înalt va adopta – pentru prima dată în istoria organizației – un cadru decenal strategic.

Strategia de cooperare multilaterală francofonă şi de acțiune colectivă pentru următorul deceniu va fi centrată pe problematica dezvoltării durabile. La Ouagadougou, țările francofone vor stabili la nivelul cel mai înalt poziția lor comună şi modalitățile de acțiune pentru realizarea principalelor decizii luate la Johannesburg (lupta împotriva sărăciei, adoptarea unor moduri de producție şi de consum viabile, protecția şi gestionarea rațională a resurselor naturale, accesul la apă potabilă, la energie, agricultura naturală, sănătatea şi biodiversitatea). Sunt fixate două categorii de probleme la care reuniunea va trebui să răspundă:

- Mai întâi, pe ce căi şi cu ce mijloace se poate contribui cel mai eficient la:
  - o mondializare controlată şi reglementată în beneficiul tuturor;
  - întărirea şi democratizarea procesului de parvenire la o dezvoltare durabilă pe cele patru componente ale sale: economică, socială, de mediu şi culturală;
  - promovarea diversității culturale (inclusiv cea a elementelor culturale de producție şi consum, de organizare socială) în favoarea dezvoltării durabile;
  - susținerea păcii, a statului de drept şi a drepturilor omului inclusiv dreptul la dezvoltare şi drepturile economice şi sociale;
  - elaborarea de politici şi strategii locale naționale şi regionale de dezvoltare durabilă şi punerea în aplicare a acestor politici şi strategii, astfel ca ele să servească la combaterea sărăciei şi să întărească solidaritatea între generații;
  - facilitarea accesului – prin intermediul limbii franceze – la informații şi cunoştințe privind dezvoltarea durabilă.

- În al doilea rând, cum se poate contribui cel mai eficient la realizarea unor obiective ca:
  - asigurarea, până în 2015, a educației primare pentru toți;
  - reducerea la jumătate – tot până în 2015 – a numărului celor săraci, cu un venit de sub 1$ pe zi;
  - promovarea egalității între sexe şi autonomia femeilor;
  - reducerea la jumătate, până în 2015, a procentului populației ce nu are acces la apă potabilă şi canalizare;
  - asigurarea accesului la servicii energetice fiabile şi abordabile (inclusiv dezvoltarea formelor de energie reînnoibilă);
  - inversarea, până în 2010, a ritmului actual de diminuare a diversității biologice;
  - promovarea trecerii la modalități de producție şi consum durabile.

În proiectul Strategiei Francofoniei pregătit pentru reuniunea de la Ouagadougou se menționează că organizația se va încadra în efortul internațional pentru o dezvoltare durabilă, păstrându-şi specificitatea şi marcându-şi poziția în principalele aspecte şi obiective, între care:

Realizarea unui proces controlat de mondializare şi a unei dezvoltări durabile în beneficiul tuturor

Ca spațiu de solidaritate probată, între țări avansate, țări în curs de dezvoltare şi țări cu economie în tranziție, înte arii culturale diverse şi între zone geografice răspândite pe întreaga planetă, Francofonia se consideră bine plasată pentru a stimula o mondializare neexclusivă şi un proces de dezvoltare durabilă coerent şi în beneficiul tuturor.

În atingerea acestui obiectiv, Francofonia va trebui să-şi mobilizeze toate forțele şi competențele la nivel politic şi instituțional, la nivelul comunității sale ştiințifice, la nivel tehnic şi al cooperării economice, la nivel guvernamental şi al societății civile, al întreprinderilor şi asociațiilor.

Pornind de la cooperarea Nord-Sud deja statornicită în Francofonie, organizația va putea contribui la medierea şi facilitarea negocierilor internaționale, în special când acestea sunt marcate de antagonisme între grupări regionale. Totodată, se consideră că o prezență concertată la nivel internațional va duce la o „concepție şi abordare francofonă" a dezvoltării durabile prin promovarea unor practici diversificate şi cu respectarea diversității culturale.

Diversitatea culturală, obiectiv fundamental

Francofonia a participat activ la marile cercetări mondiale care au dus la realizarea unui consens făcând din prezervarea şi promovarea diversității culturale unul din marile obiective ale comunității internaționale.

Diversitatea culturală este considerată principala condiție a dialogului între culturi, a îmbogățirii lor şi a înțelegerii reciproce. Ea favorizează cultivarea păcii. Este, totodată, un element de bază al dezvoltării durabile şi al practicilor democratice care trebuie să caracterizeze conducerea acestui demers. Acest rol multiplu şi crucial are drept corolar dreptul statelor şi guvernelor de a prezerva şi promova diversitatea culturală, susținând producția culturală prin punerea în practică a unor politici culturale.

Elaborarea unei convenții internaționale asupra diversității culturale, s-a realizat cu contribuția activă a Francofoniei, în special prin Declarația şi Planul de Acțiune de la Cotonu din 2001. Între obiectivele stabilite atunci figurau, în special, întărirea capacităților în domeniul dezvoltării culturale, sprijinind dezvoltarea laturii economice a producției culturale, capacitatea acesteia de a contribui la creşterea PIB, de a spori accesul la bunurile şi serviciile culturale adaptate fiecărei expresii culturale, de a garanta diversitatea producției şi ofertei culturale prin politici publice corespunzătoare.

Într-o astfel de perspectivă, valorificarea practicilor şi experiențelor francofone reuşite prin luarea în considerație a factorilor culturali, a modurilor de producție şi consum, de organizare, va constitui un vector recunoscut şi determinant al statornicirii dezvoltării durabile în spațiul francofon.

Susținerea democrației, a statului de drept şi a drepturilor omului

Între elementele cheie de reflecție pe care Francofonia le-a formulat în vederea pregătirii celei de-a X-a reuniuni la nivel înalt figurează şi principiul conform căruia proiectul de strategie nu va avea sorți de izbândă fără marcarea unor progrese importante în domeniul instaurării şi statornicirii democrației, a drepturilor fundamentale ale persoanei, ale cetățeanului, participării complete a femeilor la formularea şi concretizarea politicilor. Conceptul francofon consideră de neocolit asemenea condiții pentru atingerea obiectivelor dezvoltării durabile şi, în special, pentru eradicarea sărăciei. De drepturile omului şi de democrație sunt nemijlocit legate idealurile de libertate, de bunăstare şi demnitate a tuturor locuitorilor planetei. Drepturile omului odată asigurate şi garantate dau atributul durabil dezvoltării.

Această intercondiționare între drepturile omului şi dezvoltarea durabilă rezultă cu pregnanță în special în spațiul francofon care se confruntă cu mari decalaje şi disparități, cu crize şi conflicte de diverse naturi. În spiritul Chartei şi a Declarației de la Bamako, şefii de state şi de guverne ale spațiului francofon au reafirmat, cu ocazia reuniunii la nivel înalt de la Beyrut, „caracterul universal şi indisociabil al tuturor drepturilor civile, politice, economice, sociale şi culturale, inclusiv dreptul la dezvoltare”. Astfel, demersul francofon se bazează pe valori intrinseci şi totodată instrumentale ale drepturilor omului, concepute ca o condiție esențială dar şi ca finalitate a dezvoltării, contribuție şi factor al unei păci durabile.

În această dublă perspectivă şi în aplicarea Programului de Acțiune de la Bamako, activitățile de cooperare şi de concertare ale Francofoniei vizează în special recurgerea la elemente strategice convenite de prevenire şi soluționare paşnică a crizelor şi conflictelor, consolidarea rețelelor instituționale, integrarea regională, funcționarea corectă a proceselor electorale, a unui climat politic care să respecte drepturile omului şi să promoveze educația democratică. În acest context, Francofonia se va implica mai mult şi mai direct în promovarea drepturilor economice, sociale şi culturale, implicit dreptul la dezvoltare în special în domeniile de intervenție prioritare ce-i sunt specifice: limba, cultura şi educația. Pe plan conceptual şi normativ, va contribui la eforturile internaționale vizând aprofundarea, difuzarea şi aplicarea acestor drepturi. Pentru aceasta se are în vedere includerea lor în ansamblul activităților de cooperare multilaterală francofonă în toate aspectele dezvoltării.

Întărirea spațiului de cooperare economică

Obiectivul esențial pe care şi-l propune francofonia este de realizare cu costuri cât mai reduse a dezvoltării durabile pe plan economic, social şi tehnologic. Este principiul forte convenit la Conferința miniştrilor economiei şi finanțelor de la Monaco (1998) unde au fost şi nominalizați beneficiarii cooperării francofone în domeniul economic: țările membre în curs de dezvoltare şi cele aflate în tranziție.

Se are în vedere pe de o parte întărirea capacității statelor şi întreprinderilor în materie de comerț internațional, astfel încât să se poată adapta rapid la schimbările structurale ale pieței mondiale, iar pe de altă parte sprijinirea instaurării unui mediu favorabil investițiilor naționale şi străine şi a unor acțiuni de parteneriat tehnologic care să ducă la creşterea capacităților productive competitive.

Tehnologiile curate şi respectarea normelor sociale şi de mediu vor forma esența cooperării între țările francofone în perspectiva realizării unei dezvoltări durabile. Se recunoaşte însă, că pe plan internațional, efectul esențial va fi data de instituire şi aplicarea unui comerț echitabil.

Un alt obiectiv al capitolului „cooperarea economică" în slujba dezvoltării durabile promovat de Francofonie îl constituie accesul la procesul de stabilire a normelor (cum ar fi I.S.O.), care ar permite țărilor membre să-şi mărească influența în domeniul normalizării internaționale, scopul fiind acela ca noile norme să nu se constituie în obstacole în calea schimburilor internaționale, în special când este vorba de bariere în promovarea exporturilor țărilor în curs de dezvoltare.

Un postulat francofon care va fi afirmat mai insistent pe plan internațional constă în afirmația că integrarea economică mondială, în special prin accesul la piețe, creşterea fluxului de investiții (inclusiv a ajutorului public îmbunătățit cantitativ şi calitativ) şi dezvoltarea parteneriatului tehnologic, vor fi nu îngreunate ci chiar facilitate de integrarea regională.

În ceea ce priveşte finanţarea dezvoltării durabile, Francofonia are în vedere multiplicarea meselor rotunde şi simpozioanelor (aşa cum a făcut-o în 2003 şi cum şi-a programat în 2004), având ca obiect accesul la noi forme de finanţare, astfel încât statele membre şi grupările regionale din spaţiul francofon să devină tot mai competente în formularea proiectelor şi strategiilor de mobilizare a noi surse de finanţare atât bilaterale cât şi multilaterale.

Sprijinirea strategiilor naţionale de dezvoltare durabilă

Sprijinul în formularea unor strategii naţionale şi regionale de dezvoltare durabilă, care conform planului de acţiune al reuniunii la nivel înalt de la Johannesburg trebuie întocmite până în 2005, vor beneficia de asistenţa francofonă. Există o bogată experienţă în acest sens după Rio, în special în domeniile energiei şi mediului.

Francofonia îşi propune să dezvolte aceste experienţe şi la noile aspecte ale dezvoltării durabile. Una din filiere va fi dată de cooperarea francofonă universitară şi tehnică prin intermediul căreia se va realiza dezvoltarea unor metode de evaluare şi vor fi formate cadre de specialişti. În domeniul energetic, continuând experienţele pozitive, Francofonia are în vedere acordarea de asistenţă în elaborarea de programe naţionale şi regionale în care să fie vizibilă interdependenţa dintre acest sector şi creşterea economică, lupta împotriva sărăciei şi protecţia mediului.

Acelaşi lucru se urmăreşte în domeniul mediului unde politicile naţionale şi regionale vor fi sprijinite să se încadreze în problematica strategiilor de dezvoltare durabilă, marcându-se conexiunea cu creşterea economică, emanciparea socială, lupta împotriva sărăciei etc. pentru toate aspectele de mediu (biodiversitatea, gestionarea raţională a resurselor, lupta împotriva deşertificării şi a schimbărilor climatice etc.).

Tehnologiile informaţiei

Francofonia îşi propune inserarea în societatea informaţională nu prin constatarea pasivă a adoptării regulilor de joc ci, dimpotrivă, prin orientarea acestui proces în direcţia pe care o consideră de dorit pentru a se asigura promovarea valorilor sale şi apărarea intereselor membrilor săi.

Încă din faza pregătitoare a reuniunii la nviel înalt privind societatea informaţională (decembrie 2003) Francofonia a mobilizat guvernele ţărilor membre şi specialiştii societăţii civile pentru a îmbogăţi contribuţia francofonă la această reuniune, prezentându-se ca o forţă de iniţiativă în marile concertări internaţionale. Cu convingerea că nu există un model unic, Francofonia rămâne ataşată unei concepţii pluraliste a societăţii informaţionale care să respecte diversitatea culturală şi lingvistică, bazată pe principiile democratice, pe o reală participare a cetă-

ţenilor, pe însuşirea individuală şi colectivă a tehnologiilor de informare şi de comunicare.

Confirmându-şi statutul de bază, acela de a promova franceza ca limbă de comunicare pe plan internaţional, Francofonia îşi reafirmă hotărârea de a-şi uni eforturile cu hispanofonii, lusitanofonii şi arabofonii ca de altfel cu orice altă comunitate, în vederea promovării plurilingvismului.

Societatea informaţională trebuie să se conducă după obiective de echitate, ca de altfel întregul proces al dezvoltării durabile. Informarea este considerată o misiune cardinală a Francofoniei, comunitate bazată pe recurgerea la o limbă comună. Este unul din elementele esenţiale ale cooperării sale multilaterale. Limba comună constituie un factor util ce uşurează luarea deciziei la toate nivelele, pentru participarea şi implicarea activă a tuturor celor chemaţi să conceapă şi să realizeze dezvoltarea durabilă.

Tehnologiile informaţiei şi ale comunicării sunt considerate oportunităţi majore pentru susţinerea activităţilor francofone şi pentru lărgirea ariei lor de difuzare. Ele permit întărirea edificării şi animarea reţelelor ştiinţifice şi instituţionale, dinamizând astfel iradierea şi prezenţa francofone, facilitând schimburile de informaţii în cadrul Comunităţii francofone interesată în dezvoltarea durabilă. În acest spirit a apărut la Johannesburg iniţiativa unui parteneriat francofon constant în instituirea unui sistem mondial francofon de informare în domeniul dezvoltării durabile numit „Médiaterre". Sistemul este deja operaţional şi urmăreşte întărirea, prin conlucrarea unui număr cât mai mare de reţele şi „actori" francofoni, în cadrul unei construcţii unitare, cu un sit internaţional, având subdiviziuni regionale şi tematice (capitolele Agendei 21) ca şi situri „actori" (colectivităţi locale, cercetarea ştiinţifică, organizaţii de femei, de tineret, alte structuri ale societăţilor civile....). Acest sistem a fost definitivat cu ocazia reuniunii mondiale la nivel înalt consacrată Societăţii Informaţionale.

Educaţia şi ştiinţa plasate în centrul proiectului de acţiune francofonă pentru dezvoltare durabilă

La Beyrut, şefi de state şi de guverne au afirmat rolul crucial al educaţiei ca bază a dezvoltării durabile. S-a considerat că realizarea condiţiilor unei dezvoltări perene este necesar să se fundamenteze pe alfabetizare şi accesul la educaţie pentru toţi. Dezvoltarea naţiunilor este rezultanta dezvoltării indivizilor ce le compun, iar ea nu se poate realiza în ignoranţă, fără perceperea conştientă a mizelor, fără ca cetăţenii să fie apţi să-şi definească ei înşişi opţiunile, condiţie pentru o participare efectivă la realizarea lor.

Pentru o Comunitate având ca nucleu o limbă comună şi o solidaritate dovedită, împărtăşirea cunoştinţelor, accesul la educaţie şi la pregătirea profesională se constituie în expresia esenţială a solidarităţii. Generalizarea educaţiei de bază, ca prim obiectiv al mileniului, pregătirea universitară, profesională şi tehni-

că, la care trebuie adăugate formele de pregătire continuă devin instrumentele implicării reale şi cetăţeneşti a tuturor. Francofonia o consideră, în consecinţă, piatra de boltă a dezvoltării durabile.

Dezvoltarea durabilă introduce elemente distincte în procesul de educare, astfel ca cetăţenii să devină capabili să conducă şi să realizeze dezvoltarea, controlând ocrotirea mediului, gospodărirea judicioasă a resurselor şi accesul echitabil la acestea.

Se consideră că, la Ouagadougou, cadrul de acţiune decenal al Francofoniei va conţine, în mod explicit, angajamentul statelor membre şi al Comunităţii în ansamblul ei, pentru şcolarizarea tuturor copiilor şi pentru consolidarea pregătirii profesionale accesibilă ambelor sexe şi a tehnologiilor bine stăpânite, astfel ca ele să poată fi puse în serviciul dezvoltării. Aici, în capitala statului Burchina-Faso, la un an după Johannesburg se speră că, prin strategia ce va fi adoptată, se va realiza o puternică mobilizare a tuturor forţelor Francofoniei, în scopul edificării şi animării unor multiple reţele de difuzare a cunoştinţelor, îndemânărilor practice, de difuzare a cunoştinţelor în serviciul dezvoltării durabile în întregul spaţiu francofon.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 106/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE PROGNOZĂ ECONOMICĂ

SIMULAREA DINAMICII UNOR INDICATORI MACROECONOMICI PE TERMEN MEDIU

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"SIMULAREA DINAMICII UNOR INDICATORI MACROECONOMICI
PE TERMEN MEDIU",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001
P4/2

dr. Lucian-Liviu ALBU – coordonator proiect
dr. Elena PELINESCU

CUPRINS

INTRODUCERE.....353

1. CONTEXTUL MACROECONOMIC ACTUAL.....355

2. OBIECTIVE ŞI MĂSURI ALE POLITICII FINANCIARE PE TERMEN MEDIU ŞI LUNG.....358

3. PREZENTAREA MODELELOR ŞI A IPOTEZELOR FOLOSITE LA ELABORAREA SCENARIILOR.....364

3. REZULTATELE SIMULĂRILOR:SCENARII DE PROGNOZĂ PÂNĂ LA ORIZONTUL ANULUI 2007 368

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ.....372

INTRODUCERE

După paisprezece ani de tranziție, România, ca țară candidată în anul 2007 la aderarea la Uniunea Europeană, depune eforturi susținute pentru reducerea substanțială a decalajelor existente încă, față de țările acestei regiuni, pentru modernizarea economiei româneşti, în pas cu exigențele tranziției spre o economie modernă, cultural-informațională, şi atingerea criteriilor de performanță stabilite prin Tratatul de la Maastricht. Fundamentarea solidă a politicilor macroeconomice şi implementarea lor fără riscul unor derapaje constituie premise esențiale pentru atingerea obiectivelor stabilite în vederea reducerii decalajelor (inclusiv în plan regional), a refacerii credibilității instituțiilor statului şi a asigurării convergenței reale şi nominale.

Elaborarea Programului Economic de Preaderare (PEP), corelat cu Programul Național al României de aderare la UE, revizuirea anuală a PEP (ultima revizie în septembrie 2003) pentru a surprinde progresele realizate pe drumul deloc uşor al integrării europene, oferă garanția voinței politice a României de a aplica politicile macroeconomice şi sociale adecvate asigurării unei creşteri economice durabile, care să permită reducerea decalajelor față de țările comunitare, de a crea o economie de piață funcțională, capabilă să suporte presiunile mediului concurențial al pieței comunitare, şi nu numai.

Confruntată încă cu dezechilibre interne şi externe, România a trebuit, în condițiile noi ale accelerării procesului de negociere a aşa-numitelor dosare ale aderării, să-şi concentreze eforturile pentru: a) reducerea deficitului fiscal şi cvasifiscal, controlul strict al deficitului bugetului consolidat, continuarea reformei fiscale, limitarea deficitului contului curent şi finanțarea neinflaționistă a deficitelor; b) menținerea în limite sustenabile ale datoriei şi îmbunătățirea managementului datoriei statului; c) renunțarea la utilizarea cursului de schimb ca instrument de asigurare a echilibrului extern şi concentrarea politicii monetare pe obiectivul major al asigurării stabilității prețurilor; d) accelerarea reformelor şi îndeplinirea condițiilor ca economia României să primească calificativul de economie de piață funcțională; e) promovarea unor politici coerente, compatibile cu mecanismele Uniunii Europene, vizând restructurarea selectivă a economiei, dezvoltarea şi modernizarea infrastructurii fizice, ştiințifice şi sociale, revitalizarea şi retehnologizarea industriilor cu potențial competitiv, construirea unei agriculturi întemeiate pe exploatații de dimensiuni optime, sprijinirea activităților bazate pe tehnologia informației şi crearea unui mediu prielnic pentru extinderea şi dezvoltarea turismului, diversificarea serviciilor financiare, a sectorului terțiar, în general şi crearea astfel a condițiilor ca, la momentul aderării, România să fie capabilă să facă față presiunilor concurențiale din cadrul UE.

Aceasta presupune coordonarea politicilor pentru atingerea parametrilor-țintă rezultați din criteriile de la Maastricht: limitarea deficitului bugetar la un nivel de cel mult 3% din produsul intern brut, a datoriei la cel mult 60% din produsul intern brut şi coborârea inflației către niveluri medii anuale de o singură cifră, condiții indispensabile pentru realizarea unui ritm susținut de creştere.

În acest sens, autorii utilizând funcția sustenabilității prezentată în prima faza a prezentului contract au simulat variante de dezvoltare pe termen mediu şi lung relevând implicațiile asupra economiei româneşti aflată într-un proces accelerat de asigurare a criteriilor impuse de procesul de integrare la Uniunea Europeană.

1. CONTEXTUL MACROECONOMIC ACTUAL

Punctul de start în realizarea scenariilor pe baza funcției de sustenabilitate îl constituie realizările obținute pe calea atingerii criteriilor de aderare şi a dezvoltării economiei de piață funcționale după anul 2000, aşa cum rezultă din datele prezentate în tabelul nr. 1. Aceste realizări pot fi sintetizate[1] după cum urmează: 1) asigurarea stabilității macroeconomice şi accelerarea creşterii economice, România înregistrând după anul 2000, unele din cele mai înalte ritmuri de creştere economică dintre toate țările candidate la aderare (+5,7% în anul 2001 şi peste 4% în perioadele ce au urmat); 2) reducerea vulnerabilității externe prin asigurarea sustenabilității contului curent şi finanțarea autonomă (prin investiții directe şi de portofoliu) a deficitului extern şi majorarea rezervelor valutare ale țării până la un nivel care acoperă 4,4 luni de import; 3) îmbunătățirea economisirii interne şi creşterea accelerată a investițiilor, ca factor principal al creşterii economice; reducerea deficitelor la nivele sustenabile, prin controlul strict al cheltuielilor şi îmbunătățirea gradului de colectare a taxelor şi finanțarea neinflaționistă al deficitului bugetului consolidat; 4) continuarea reformei fiscale pentru alinierea la legislația comunitară; continuarea procesului de dezinflație şi asigurarea stabilității prețurilor în vederea coborârii ratei la nivel de o cifră în anul 2004; 5) accelerarea reformelor structurale şi privatizarea marilor întreprinderi rămase în proprietatea statului şi după 13 ani de reformă economică, astfel că în anul 2002 ponderea sectorului privat în PIB a ajuns la aproape 67%; 6) îmbunătățirea mediului de afaceri, perfecționarea mecanismului falimentului care a constituit o frână în ieşirea de pe piață a firmelor necompetitive; creşterea competitivității pe seama productivității muncii în ramurile industriale şi a refacerii corelației macroeonomice dintre creşterile salariale şi productivitate; 7) dezvoltarea sectorului financiar şi facilitarea întreprinderilor mici şi mijlocii la creditare prin constituirea fondului de garantare a creditelor IMM-urilor şi printr-o politică activă a dobânzilor.

Tabelul nr. 1

Principalii indicatori macroeconomici ai României în anii 2001-2003
(modificare procentuală față de perioada corespunzătoare a anului precedent)

	UM.	2001	2002	Realizări sem. I 2003
Ritmul real de creştere a PIB	%	+5,7	+4,9	+4,3
Produsul intern brut (prețuri curente)	Mld.lei	1167242,8[1]	1512256,6[2]	737360.1
Ponderea sectorului privat în PIB	%	67,9	66,8	-
Consum final	%	+6,0	+3,0	+5,0

[1] Programul Economic de Preaderare, Guvernul României, august 2003.

	UM.	2001	2002	Realizări sem. I 2003
Formarea brută de capital fix	%	+9,3	+9,2	+7,8
Rata de investire (FBCF/PIB)	%	19,0	19,4	19,8
Rata inflației - medie anuală - decembrie/decembrie	 % %	 34,5 30,3	 22,5 17,8	 - -15,7**
Rata şomajului – sfârşitul perioadei	%	8,8	8,1	7,1
Soldul bugetului general consolidat	% din PIB mld.lei	-3,2 -38614,8	-2,5 -39826,5	… -14.715,5
Dobânzi la datoria publică internă	mld. lei	44610*	40159,9*	-
Exportul de bunuri şi servicii	%	+11,1	+16,9	+11,3
Importul de bunuri şi servicii	%	+17,2	+12,1	+13,6
Soldul contului curent	% din PIB mld. euro	-5,5 -2,5	-3,4 -1,7	-1,7 -1,2
Datoria internă	% din PIB mld. lei	7,9 92404,2	7,2 108433,8	… 128.686,2
Datoria externă efectivă - publică - public garantată	mil. dolari mil. dolari mil. dolari	7699,0 4978,8 2720,2	9505,4 62739 3231,4	10234,5 6737,5 3497,0
Datoria externă pe termen mediu şi lung (MTL) - datoria publică - datoria public garantată Pondere în PIB	 mil. euro mil. euro mil. euro %	 13513,8 5650,3 3097,9 32,3	 14591,7 6038,6 3135,1 33,7	 14206,9 5907,1 5418,0 -
Serviciul datoriei externe –total – Rate de capital – Dobânzi şi comisioane	mil. dolari mil. dolari mil. dolari	1795,8 1360,4 435,4	2169,8 1688,1 481,7	958,0 618,7 339,3

Sursa: date din Programul de Preaderare, septembrie 2003, p.6; date din Raporul anual al BNR pe 2002 şi Buletinul lunar 6/2003 al BNR şi date din Buletinul lunar al Ministerului Finanțelor Publice.

Note: după ajustările conform metodologiei FMI; ** față de semestrul I 2002; 1= date semidefinitive;2= date provizorii.*

În condițiile accelerării procesului de negociere, printre problemele cu care se confruntă economia românească se situează şi cea a asigurării sustenabilității datoriei publice, implicațiile ei extinzându-se practic în toate domeniile care țin de dinamica economiei naționale.

Dacă la începutul perioadei de tranziție datoria publică în România era nesemnificativă, în următorii ani procesul său de acumulare s-a accelerat. Datoria României a crescut exponențial, astfel că în iunie 2003 datoria pe termen mediu şi lung a ajuns la 14,2 miliarde de euro, din care 3,03 miliarde de euro reprezentau datoria public garantată (datoria pe termen scurt era de aproape 0,4 miliarde de euro). La aceasta se adaugă o datorie internă de 128686,2 miliarde de lei. În acest proces, la nivelul ultimilor ani, datoria publică internă împreună cu datoria externă a țării au ajuns deja la ponderi situate în jur de 40% din PIB. Calculat con-

form metodologiei UE (ESA95) gradul de îndatorare publică a României se situează sub 30 % din PIB, şi cu mult sub limita de 60 % din PIB stabilită prin Tratatul de la Maastricht. Astfel, la sfârşitul anului 2002 datoria guvernamentală calculată conform acestei metodologii reprezenta 22,7 % din PIB, din care datoria internă 7,1 %, iar cea externă 15,6 %. Ca o caracteristică a datoriei externe guvernamentale de menționat este faptul că în acest indicator au fost incluse şi credite externe contractate de ministere şi garantate de stat.

Deşi se situează sub pragul fixat prin criteriile de aderare, îngrijorătoare a devenit tendința sa de creştere, în condițiile în care managementul politicii macroeconomice s-a dovedit a fi nu tocmai performant.

Cu deosebire în ultima vreme, sub impactul acțiunilor întreprinse de autorități în vederea aderării la Uniunea Europeană, al acordurilor cu organismele internaționale finanțatoare, se pune tot mai acut problema sustenabilității datoriei publice şi a deficitelor bugetare. Dificultățile majore legate de gestionarea deficitelor provin din necesitatea creşterii performanței economice, dublată de problemele complexe ale reformei şi restructurării economice.

Acumularea datoriilor sectorului public şi deschiderea culoarului pentru diversificarea căilor de atragere a fondurilor necesare acoperirii dezechilibrelor economiei româneşti au adus în prim-plan necesitatea unei strategii coerente în acest domeniu. Înrăutățirea indicatorilor sustenabilității, în corelație cu diminuarea resurselor interne de acumulare, a fost reflectată în perioada dinainte de anul 2000 de faptul că mai mult de 90% din datoria brută a fost finanțată extern. Aceasta demonstra fragilitatea economiei naționale, gradul înalt în care depindea de sursele externe de finanțare.

Deficitele convenționale ale bugetului central guvernamental au rămas în perioada 1990-2002 în limite controlabile, astfel că deficitele convenționale ale sectorului public nefinanciar consolidat s-au încadrat în medie în limitele prevăzute de criteriile de la Maastricht (2,8% în perioada 1990-2000 comparativ cu nivelul criteriului de 3% şi în jurul acestei limite după anul 2000), dar au avut fluctuații mari de la un an la altul (între 0,4% şi 4,6% din PIB). La baza acestor mişcări, considerate totuşi moderate s-au aflat acțiunile reformatoare ale sistemului fiscal care au urmărit reducerea dezechilibrelor.

Datele statistice internaționale relevă că în ciuda unor ajustări bugetare primare se poate ca dezechilibrele, privite prin prisma sustenabilității datoriei publice, să demonstreze o dinamică proprie, determinată în principal de dimensiunea datoriei acumulate (în circulație) şi de nivelul înalt al dobânzilor. În România, ponderea dobânzilor la datoria publică în PIB a fost de 1,1% în perioada 1992-1996, 4,6% în perioada 1997-2000 şi a urmat un trend descrescător, până la niveluri medii de 3,2% în perioada 2001-2002, pe fondul eforturilor de reducere a inflației şi a ratelor dobânzilor la datoria publică, aşa cum rezultă din datele prezentate în anexă.

2. OBIECTIVE ŞI MĂSURI ALE POLITICII FINANCIARE PE TERMEN MEDIU ŞI LUNG

Evoluția deficitelor curente din perioada tranziției ridică semne de întrebare privind măsura în care acestea sunt sustenabile, având în vedere opțiunile posibile: (1) calibrarea cheltuielilor la nivelul veniturilor; (2) menținerea deficitului şi finanțarea prin creație monetară; (3) menținerea deficitului şi finanțarea prin împrumut pe piața internă sau externă. Utilizarea acestor căi de finanțare a variat pe parcursul perioadei de tranziție, datele pe ultimii ani reflectând o creştere a ponderii finanțării prin împrumuturi de pe piața externă şi internă, având în vedere faptul că îmbunătățirea performanțelor economice şi modificarea favorabilă a *ratingu*-lui de țară (cele mai mari agenții internaționale de *rating* – Fitch Ibca, Standard and Poors şi Moody's Investors Service – au actualizat de trei ori în sens pozitiv *rating*-ul acordat României) a uşurat accesul pe piața internațională de capital, investitorii străini fiind interesați în investirea în active financiare în economia românească. La aceasta, trebuie adăugate eforturile susținute de menținere sub control a nivelului deficitelor bugetului general consolidat al statului.

În acest context, în Programul Economic de Preaderare sunt semnalate numeroase schimbări de politică economică care au rolul de a îmbunătăți consistența şi coerența politicii fiscal bugetare cu celelalte componente ale mix-ului politicilor economice, în special cu politicile de reformă structurală. Astfel, în program s-a prevăzut şi stabilirea deficitului bugetar pe termen mediu şi lung la un nivel corelat cu obiectivele majore de politică economică ale acestei perioade, în scopul accelerarii procesului de convergență reală, susținerii tendinței de scădere suplimentară a ratei inflației şi al menținerii deficitului de cont curent în limite sustenabile.

Pe termen scurt şi mediu, obiectivul principal al politicii fiscal bugetare este "accelerarea procesului de reforme structurale, creşterea investițiilor şi îmbunătățirea corelației între resursele de care dispunem, modul în care le utilizam şi reformele economice şi instituționale pe care trebuie să le realizăm. Obiectivul politicii fiscale pe termen lung îl reprezintă consolidarea finanțelor publice, în scopul creşterii rolului lor stabilizator, prin reducerea deficitelor structurale şi crearea condițiilor necesare pentru funcționarea simetrică a stabilizatorilor automați"[1].

Realizarea acestor obiective implică măsuri de politică fiscal-bugetară noi, corelate cu direcțiile de realizare a reformei fiscale, intrată deja într-o nouă etapă o dată cu aplicarea de la 1 ianuarie 2003 a Legii privind finanțele publice. Transformarea reală a bugetului de stat într-un instrument eficient de realizare a obiectivelor stabilite pe termen mediu şi lung impune stabilirea unui calendar pragmatic

[1] Programul Economic de Preaderare, Guvernul României, august 2003, p. 38.

în cadrul procedurii bugetare, cu termene precise pentru etapele procesului bugetar şi instituirea unui cadru indicativ pe trei ani, ca un instrument de disciplină bugetară şi de referință pe termen mediu. Elaborarea de programe multianuale, conform celor stipulate în noua lege a finanțelor publice, va asigura evaluarea corectă a cheltuielilor de către legislativ, şi, totodată, creşterea responsabilității ordonatorilor principali de credite în alocarea resurselor şi urmărirea performanțelor. În plus, prin includerea în buget şi a fondurilor extrabugetare (în prezent bugetul consolidat cuprinde şapte fonduri extrabugetare, şi anume: fondul de şomaj, fondul de sănătate şi asigurare, fondul special de protecție şi asigurare, fondul special de dezvoltare a sistemului energetic, fondul special de modernizare a drumurilor, bugetul autorității de stat pentru privatizare, fondul de dezvoltare a agriculturii româneşti) se va asigura o transparență sporită în alocarea fondurilor publice şi înscrierea în tendința de unificare a instrumentelor bugetare.

Pe termen mediu şi lung, se va urmări ca cele două componente ale politicii financiare (cea bugetară şi cea fiscală) să devină instrumente active în susținerea procesului de creştere economică şi de asigurare a sustenabilității deficitelor (interne şi externe). Se are în vedere o serie de măsuri care să asigure reducerea gradului de fiscalitate dintre care amintim:

1. scăderea cotelor de contribuții de asigurări sociale cu cel puțin 3 puncte procentuale în anul 2004 şi continuarea acestor reduceri cu câte 1 punct procentual în fiecare an din perioada 2005-2007;
2. reducerea, la 9% a taxei pe valoarea adăugată, pentru unele produse şi servicii, începând cu anul 2004;
3. aplicarea cotei standard la profitul aferent activității de export de 25% începând cu anul 2004, comparativ cu 12,5% cât a fost în anul 2003;
4. creşterea graduală a accizelor pentru produse petroliere, tutun şi produse alcoolice, pe baza graficului stabilit în procesul de negociere a aderării la Uniunea Europeană.

Continuarea măsurilor de reformă a administrației fiscale va conduce la colectarea unor venituri suplimentare, precum şi la întărirea capacității de absorbție a asistenței externe nerambursabile, având în vedere perspectiva creşterii volumului acestei asistențe.

Aceste modificări în politica fiscală vor conduce la modificări structurale în bugetele programate pentru anii 2004-2006, aşa cum rezultă din datele din tabelul nr. 2. Este de aşteptat o uşoară reducere a veniturilor provenite din impozitarea directă prin transferarea accentului pe impozitarea indirectă, care va spori uşor, cu până la 0,6 punte procentuale în viitorii 3 ani, aşa cum rezultă din scenariul de bază prezentat în Programul Economic de Preaderare. În proiecția deficitului fiscal de 3,2% din produsul intern brut s-au avut în vedere eforturi sporite de reducere a deficitului cvasifiscal, ca rezultantă a măsurilor de reformă fiscală preconizate. Semnificativ din punctul de vedere al sustenabilității este surplusul deficitului primar estimat pentru următorii ani, ca şi ritmul înalt de creştere economică.

Tabelul nr. 2

Veniturile şi cheltuielile bugetului general consolidat – % din PIB -*)

	2002	2003	2004	2005	2006
VENITURI TOTAL	29,6	30,4	29,9	29,5	29,5
Venituri fiscale	27,7	28,3	28,0	27,8	28,0
Impozite directe	16,4	16,2	15,8	15,4	15,4
Impozit pe profit	2,0	2,2	2,3	2,3	2,3
Impozit pe salarii şi venit	2,8	3,0	3,0	3,0	3,1
Contribuţii la asigurările sociale	10,7	10,0	9,5	9,3	9,2
Alte impozite directe	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8
Impozite indirecte	11,2	12,2	12,1	12,4	12,6
TVA	6,9	7,4	7,3	7,3	7,3
Taxe vamale	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5
Accize	2,6	3,0	3,2	3,5	3,9
Alte impozite indirecte	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9
Venituri nefiscale	1,9	2,0	1,9	1,7	1,4
CHELTUIELI TOTAL	32,1	33,1	33,2	32,8	32,7
Bunuri şi servicii	11,8	12,1	11,4	11,4	11,2
din care:					
Cheltuieli de personal	4,8	5,0	4,9	4,9	4,9
Cheltuieli materiale	7,0	7,1	6,5	6,4	6,3
Dobânzi	3,0	2,5	2,5	2,2	2,1
Subvenţii	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8
Transferuri	12,1	12,5	13,2	13,2	13,2
Cheltuieli de capital	3,2	3,7	3,9	3,9	4,2
SOLD	-2,5	-2,7	-3,3	-3,3	-3,3
SOLD PRIMAR	0,5	-0,2	-0,8	-1,1	-1,2

**) conform metodologiei interne; nu sunt incluse fondurile externe nerambursabile primite de la Uniunea Europeană.*

Sursa: Programul Economic de Preaderare, Guvernul României, august 2003, p.42.

În aceste condiţii în evaluarea bugetară pe baza metodologiei ESA pentru următorii trei ani, deşi se prevede o majorare a deficitului bugetului pentru susţinerea creşterii economice şi reducerea inflaţiei, noul nivel nu se depărtează mult de criteriul de convergentă stabilit la Maastrich pentru deficitele fiscale, aşa cum rezultă din datele tabelului nr. 3.

Tabelul nr. 3

Evaluarea bugetară pe baza metodologiei ESA 95% (din PIB*)

	2002	2003	2004	2005	2006
Venituri	36,4	37	36,7	35,3	34,9
Cheltuieli	38,6	39,5	39,9	38,5	38,1
Deficit	-2,2	-2,5	-3,2	-3,2	-3,2

**) Nu sunt incluse fondurile nerambursabile primite de la Uniunea Europeană;*
Sursa: Programul Economic de Preaderare, Guvernul României, august 2003, p. 36.

Deficitul rezultat conform metodologiei ESA este de regulă mai mic, în principal, ca urmare a sferei de acoperire mai mare a datelor, la determinarea necesarului de finanțare prin împrumuturi luându-se în calcul şi instituțiile publice finanțate din venituri proprii şi bugetul trezoreriei, care au sold excedentar.

Obiectivul principal al gestiunii datoriei guvernamentale îl reprezintă menținerea în limite sustenabile a nivelului acesteia. Obiectivul managementului datoriei publice pentru perioada 2004-2007 este realizarea unei creşteri controlate a datoriei publice, astfel încât datoria guvernamentală să se încadreze în limite sustenabile.

În acest sens, se are în vedere, pe de-o parte dirijarea finanțării externe către investiții de interes național (infrastructură, educație, dezvoltarea regională, şi mai ales rurală, protecția mediului şi apărare națională) şi pe de altă parte, deplasarea maturității la împrumuturile interne spre instrumente cu scadență de peste 3 ani cu scopul îmbunătățirii gradului de predictibilitate a pieței. Extinderea curbei de maturitate a instrumentelor de datorie internă a creat avantajul diminuării volumului lunar de titluri de refinanțat pentru anii următori, determinând diminuarea ratelor de dobândă şi, implicit, reducerea presiunii costurilor cu datoria publică internă asupra bugetului de stat. Prin reducerea ratelor de dobândă la titlurilor de stat s-a diminuat serviciul datoriei publice interne şi, în acest fel, a fost realizat angajamentul privind restructurarea datoriei publice interne.

Mai mult, o serie de măsuri instituționale cum sunt cele vizând: eliminarea graduală a facilității de garantare de către stat a creditelor externe, atât pentru instituții publice, cât şi pentru agenții economici; includerea în bugetul de stat a fondului de risc pentru garanții şi subîmprumuturi; includerea în bugetul Ministerului Finanțelor Publice a alocațiilor bugetare aferente plății serviciului datoriei pentru creditele externe contractate de ordonatori; vor contribui la creşterea transparenței şi reducerea riscului de neplată a datoriilor garantate de stat.

Un rol esențial în asigurarea sustenabilității o va avea stabilirea strategiei de îndatorare pe baza analizei, monitorizării şi controlului riscurilor asociate portofoliului datoriei publice interne şi externe.

Riscurile din punctul de vedere al sustenabilității datoriei totale a României, aşa cum rezultă din analiza situației de până acum şi a modificărilor în politica fiscală prevăzute pentru următorii trei ani sunt prezentate în continuare.

Din punctul de vederea al sustenabilității pe termen mediu, riscurile bugetare posibile pot apărea din: creşterea deficitului bugetar fără o reducere a deficitelor cvasifiscale care ar decurge din accelerarea reformelor structurale; acumularea de noi arierate; evoluția sistemului de pensii şi o creştere a ratei de eşec asociate garanțiilor guvernamentale externe. Astfel, specialiştii consideră că o politică de îndatorare adițională pe termen mediu şi canalizarea resurselor către consum ar constitui riscul major al strategiei pe termen mediu. În condițiile în care procesul de reforme structurale nu este accelerat, iar deficitul quasifiscal nu este redus cel puțin proporțional, va apărea un exces suplimentar de cerere agregată care nu va face decât să scadă ritmul procesului de dezinflație (sau chiar să crească rata inflației) şi să creeze presiune suplimentară asupra deficitului de cont curent. Mai mult, utilizarea necorespunzătoare a resurselor suplimentare obținute prin creşterea deficitului bugetar va avea consecințe negative asupra credibilității autorităților şi a politicilor macroeconomice, deoarece ar putea apărea o creştere a intensității compromisurilor care trebuie făcute între diferitele obiective de politică economică.

Riscul provenit din sistemul de pensii este legat, pe de-o parte, de întârzierea introducerii pilonului pensiei private, cu o contribuție obligatorie, care ar conduce la menținerea unor rate de înlocuire relativ reduse, cu efecte negative asupra înclinației contribuabililor de a-şi plăti contribuțiile la asigurările sociale şi, în final, asupra deficitului bugetului general consolidat. Pe de altă parte, evoluția ratei de taxare, creşterea economică şi cea demografică au şi ele o influență directă asupra sistemului de pensii şi orice deviere majoră de la nivelul prevăzut în program va afecta direct situația sistemului de pensii. Dacă pe termen scurt, un pericol la adresa sustenabilității poziției fiscale este scăderea prea rapidă a ratei de taxare la contribuțiile de asigurări sociale, amplificată şi de gradul ridicat de incertitudine pe care îl implică cuantificarea efectului pozitiv asociat curbei Laffer, pe termen lung, pericolele vin dinspre creşterea economică şi cea demografică, având în vedere procesul de îmbătrânire a populației şi creşterea ratei de dependență a populației în vârstă, de la 35,4% în 2000 la 50,9% în 2050.

Riscul derivat din creşterea ratei eşecului la creditele cu garanții guvernamentale nu este de neglijat dacă ținem seama de faptul că o majorare de 1 procent a ratei medii a eşecului reprezintă o cheltuiala suplimentară de cca 390 miliarde de lei. Dacă adăugăm la aceasta faptul că o asemenea creştere a avut loc în anul 2002 (când nivelul a fost de 35,4 %) comparativ cu anul 2001 (nivel de 34,1 %), deci pe termen mediu şi lung poate depăşi un procent, avem o mai bună imagine a importanței acestui risc în analiza sustenabiliății deficitelor.

Prezentarea modificărilor în politica financiară a țării prevăzute pentru perioada viitoare, unele demarate încă din cursul acestui an este utilă în continuare

dacă avem în vedere că variabilele fiscale care pot defini şi viteza tranziției (reformele accelerate impun constrângeri bugetare puternice, măsurate prin reducerile în subvenții şi în taxele directe, în timp ce pierderile din ajustări sunt compensate prin cheltuieli sociale mari), sunt, de asemenea, un factor important şi în evaluarea sustenabilității deficitelor guvernamentale.

Având în vedere problemele legate de puterea de absorbție de către economia românească a sprijinului financiar extern, în principal din partea Uniunii Europene, a acelora legate de sterilizarea monetară sau segniorage-ul potențial, dinamica acumulării interne va trebui accelerată în mod progresiv, iar în acest sens investițiile guvernamentale în sectorul public vor reprezenta o pârghie esențială a relansării economice.

Evoluțiile din ultimii ani fac ca astăzi foarte puține voci să mai obiecteze că situația fiscală din România este nesustenabilă. Situația se prezintă însă mai nuanțat. Riscul încă există, în sensul că deficite persistente (generate într-adevăr în timpul unor extraordinare – poate prea lungi – circumstanțe ale tranziției, dar oricum, nu ca într-o perioadă de război), combinate cu creşteri reale ale ratei dobânzii, ar putea, undeva în viitor, să lovească în încrederea publică şi astfel să creeze o criză cu consecințe neprevăzute (de exemplu o migrare masivă a capitalului). Pentru a surprinde potențialul acestor riscuri am utilizat funcția de sustenabilitate pentru proiecții pe termen mediu şi lung, reliefând riscurile potențiale care ar putea surveni.

3. PREZENTAREA MODELELOR ŞI A IPOTEZELOR FOLOSITE LA ELABORAREA SCENARIILOR

Pentru elaborarea scenariilor de prognoză pe termen mediu şi lung (orizont 2007-2010) am folosit ca bază ”Modelul funcției sustenabilității”, conceput de noi inițial pentru testări ale perioadei statistice trecute (1990-2000 şi actualizat apoi pentru perioada până în 2002). Acesta a fost apoi cuplat cu un model econometric construit pe baza unei variante transformate a funcției de producție clasice de tip Cobb-Douglas, în vederea asigurării consistenței prognozelor pe termen mediu şi lung.

Primul model explicitează corelația (mecanismul) dintre funcția sustenabilității şi ritmul PIB, pornind de la ecuația clasică a dinamicii datoriei publice:

$$D_t - D_{t-1} = i_t D_{t-1} + \Pi_t + a_t D_{t-1} - \Delta B_t \quad (1)$$

unde i este rata medie a dobânzii nominale aferentă datoriei publice, Π – deficitul primar (fără dobânzi plătite), a – efectul reevaluării asupra datoriei existente (în România acesta este în întregime datorat deprecierii ratei de schimb efective a leului) şi ΔB – finanțarea directă a bugetului de la Banca Centrală, scrisă însă, după raportarea la PIB şi o serie de alte transformări, în următoarea formă:

$$d_t - d_{t-1} = (i_t + a_t - g_t)\ [d_{t-1}/(1 + g_t)] + \pi_t - b_t \quad (2)$$

unde d_t şi d_{t-1} sunt ponderile în PIB ale datoriei sectorului public în doi ani consecutivi, π – deficitul sectorului public primar ca pondere în PIB (notat cu Y), g – ritmul anual al modificării PIB-ului nominal şi b este Δ B/Y. În mod alternativ, am aproximat rata de creştere nominală g ca sumă a modificării deflatorului PIB, p, şi rata reală de creştere a PIB, q, rescriind ecuația (1) după cum urmează:

$$d_t - d_{t-1} = (i^*t - q_t)\ [d_{t-1}/(1 + g_t)] + \pi_t - b_t \quad (3)$$

unde i^* este definit ca o rată medie compozită a dobânzii reale efective a datoriei sectorului public (ea este egală cu rata dobânzii medii reale, i-p, plus efectul de reevaluare, a).

Pornind de la ecuația (3), printr-o serie de transformări am obținut următoarele două expresii pentru funcția pe care am denumit-o a ”sustenabilității” (i^* l-am notat în continuare cu is):

$$f1\ (\pi, b, is, q, p, d) = [(\pi - b) / d)] + (is - q) / (1 + p + q) \quad (4)$$

$$f2\ (\pi, b, is, q, p, d) = [(\pi - b) / d)] + (is - q) / (1 + p + q + pq) \quad (5)$$

Condiția fundamentală pentru sustenabilitate este ca funcția f(π, b, is, q, p) să tindă în dinamică spre zero (sau cel puțin spre o valoare constantă mică). Simularea modelului pe datele perioadei 1990-2002 a demonstrat că, după perioada de debut a tranziției (1990-1992), funcția sustenabilității a intrat într-un regim de oscilații, dar valorile sale plasându-se într-o zonă din vecinătatea valorii de echilibru. Totuşi, persistă pericolul derapării neprevăzute spre o zonă periculoasă. De aceea, sunt necesare în continuare eforturi în vederea studierii comportamentului termenilor funcției sustenabilității şi, implicit, al buclelor sau cercurilor vicioase ori virtuoase care pot apărea în dinamica economiei.

Prima cale de îmbunătățire a parametrilor funcției sustenabilității, cea mai directă de altfel, este aceea a acționării asupra primului termen, anume diferența π - b. Reducerea deficitelor bugetare, respectiv a parametrului π este cea mai directă şi cea mai sănătoasă din punct de vedere economic. Ea este însă, după cum bine se ştie, strict limitată de necesitățile generale, îndeosebi de ordin social, ale funcționării statului şi ale promovării de către guverne a reformelor instituționale. De asemenea, acționarea asupra parametrului b, adică folosirea pârghiei monetare, este deosebit de periculoasă, orice creştere a valorii sale antrenând spirala inflaționistă.

Dacă primul termen al funcției sustenabilității exprimă impactul politicilor guvernamentale directe (politicile bugetare) şi, respectiv, pe acela al autorității monetare centrale (politicile monetare), cel de-al doilea, exprimat prin raportul (is-q)/(1+p+q) sau mai precis (is-q)/(1+p+q+pq), descrie comportamentul economiei reale. Variabilele esențiale asupra cărora ar trebui acționat în acest caz sunt rata dobânzii, is, dinamica prețurilor, p, şi, respectiv, ritmul creşterii economice, q.

Pentru studierea comportamentului economiei reale, am conceput două submodele destinate simulării corelațiilor *rata investițiilor-ritmul creşterii economice* şi, respectiv, *rata investițiilor-randamentul investițiilor*. Ipotezele care au stat la baza modelelor sunt relativ simple, fiind folosite pe larg în studiile macroeconomice standard. Ele se referă la existența unei corelații directe, pozitivă, demonstrată în general de către evidențele statistice, atât între rata investițiilor (α) şi ritmul creşterii PIB (q), pe de-o parte, cât şi între rata investițiilor şi randamentul acestora (η), pe de altă parte. O altă ipoteză folosită de noi este aceea care presupune că, la limită, în cazul unui randament al investițiilor egal cu rata dobânzii (notată cu i sau cu is), procesul investițional va fi stopat, adică α = 0 (în acest caz-limită, actorii economici vor fi înclinați să-şi depună economiile lor la bănci, investiția, ca alternativă de plasare a capitalului sau economiilor proprii, neaducându-le nici un profit suplimentar). În continuare am combinat cele două submodele, utilizând în plus o serie de relații de definiție, folosite de altfel frecvent, sub diverse forme, în literatura de specialitate din domeniul statisticii macroeconomice, după cum urmează: $\beta = \Delta Y/I$ (β = randamentul general al investițiilor; ΔY= sporul anual al PIB; I = investițiile); q =

$\Delta Y/Y$ (Y = PIB-ul anual); α = I/Y; tx = Tx/Y (tx = rata generală a impozitării; Tx = volumul anual al sarcinii fiscale); Y = Yd+Tx (Yd = Venitul sau PIB-ul disponibil).

Pe baza acestor relații şi considerând funcția ritmului, dată de primul submodel şi, respectiv, cea a randamentului, dată de-al doilea submodel, după operarea a o serie de operații algebrice şi a folosirii aşa-numitei tehnici "*backward perfect foresight*", am reuşit explicitarea funcției ratei dobânzii, R, astfel:

$$R\ (q,tz,\Delta tx) = [qa^2\ (1\text{-}tx+\Delta tx) + \Delta tx\ a^2]\ /\ [-Kq^2 + K(a+2b)q - ab - Kb^2] \quad (6)$$

unde K = (kE –1) a / (qE – b), iar qE este ritmul PIB corespunzător ratei de economisire (folosită în locul ratei de investire), conform primului submodel, şi ke este raportul dintre randamentul corespunzător nivelului economiei brute (folosită în locul volumului investițiilor brute) şi rata dobânzii, conform celui de-al doilea submodel. Considerând, din rațiuni de simplificare, $\Delta tx = 0$, qE = q şi următoarea dezvoltare a relației lui kE:

$$kE = 1 + [\ (e\ \alpha\ c)\ /\ is\ ] \quad (7)$$

unde e este raportul dintre economii şi investiții, s-a obținut următoarea expresie a funcției ratei dobânzii:

$$R(q,kE,tx) := \frac{q\cdot a^2\cdot(1-tx)}{-\frac{(kE-1)\cdot a}{q-b}\cdot q^2 + \frac{(kE-1)\cdot a}{q-b}\cdot(a+2\cdot b)\cdot q - a\cdot b - \frac{(kE-1)\cdot a}{q-b}\cdot b^2} \quad (8)$$

Ceea ce ne interesează însă, în contextul funcției sustenabilității, este funcția diferenței is-q, pe care o notăm cu G şi care are următoarea formă:

$$G(q,kE,tx) := \frac{q\cdot a^2\cdot(1-tx)}{-\frac{(kE-1)\cdot a}{q-b}\cdot q^2 + \frac{(kE-1)\cdot a}{q-b}\cdot(a+2\cdot b)\cdot q - a\cdot b - \frac{(kE-1)\cdot a}{q-b}\cdot b^2} - q \quad (9)$$

Această ultimă ecuație ne-a permis construirea unei serii de scenarii privind evoluția economiei româneşti pe termen mediu şi lung. De asemenea, consistența prognozelor a fost sporită prin cuplarea acestui model cu cel ce urmează, construit pe baza unei funcții de producție omogenă de tip clasic.

Al doilea model, dezvoltat într-o formă econometrică are la bază următoarea ecuație:

$$Y = g\ (Lm, X, K, F, t), \quad (10)$$

unde Y este PIB-ul în termini reali, Lm – forța de muncă ocupată, X – exportul, K – stocul de capital fix, F – stocul de capital străin, t – componenta trendului care captează progresul tehnic.

Presupunând că funcția (10) este lineară în exprimarea prin logaritmi şi diferențiind apoi am obținut următoarea expresie, care explicitează determinanții ratei de creştere a PIB:

$$y = b0 + b1lm + b2x + b3k + b4f \qquad (11)$$

unde minusculele semnifică ratele de creştere ale variabilelor, iar parametrii b0, b1, b2, b3 şi b4 semnifică elasticitatea output-ului în raport cu munca, exportul, capitalul fix şi, respectiv, capitalului străin.

Pentru evitarea problemei dificile a evaluării stocului de capital şi în concordanță cu alți autori, am înlocuit rata de creştere a stocului de capital cu ponderea investițiilor în PIB, atât în cazul capitalului intern, cât şi al celui străin. De asemenea, calculele au avut la bază estimările în dolari SUA (cu excepția forței de muncă active pentru care s-a considerat valoarea medie anuală). În acest fel, forma finală a ecuației, pe care am utilizat-o pentru estimări, devine:

$$y = b0 + b1lm + b2x + b3id + b4f \qquad (12)$$

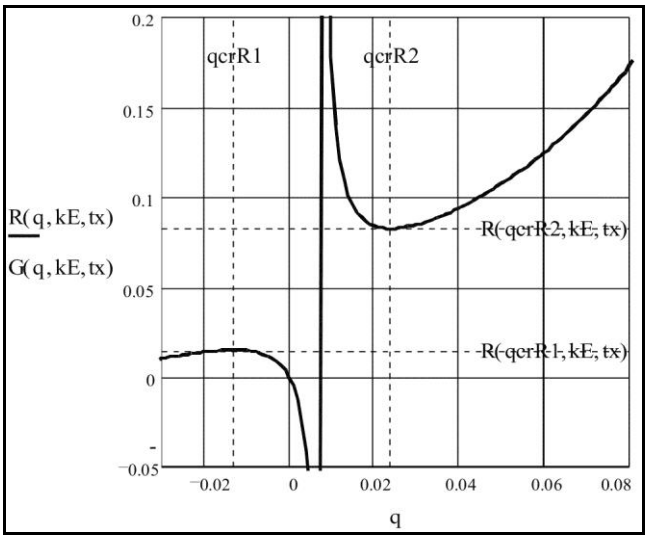
unde id (= Id/Y) – ponderea investițiilor interne (formarea brută de capital fix) în PIB, iar f (= F/Y) – ponderea investițiilor străine directe în PIB.

Rezultatele estimării pentru perioada 1990-2002 s-au dovedit a fi consistente din punct de vedere statistic. Scenariile de prognoză au la bază în principal ipoteze asupra infuziei de capital străin în România, plaja de variație a celorlalte variabile fiind în concordanță cu programele naționale de dezvoltare, cu estimările Uniunii Europene, ale EIU (The Economist Intelligence Unit) sau alte prognoze referitoare la România.

3. REZULTATELE SIMULĂRILOR:SCENARII DE PROGNOZĂ PÂNĂ LA ORIZONTUL ANULUI 2007

Primul model (care explicitează mecanismul dintre funcția sustenabilității şi ritmul PIB) permite stabilirea unor limite ale ritmului creşterii economice, dincolo de care funcția de sustenabilitate şi dinamica inflației îşi pierd în mod accelerat stabilitatea. Subliniem că la baza construirii funcțiilor teoretice, pe a căror analiză ne bazăm concluziile au stat datele statistice pentru perioada 1992-2001. Introducerea sau renunțarea la anumiți ani, înlocuirea unor date statistice preliminare cu cele definitive şi/sau modificările operate în seriile istorice de date pot modifica în mod semnificativ alura şi punctele critice ale graficelor. Una dintre direcțiile viitoare de cercetare este tocmai aceea de a reduce sensibilitatea modelului la datele de intrare. Având în vedere unele date din anii recenți sunt în continuare supuse unor ajustări statistice şi faptul că în curând se va putea dispune de informații statistice semidefinitive pentru anii 2002 şi 2003, reluarea studiului ar putea modifica pragurile calculate cu ocazia acestui studiu.

Figura nr. 1



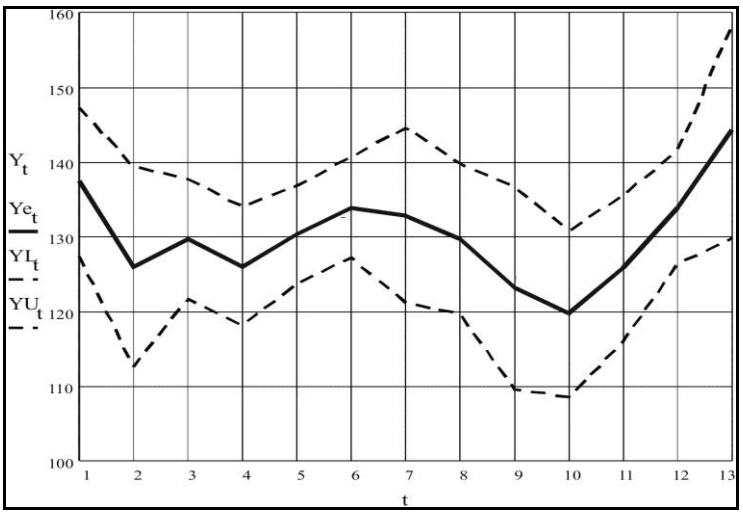
Conform graficului din figura 1, optimul (valoarea minimă) pentru funcția sustenabilității, G, prin prisma comună a datoriei publice şi deficitelor bugetare, corespunde unui ritm anual de creştere a PIB de aproximativ 3,6%. Se observă că pentru ritmuri mai mari de 7% sustenabilitatea este compromisă în mod dramatic. Şi mai gravă este însă situația în care ritmul ar coborî sub 1,5-2%. În apropierea unui ritm de creştere apropiat de valoarea zero, oarecum paradoxal prin prisma teoriei economice standard, funcția stabilității şi-ar pierde complet stabilitatea (semnificația este dată de existența asimptotei verticale din vecinătatea valorii zero de pe abscisă).

În cazul funcției dobânzii, funcția R, optimul (valoarea minimă) corespunde unui ritm anual de creştere a PIB de doar aproximativ 2,4%. Se remarcă totuşi că unui ritm de şapte la sută îi corespunde o rată a dobânzii de sub 15%, ceea ce în condițiile unei perioade cu inflație deosebit de ridicată, precum cea din deceniul trecut, poate fi apreciat ca un lucru oarecum pozitiv. Aceasta se datorează desigur contribuției în eşantion a anilor 2000 şi mai ales 2001.

Ținând cont de tendințele generale descrise de modelul funcției sustenabilității, am aplicat un model econometric simplu pentru a contura câteva scenarii de evoluție a unor indicatori macroeconomici până la orizontul anului 2007. Pe lângă prognozele oficiale şi documentele organismelor internaționale referitoare la evoluția economiei româneşti în viitorii ani, am utilizat ca surse informative studiile şi publicațiile a două instituții prestigioase pe plan mondial în domeniul prognozei cantitative, ”The Economist Intelligence Unit” şi, respectiv, ”Global Insight” (fosta DRI-WEFA).

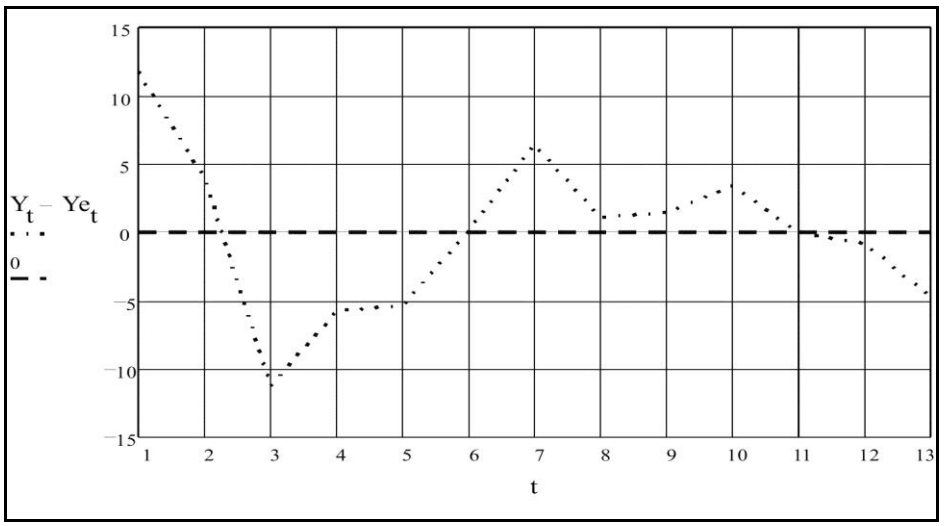
Al doilea model, dezvoltat într-o formă econometrică presupune existența a patru factori majori cu impact asupra dinamicii PIB (notat de noi cu Y). Aceştia sunt forța de muncă ocupată (Lm), exportul (X), investițiile interne (Id) şi, respectiv, fluxul investițiilor străine (If). Perioada de analiză, pe baza căreia s-au estimat coeficienții ecuației de regresie a fost 1989-2002 (1989 este anul inițial, notat cu zero, iar anul final este 2002, notat cu cifra 13). Rezultatele estimărilor sunt prezentate grafic în figura 2 (linia punctată reprezintă PIB-ul real exprimat în dolari PPP, în prețuri constante ale anului 2000; linia continuă este trendul estimat; iar cele două linii întrerupte delimitează intervalul de încredere astfel: YL – limita inferioară şi YU – limita superioară).

Figura nr. 2



S-ar părea că seria reziduurilor, cu toate că intervalul de timp este scurt, prezintă caracteristicile unui proces staționar (aşa cum se observă în figura nr. 3).

Figura nr. 3



În demersul nostru de a realiza o prognoză plauzibilă pentru perioada viitoare am întâmpinat o serie de neajunsuri, printre care menționăm: seria scurtă de timp care a stat la baza modelului de regresie; incoerența perioadei de tranziție prin prisma teoriilor economice de regulă folosite pentru prognoze; inconsistența unor date statistice fundamentale, cum sunt de exemplu cele referitoare la stocul de capital fix; schimbările dese în cadrul mixului de politici economice şi în legislația cu impact direct chiar asupra unor indicatori macroeconomici; schimbările de metodologie statistică (desigur impuse de necesitatea apropierii de standardele europene moderne); nivelul ridicat al inflației care adesea estompează tendințele reale în cazul majorității indicatorilor la nivel macroeconomic ş.a. De aceea, tehnica extrapolărilor nu ne-a fost de mare ajutor.

Conservând sensul legăturilor statistice desprinse cu ocazia analizei pentru perioada trecută, am apelat la o serie de ajustări şi relații suplimentare (justificabile din punctul de vedere al teoriei economice, dar nesusținute pe baze statistice). Acestea au fost facilitate de literatura existentă pe problema prognozelor pe termen scurt şi mediu şi de studiile publicate îndeosebi de cele două instituții menționate. În final, am sintetizat rezultatele în cadrul a două scenarii, A şi B, pe care le prezentăm în tabelul următor, împreună cu o sinteză pentru acelaşi număr de indicatori a prognozelor de dată recentă publicate de ”The Economist Intelligence Unit” (IU) şi, respectiv, ”Global Insight” (GI).

Prognoze	**Lm (mii. pers.)**	**X (mil. $)**	**Id (% PIB)**	**If (% PIB)**	**Y (mld. dolari 2000 PPP)**
Realizat 2002	9035	13869	21.1	2.4	139.5
Varianta A					
2003	8900	15000	21.0	2.2	145.8
2004	8850	16500	21.5	2.4	151.6
2005	8950	17500	22.2	2.5	156.9
2006	8900	19000	23.0	2.6	163.2
2007	8900	22000	23.5	2.4	171.4
Varianta B					
2003	9100	18000	22.5	2.8	146.5
2004	9100	22500	24.0	3.5	156.0
2005	9150	24000	26.5	5.0	166.1
2006	9200	27000	27.0	4.0	177.8
2007	9250	29000	27.5	4.5	187.5
Varianta IU					
2003	8800	20716	22.3	2.7	145.8
2004	8800	23341	23.7	2.8	153.1
2005	8800	24679	25.2	2.8	160.8
2006	8800	26571	26.3	2.8	168.6
2007	8900	28524	27.3	2.6	176.6
Varianta GI					
2003	9033	17336	-	2.5	146.6

Prognoze	Lm (mii. pers.)	X (mil. $)	Id (% PIB)	If (% PIB)	Y (mld. dolari 2000 PPP)
2004	9018	19989	-	2.8	155.5
2005	9028	22326	-	2.8	165.1
2006	9037	24913	-	2.8	175.1
2007	9043	27769	-	2.9	185.8

Bibliografie selectivă

Abrego L.; Ross D.: "Debt Relief Under HIPC Initiative: Context and Outlook for Debt Sustainability and Resource Flow", September, Working Paper, IMF, 2001.

Albu L.-L.: *Strain and inflation-unemployment relationship in transitional economies: a theoretical and empirical investigation*, University of Leicester, Department of Economics, Centre for European Economic Studies, Leicester, ACE-PHARE, December, 1997.

Albu L.-L.: *Tranziția economiei sau tranziția ştiinței economice?*, IRLI-Expert, Bucureşti, 1998.

Albu L.-L.: "Modele nonlineare şi haos în economie", *Probleme economice*, 28, 1999.

Albu L.-L.; Pelinescu E.: "Sustainability of Public Debt and Budget Deficit", în: *Economic Transition in Romania. Past, Present and Future* (Eds.: C. Ruhl and D. Daianu), The World Bank, RCEP, Bucharest, 2000.

Barro R.: "The Ricardian Approach to Budget Deficits", NBER, *Working Paper*, No. 2685, 1988.

Berge P.; Pomeau Y.; Vidal C.: *Order within Chaos*. New York: Wiley, 1986.

Blanchard O. J.: "Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators", *OECD Working Paper*, 79, Paris, 1990.

Budina N.; Malisyewski W.; De Menil G.: *Monetary Policy, Demand for Money and Inflation in Romania*, July, Annex 3, 1998.

Buiter W. H.: "Guide to Public Sector Debt and Deficits", *Economic Policy*, Volume 1, November, 1985.

Cassard M.; Folkerts-Landau D.: "Sovereign Debt:Managing the Risks", Finance & Development, http:/www.imf,org./extern,pubs/ft/fandd/1997/12/pdf /cassard.pdf, 1997.

Chalk N.: "Fiscal Sustainability with Non- Renewable Resources", *IMF Working Paper*, March, 1998.

Cooper R. N.: "Economic Stabilization and Debt in Developing Countries", Cambridge MA: The MIT Press, 1992.

Coricelli F.: "Fiscal Policy a Long Term View", in Fiscal Policy in Transition, in *Economic Policy Initiative*, 3, Forum Report of the Economic Policy Initiative, 1997.

Croitoru L.: Politica fiscală a României în perioada 1990-1995, CEMAT, 1996.

Cuddington J.: "Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries", *Economics Department Georgetown University*, Washington, 1996.

Dăianu D.; Albu L.-L.: *Strain and the Inflation-Unemployment Relationship: A Conceptual and Empirical Investigation*. Econometric Inference into the Macroecono-

mic Dynamics East European Economies, University of Leicester, UK. Research Memorandum, No. 96/15, 1996.

Dobrescu Emilian: "Dihotomia real-nominal în economia românească de tranziție", în: *Microeconomia aplicată*, nr. 1, supliment, 1997.

Dobrescu Emilian: *Macromodels of the Romanian Transition Economy*, Expert Publishing House, Bucharest, 2000.

Dornbusch R.: *Debts and Deficits*, Leuven and MIT University Press, 1987.

Dooly M.P.: "A Retrospective on the Debt crisis" în P.Kenen (ed.), *Understanding interdependence: The Economies of the Open Economy*, Princeton University Press, 1995.

Eisner R.: "Budget Deficits: Rhetoric and Reality", *Journal of Economic Perspectives*, November, 1989.

Elmendorf D.W.; Mankiw G.: "Government Debt", January, Paper Prepared for the Handbook of Macroeconomics, 1998.

Fetherston M.J.; Godley W.A.H. (1978): "New Cambridge Macroeconomics and Global Monetarism: Some Issues in the Contact of UK Economic Policy", in Brunner, K. and Metzler, A.H. (eds.), *Public Policies in Open Economies*, Amsterdam, North Holland, 1998.

Friedman, M.: "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review 58,* 1968.

Fry M.: "Some Stabilizing and Destabilizing Effects of Foreign Debt Accumulation in Developing Countries", Economics Letters, Vol.39, p.315-321, 1992.

Gandolfo G.: *Economic Dynamics: Methods and Models*. 2nd ed., Amsterdam: North-Holland, 1983.

Garcia F.: "Public Debt Sustainability and Demand for Monetary Base", *Working Papers IMF,* 1998.

Kosterna U.: "The Fiscal Policy Stance in Central and Eastern Europe in Comparison to European Union Countries", in *Economic Policy Initiative*, 3, Forum Report of the Economic Policy Initiative, 1997.

Laurens B.; Piedra E. (1998): "Coordination of Monetary and Fiscal Policies", *IMF Working Paper,* 1997.

Lienert I.; Marciniak P.; Swiderski K.: "Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies", *International Monetary Fund,* 1997.

Lorenz H.W.*: Nonlinear dynamical economics and chaotic motion.* Lecture Notes in Economic and Mathematical Systems 334. Springer-Verlag, 1989.

Luiz de Mello; Khaled Hussein (2001), "Is Foreign Debt Portofolio Management Efficient in Emerging Economies?", August, Working Paper, IMF, WP/01/121, 1989.

Mello L.; Hussein K.: "Is Foreign Debt Portfolio Management Efficient in Emerging Economies?", August, Working Paper, IMF, 2001.

Mundell R.A.: "Debts and Deficits in Alternative Macroeconomic Models", *Revista di Politica Economica*, VII-VIII, Roma, 1990.

Olding-Smee J.; Riley C.: *Approaches to the PSBR*, National Institute of Economic and Social Research, August, 1985.

Rocha R.R.; Saldanha F.: "Fiscal and Quasi Fiscal Deficits, Nominal and Real Measurement and Policy Issues", *Working Paper*, *WPS,* 1992.

Roubini N.; Sachs J.: “Government spending and budget deficits in the industrial countries”, *Economic Policy*, April, 1989.

Soliman A.S.: “Transition from Stable Equilibrium Points to Periodic Cycles to Chaos in a Phillips Curve System”, *Journal of Macroeconomics,* 18, 1996.

Stournaras Y.: “Public Sector Debt and Deficits in Greece: The Experience of the 1980s and Future Prospects”, *Revista di Politica Economica*, VII-VIII, Roma, July-August, 1990.

Văcărel I.: *Politici fiscale şi bugetare în România – 1990-2000*. Editura Expert, Bucureşti, 2001.

Wilcox D.: ”Sustainability of Government Deficits: Implication of the Present Value Borrowing Constraint”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 21, August, 1989.

*** Anuarul statistic al României 2000, Institutul Național de Statistică, Bucureşti, 2001.

*** International Monetary Fund (1996): *World Economic Outlook, Focus on Fiscal Policy*, May.

*** OECD (1989): “Special Features, Macroeconomic Stabilisation and Restructuring Social Policy – Romania”, *Economic Survey.*

*** Programul de guvernare pentru perioada 2001-2004, Guvernul României, 2001.

*** STANDARD&POOR’S (1999): Analysis – ROMANIA, Sovereign Rating Service, August.

*** Strategia economică pe termen mediu a României, Guvernul României, 2000.

*** Programul Economic de Preaderare a României, Guvernul României, 2003.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Pr.
TOTAL VENITURI : din care	39,8	41,9	37,4	33,9	32,1	32,1	29,9	30,3	31,9	31,9	31,2	30,1	29,7	30,9
Curente	39,5	38,9	36,6	33,6	31,9	32,0	29,8	29,1	29,7	31,8	31,1	30,1	29,6	30,5
A. Taxe	35,5	33,2	33,5	31,3	28,2	28,8	26,9	26,5	28,2	30,1	29,2	28,0	27,6	28,4
A1. Taxe directe	22,7	23,7	25,0	21,6	20,1	19,6	17,9	16,8	16,2	18,5	17,9	17,0	16,4	16,7
Profit	7,1	5,1	5,3	3,8	3,8	3,9	3,3	4,3	3,0	3,1	2,5	1,9	2,0	2,3
Taxe pe salarii	6,8	7,6	7,6	6,6	6,5	6,4	6,1	5,5	5,0	3,3	3,4	3,2	2,8	3,2
Contribuţii sociale	7,9	10,0	10,3	9,3	7,9	7,9	7,5	7,0	8,3	10,6	10,8	10,8	10,7	10,1
Alte taxe directe	1,0	1,1	1,8	2,0	1,9	1,4	1,0	0,0	0,0	0,2	1,3	1,1	1,0	1,1
A2. Taxe indirecte: din care	12,8	9,5	8,5	9,7	8,1	9,3	8,9	9,7	12,0	11,6	11,3	11,1	11,2	11,6
Accize	11,8	8,3	6,9	3,7	1,6	1,5	1,4	1,7	2,3	3,1	2,3	2,3	2,1	2,8
TVA	0,0	0,0	0,0	3,6	4,6	5,2	4,9	4,6	6,1	6,0	6,3	6,3	6,8	7,2
Taxe vamale	0,2	1,1	1,3	1,3	1,1	1,4	1,5	1,3	1,5	1,4	1,1	0,8	0,6	0,4
Alte taxe indirecte	0,8	0,1	0,2	1,0	0,8	1,1	1,1	2,1	2,1	1,1	1,6	1,6	1,6	1,1
B. Nontaxe	4,0	5,7	3,1	2,3	3,7	3,2	2,9	2,6	1,5	1,7	1,9	2,1	2,0	2,2
Capital	0,3	3,0	0,7	0,2	0,1	0,1	0,1	1,2	2,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Alte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
TOTAL CHELTUIELI	38,7	38,7	42,0	34,2	33,9	34,7	33,8	33,9	34,9	35,5	35,2	33,4	29,7	33,6
Curente	30,8	32,7	36,7	29,3	28,1	28,8	28,2	28,5	31,3	32,6	31,7	30,2	29,0	29,7
Bunuri şi servicii: din care	12,3	13,6	14,1	12,0	12,4	12,6	11,8	10,6	11,8	10,5	7,0	6,9	7,1	7,1
Salarii	7,2	7,7	7,5	6,8	6,7	6,5	6,0	4,9	5,0	4,8	5,5	5,0	4,9	5,0
Plăţi dobânzi la datoria publică	0,0	0,0	0,2	0,9	1,4	1,4	1,7	3,4	5,0	5,3	4,8	3,8	3,0	2,9
Subvenţii şi transferuri	19,8	21,6	25,9	18,1	16,3	17,4	16,5	14,0	14,6	14,7	14,4	14,4	14,0	14,6
Subvenţii	8,3	11,7	16,5	8,6	5,8	6,6	6,1	2,5	1,6	1,7	2,2	2,1	2,0	1,9
Transferuri	11,6	9,9	9,4	9,5	10,5	10,8	10,4	11,5	13,0	13,0	12,2	12,3	12,1	12,8
Capital	7,9	6,0	4,1	4,3	5,5	5,3	5,2	4,8	3,0	2,8	3,0	3,1	3,2	3,7
Împrumuturi minus rambursări	0,0	0,0	1,1	0,5	0,2	0,6	0,3	0,6	0,6	0,1	0,4	0,1	0,1	0,1
Deficit (fără venituri din privatizare)	1,0	3,2	-4,6	-0,8	-2,5	-3,8	-5,5	-4,5	-5,1	-5,3	-5,8	-3,3	-2,6	-2,7
Deficit (cu veniturile din privatizare)	1,0	3,2	-4,6	-0,4	-1,9	-2,6	-3,8	-3,5	-3,0	-3,6	-4,0	-3,2	-2,6	-2,7
Deficit primar (cu venituri privatizare)	1,0	3,3	-4,4	0,6	-0,5	-1,2	-2,2	-0,1	2,1	1,7	0,8	0,6	0,4	0,2
Deficit primar (fără venit privatizare)	1,0	3,3	-4,4	0,2	-1,2	-2,4	-3,8	-1,1	-0,2	0, 0	-1,0	0,5	0,4	0,2

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 107/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

METODE UTILIZABILE PENTRU EFICIENTIZAREA SISTEMULUI INSTITUȚIONAL ROMÂNESC

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"METODE UTILIZABILE PENTRU EFICIENTIZAREA SISTEMULUI INSTITUȚIONAL ROMÂNESC",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001

Autor: dr. Ioan BRATU
Documentare: Florina POPA

CUPRINS

1. CREŞTEREA PERFORMANȚELOR ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNEŞTI 383

2. EVIDENȚIEREA CELOR MAI ADECVATE METODE, TEHNICI ŞI PROCEDURI CE POT FI UTILIZATE PENTRU RIDICAREA EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII INSTITUȚIILOR PUBLICE 388

2.1. Managementul prin comparație sau benchmarking 389

2.2. Managementul prin obiective a organizațiilor publice 394

2.3. Managementul prin bugete 401

2.4. Managementul prin proiecte 406

3. STABILIREA CONDIȚIILOR ŞI A POSIBILITĂȚILOR DE APLICARE A METODELOR MODERNE DE MANAGEMENT 411

3.1. Descentralizarea şi consolidarea autonomiei organizațiilor publice 411

3.2. Stabilirea unor structuri organizatorice adecvate scopurilor fiecărei organizații publice 414

3.3. Modernizarea managementului public 417

3.4. Determinarea posibilităților de aplicare în organizațiile publice a noilor metode de management 419

BIBLIOGRAFIE 420

1. CREŞTEREA PERFORMANȚELOR ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNEŞTI

Crearea unei administrații publice sănătoase, bine structurate şi eficace constituie un factor de echilibru şi stabilitate, elemente esențiale în consolidarea statului de drept, în promovarea principiilor şi orientărilor care să asigure progresul şi prosperitatea în toate sectoarele de activitate economico-sociale.

În România, reforma administrației publice a fost impusă de transformările care au avut loc după evenimentele din 1989 care au determinat reconsiderări cu privire la rolul statului în activitatea economico-socială, la raporturile dintre administrație şi societate, la modul de funcționare a administrației publice centrale şi locale. Deşi aceasta a fost inițiată încă din anul 1990, totuşi din variate cauze reforma a fost mult întârziată.

Crearea unui sistem modern şi eficient de administrație publică, deşi a fost considerată o prioritate pentru guvernele României, totuşi numeroase cauze au frânat aplicarea reformei reale în administrație: absența unei strategii adecvate de reformă; constrângeri financiare permanente; insuficienta pregătire şi experiența politicienilor şi a funcționarilor publici pentru a răspunde cerințelor şi exigențelor reformei; utilizarea prea mult timp a vechilor reglementări privind structurile administrative, personalul, funcțiile şi grilele de salarizare şi, nu în ultimul rând, concentrarea activității guvernului asupra problemelor reformei economice, fără să țină seama că acestea nu pot fi soluționate fără reforma administrației publice.

Reforma administrației publice necesită schimbări de substanță în modul de organizare şi conducere, în stabilirea legăturilor între scopuri şi proceduri, între beneficiari şi ofertanți de servicii publice, între cadrul legislativ şi instituțional creat pentru realizarea unei administrații publice centrale şi locale eficace.

În Programul actual de guvernare privind accelerarea reformei în administrația publică se prevede modernizarea structurală şi funcțională şi adaptarea ei concretă la realitățile economiei şi societății româneşti.

Dezvoltarea democrației reclamă, de asemenea, instituirea unei noi relații între administrație şi cetățeni, creşterea şi întărirea rolului autorităților locale şi reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă.

Procesul de reformă a administrației publice implică schimbări pe mai multe planuri:

a) strategic, prin care să se redefinească rolul statului, în sensul delimitării acestui rol de cel al organizațiilor private;
b) legal, îndreptat spre o diminuare a densității legislative, o utilizare mai largă a legilor-cadru, creând posibilități sporite de acțiune pentru autoritățile executive;

c) organizațional, orientat spre reducerea ierarhiilor, simplificarea procedurilor, delegarea execuției unor sarcini publice către organisme care nu fac parte din administrație;
d) cultural, urmărind o schimbare a valorilor şi a modurilor de acțiune a aleşilor politici, a funcționarilor, a utilizatorilor, a grupurilor de interese şi a cetățenilor.

Reuşita reformei presupune în esență:

- formularea unor obiective concrete şi cuantificabile;
- creşterea capacității strategice a administrației publice de a opta pentru diferite proiecte şi de a-şi defini singură prioritățile;
- articularea, într-o viziune integratoare pe termen mediu şi lung, a transformărilor din administrația publică;
- necesitatea unei mai bune reprezentări a intereselor cetățenilor în procesele de luare a deciziilor;
- asigurarea managementului prin obiective;
- consolidarea infrastructurii organizatoare pentru managementul strategic al proceselor din domeniul economic şi social;
- nevoia creşterii funcției de consultanță şi monitorizare în administrație.

Introducerea tehnologiei informațiilor şi comunicațiilor ridică noi probleme pentru administrația publică, dar oferă, în acelaşi timp, posibilități mult mai mari atât pentru creşterea capacității administrative, cât şi pentru sporirea eficacității acestei activități.

În strategia guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică se prevede amplificarea utilizării metodelor specifice tehnologiei informaționale în modernizarea administrației publice şi realizarea următoarelor obiective:

- asigurarea informatizării omogene şi coordonate a instituțiilor din administrația publică centrală şi locală;
- optimizarea fluxurilor de informații între instituțiile de la nivel central şi local pentru servirea mai bună a cetățeanului;
- generalizarea treptată a schimbului de informații bazate pe documente electronice.

Accelerarea reformei administrației publice româneşti presupune studierea şi reținerea experienței pozitive a altor țări în raționalizarea şi eficientizarea administrației publice.

În țările dezvoltate, reformele administrației publice din ultima decadă a secolului 20 au reprezentat un proiect de remodelare a acesteia, după modelul administrației întreprinderilor comerciale private. Adaptarea administrației publice la transformările economico-sociale a constituit una din problemele majore ale reformei.

Administrația s-a mărit pentru a se adapta noii cereri sociale care este contradictorie. Pe de o parte, administrația ca răspuns la nevoia de a-şi spori inter-

venția şi a extinde birocrația, pe de altă parte, pentru a fi mai puțin agresivă şi dominantă încearcă să fie democratică.

Proliferarea intervenției administrației publice în multe țări vestice a fost însoțită de o adevărată explozie a sectorului public, a crescut numărul funcționarilor publici şi al organizațiilor publice, precum şi cheltuielile publice.

Există o aspirație către democrație a aparatului administrativ şi transparentă a procedurilor administrative. Astfel, procedurile autoritare au fost în cea mai mare parte înlocuite cu consultări şi eforturi concertate. Aceasta a implicat o largă descentralizare care permite conducerea problemelor locale, fără a recurge la puterea centrală, ceea ce a presupus o reformă amplă şi profundă a administrației publice centrale şi locale.

Ideea dominantă în realizarea reformei administrației publice a fost desfăşurarea ei pe baze ştiințifice prin stabilirea unor structuri şi folosirea unor metode moderne de mobilizare şi utilizarea resurselor disponibile: umane, materiale şi financiare în scopul îndeplinirii în condiții optime a sarcinilor ce-i revin de satisfacere tot mai deplină a cerințelor societății.

Critica principală adusă administrației publice a fost că organizațiile birocratice de stat şi funcționării din cadrul acestora îşi slujesc propriile interese de producător înaintea celor ale consumatorilor. Această critică a fost motivată, în principal, prin dorința de a reduce costurile serviciilor administrației publice şi prin aceasta de a creşte eficiența şi de a suprima aşa-numitele practici profesionale şi sindicale restrictive. Guvernele conservatoare ale Marii Britanii au justificat incursiunile în puterea producătorului folosind problematica îmbunătățirii calității în interesul suveranității consumatorului. Aceasta implică o provocare pentru legitimitatea şi practicile de lucru ale profesioniştilor şi ale altor grupe de lucrători din administrația publică.

Fără îndoială, modul în care este condusă administrația publică s-a schimbat, nu numai în Marea Britanie, ci şi în alte țări confruntate cu probleme similare – Norman Flynn 1997 – în scopul de a spori exigențele guvernului față de nivelul cheltuielilor publice şi de a dezvolta diferite căi de a conduce administrația publică.

Guvernele acestor țări au apreciat că sectorul public, inclusiv administrația publică, poate beneficia nu numai de expunerea la forțele pieței, ci şi de modele şi metode de management şi de îmbunătățire a calității.

Schimbările cele mai importante se referă la trecerea de la concentrarea pe inputuri şi bugete către concentrarea pe outputuri sau de la modalități vechi la cele noi de management, de la procedee birocratice la managementul proactiv, de la control la împuternicire sau de la monopol la concurență, de la servicii standard la servicii individuale, de la orientare spre organizații către orientarea spre utilizatorii de servicii.

În administrația publică a unor țări occidentale şi, mai ales a Marii Britanii, cu greu poate exista o şcoală, un spital, un departament de servicii sociale, universitate sau colegiu, care să nu fi devenit într-un fel sau altul pătruns de noțiuni folosite curent în cazul întreprinderilor comerciale care au reconceptualizat şi remodelat totul în calea lor.

În mod evident, diferite sfere ale activității economico-sociale au fost supuse raționalității economice, de la spital, la stație de cale ferată, la clasă şcolară la muzeu. Pacienți, părinți, pasageri şi elevi toți au fost reimaginați ca clienți.

În aceste țări reforma administrației publice – Ian Kirkpatrick, Miguel Martínez Lucio 1995 – a urmărit realizarea unui control riguros asupra cheltuielilor publice, ridicarea calității activității şi extinderea forțelor pieței asupra serviciilor publice.

În cadrul acestui proces larg de reimaginare a administrației publice după pozițiile întreprinderilor comerciale, problema îmbunătățirii calității a fost situată în centru.

În acest sens, calitatea, aşa cum a fost înțeleasă în administrația publică, a fost asociată cu o critică fundamentală a structurilor organizaționale practicate, a culturilor şi practicilor de lucru.

În orice economie concurențială, reducerea continuă a costurilor şi îmbunătățirea calității sunt esențiale pentru ca o organizație să rămână în activitate. Competitivitatea se măsoară prin trei dimensiuni: calitate, preț şi termen de livrare. Pe măsură ce calitatea se îmbunătățeşte costurile scad, iar satisfăcând clientul din punct de vedere al calității şi al prețurilor, organizația îşi va putea desfăşura în continuare activitatea.

Îmbunătățirea calității serviciilor publice în sensul cel mai larg a devenit o trăsătură importantă a reformelor administrative. Prin aceasta s-a urmărit ca schimbările anvizajate să devină legitime şi realizate în interesul tuturor cetățenilor.

Administrația privată şi practicile sale manageriale sunt considerate superioare tradițiilor administrației publice. Ele au multe trăsături care includ introducerea relațiilor comerciale, demontarea culturilor birocratice şi stabilirea unor specificații raționale de servicii aflate atât în responsabilitatea angajatorilor cât şi a angajaților.

Îmbunătățirea calității şi a performanțelor organizației presupune să se acorde atenție cerințelor consumatorului. Procesul de îmbunătățire continuă a calității trebuie să fie condus de client. Toate acestea presupun îmbunătățirea comunicării între diferitele departamente funcționale ale organizației, implicarea şi participarea angajaților.

Îmbunătățirea calității a fost considerată ca justificare şi rezultat al schimbărilor organizaționale radicale.

În întreaga administrație publică trebuie să fie create noi relații prin care o varietate de furnizori de produse şi servicii (inclusiv cei din sectorul privat) să fie stimulați să concureze pentru contracte de livrare şi prestare. Aceasta este menită să răspundă necesității reducerii costurilor generale ale produselor şi serviciilor.

În Marea Britanie, de exemplu, abordările manageriale care în principal au fost aplicate în administrația privată s-a considerat că pot fi aplicate cu adaptările necesare şi în administrația publică. Chiar dacă scopurile şi funcțiunile pot fi cu totul diferite de cele din administrația privată, aceste abordări au fost promovate în ciuda unor opinii din administrația publică, care au cu totul alte vederi în ceea ce priveşte modul în care trebuie conduse serviciile publice în interesul public.

Faptul că administrația publică a fost condusă tradițional, conform unor principii rigide, diferite de cele aplicate în administrația privată, nu a fost luat în seamă.

În administrația publică au fost susținute o varietate de abordări privind calitatea activității pentru sprijinirea proiectului de reorganizare a acesteia.

Eficacitatea şi eficiența se îmbunătățesc atunci când se utilizează metode moderne în organizarea şi conducerea administrației publice, când creşte implicarea funcționarilor publici, când responsabilitățile sunt transferate la nivelurile inferioare ale administrației, o dată cu stabilirea sistemului de responsabilități, pe fiecare nivel şi a procedurilor de realizare a activităților şi de îndeplinire a obiectivelor.

2. EVIDENȚIEREA CELOR MAI ADECVATE METODE, TEHNICI ŞI PROCEDURI CE POT FI UTILIZATE PENTRU RIDICAREA EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII INSTITUȚIILOR PUBLICE

În Programul de guvernare pe perioada 2001-2004 privind reforma administrației publice centrale şi locale se prevede stabilirea în conformitate cu reglementările legale a unor structuri de organizare cadru – suple şi eficiente – privind organizarea şi funcționarea ministerelor şi a agențiilor guvernamentale, prefecturilor, consiliilor județene şi locale, primăriilor; reducerea numărului departamentelor, a direcțiilor generale, direcțiilor, oficiilor, serviciilor şi birourilor din administrația publică centrală şi locală şi diminuarea substanțială a numărului persoanelor cu funcții de conducere şi de execuție din administrația publică centrală şi locală. De asemenea, se prevăd: asigurarea coerenței procesului administrativ, perfecționarea managementului public, eliminarea blocajelor birocratice din administrația centrală şi locală cu care sunt confruntați cetățenii şi agenții economici, asigurarea transparenței proceselor administrative şi comunicarea operativă cu cetățenii, simplificarea şi raționalizarea procedurilor şi proceselor administrative etc.

Realizarea acestor măsuri presupune abordarea ştiințifică a structurilor şi a proceselor care se desfăşoară în cadrul administrației publice centrale şi locale, utilizarea unor metode moderne de conducere şi execuție a proceselor administrative.

Performanțele oricărei organizații depind într-o mare măsură de calitatea conducerii, de metodele şi tehnicile utilizate de aceasta pentru a-şi exercita funcțiile. În consecință, sporirea performanțelor organizațiilor publice implică reconsiderarea şi înnoirea metodelor şi a tehnicilor de conducere şi de execuție utilizate la nivelul tuturor eşaloanelor organizatorice.

În literatura de specialitate – Ovidiu Nicolescu 2000 – sunt prezentate numeroase (peste 100) metode şi tehnici de management, folosite cu precădere pentru exercitarea funcțiilor managementului.

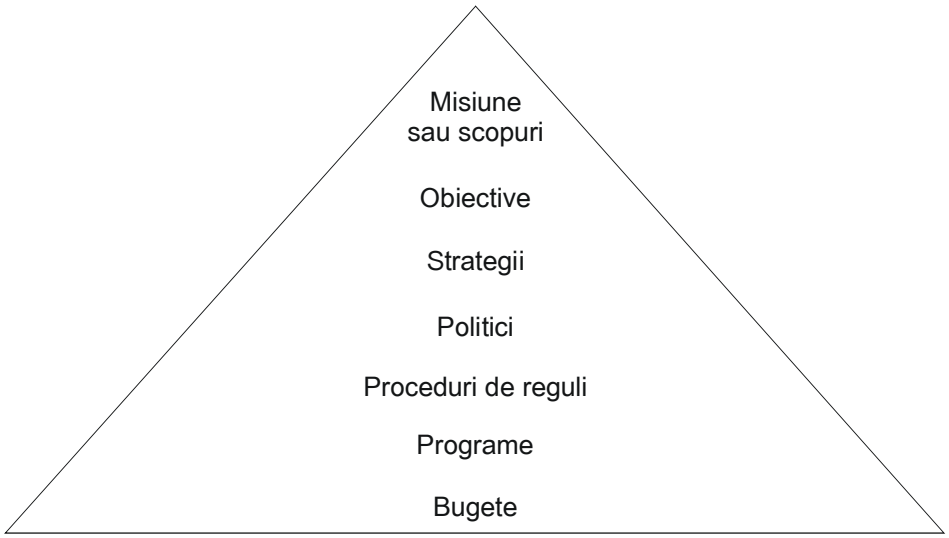
În acest studiu, nu ne-am propus şi nici nu este posibilă şi necesară, o abordare exhaustivă a metodelor şi tehnicilor multiple şi variate ce ar putea fi aplicate în conducerea organizațiilor publice.

Având în vedere multitudinea metodelor de management existente în literatura de specialitate, în continuare ne vom opri doar asupra principalelor aspecte ale celor mai recente şi mai utile instrumente pentru ridicarea eficacității şi eficienței activităților desfăşurate în administrația publică românească.

O imagine globală asupra conținutului procesului de management al fiecărei organizații se poate obține din examinarea schemei nr. 1.

Schema nr. 1

Ierarhia planurilor



***Sursa**: N. Hoanta, C. O'Donnell, H. Weihrich, Management, McGraw Hill Book Company, New York, Eighth Edition, 1984, p.105.*

2.1. Managementul prin comparație sau benchmarking

Benchmarking-ul reprezintă o metodă de analiză comparativă utilizată în scopul evaluării produselor, serviciilor, proceselor, practicilor şi performanțelor unei organizații.

Practica a dovedit că succesul unei organizații se obține atât învățând din experiența proprie, cât, mai ales, din experiența altor organizații. Deoarece o altă organizație a găsit deja soluții mai eficiente trebuie să se studieze experiența ei.

Pentru a face față cu succes cerințelor în creştere, organizația fie ea privată sau publică trebuie să-şi însuşească permanent noi proceduri de lucru şi trebuie să pună în practică idei noi. Acest lucru înseamnă că organizația respectivă trebuie să se schimbe şi să-şi îmbunătățească performanța învățând de la alte organizații.

Prin compararea soluțiilor proprii cu altele mai bune, putem învăța cum să ne îmbunătățim propria situație. Acesta este scopul *benchmarking*-ului: să învățăm de la ceilalți. În condițiile economiei de piață, obținerea informațiilor necesare, preluarea soluțiilor performante ale altora şi implementarea lor într-o anumită organizație reprezintă o funcție a managementului.

Benchmarking-ul face parte din conceptul de management al calității şi îşi are originea în industrie. Însă, tot mai multe companii, bănci, dar şi organizații precum: agențiile guvernamentale, spitale sau şcoli, descoperă acest concept ca potrivit pentru ele. Compararea practicilor din diferite domenii este utilă şi poate duce la îmbunătățiri considerabile.

Benchmarking-ul, a fost creat în SUA de Compania Rank Xerox în deceniul 8 al secolului trecut, care şi-a ameliorat substanțial activitatea inspirându-se din practicile operaționale ce aparțin altor sectoare de activitate, Toyota, American Expres etc. Compania Boeing, Digital Equipment Corporation şi Motorola au urmat aceeaşi cale.

Cuvântul *benchmark* este împrumutat din geometrie şi se referă la un reper utilizat ca un punct de referință, jalon pentru comparație.

În management, *benchmarking* înseamnă un punct de referință sau o unitate de măsură pentru efectuarea comparațiilor, un nivel de performanță considerat ca standard de excelență pentru o anumită structură şi pentru un anume proces.

Scopul *benchmarking*-ului este de a ne da seama cum îşi măsoară alte organizații performanțele, structurile şi ce procese se folosesc. *Benchmarking*-ul este metoda prin care putem privi în exterior (în afara organizației) sau din exterior spre interiorul organizației pentru a găsi, introduce şi ridica performanța.

Mai multe obiective se află la originea unui demers de *benchmarking*:

- satisfacerea clientului;
- ameliorarea performanțelor prin fixarea de obiective eficiente şi credibile;
- descoperirea celor mai bune metode şi practici;
- evaluarea propriilor forțe şi slăbiciuni pentru a acționa în vederea ridicării performanțelor;
- facilitarea unei conduite pentru schimbare.

Benchmarking-ul este modalitate ce constă în căutarea celor mai bune practici operaționale cu scopul de a adapta sau adopta aspectele lor pozitive şi de a le pune în mişcare pentru ca organizația respectivă să devină mai performantă. Este vorba deci de a începe prin a te cunoaşte, prin a căuta să faci ce este mai bine, prin a recunoaşte diferențele şi pentru a obține profit prin apropierea de excelență.

Benchmarking-ul studiază procesele în continuitatea lor şi se interesează de cum sunt obținute performanțele unei întreprinderi sau instituții în raport cu cele mai bune din domeniile lor de activitate.

Toate componentele unei întreprinderi sau instituții pot face obiectul unei comparări: produse, procedee de fabricație, gestiunea fluxului de logistică, servicii aduse clienților, funcții (aprovizionare, facturare, plata către furnizori, recrutare etc.).

Originalitatea metodei *benchmarking* constă în efectuarea de comparații între performanțele obținute de întreprinderi şi instituții.

Benchmarking-ul elimină acțiunea la întâmplare prin analiza proceselor şi a factorilor determinanți, arătând drumul spre cele mai bune practici.

În literatura de specialitate sunt prezentate patru tipuri de *benchmarking*:

a) *benchmarking*-ul intern: comparația se face la acelaşi tip de operații din aceeaşi organizație (între departamente, servicii, birouri etc.);
b) *benchmarking* funcțional: comparația funcțiilor similare între organizații din acelaşi sector de activitate pentru decelarea de tehnici novatoare;
c) *benchmarking* generic: comparația are loc între organizații din sectoare diferite asupra proceselor sau metodelor similare de lucru;
d) *benchmarking* extern: comparația organizațiilor din țara noastră cu organizații similare din alte țări (numărul de ministere, numărul de agenții guvernamentale, dimensiunea fiecărui minister sau agenții exprimate prin numărul de funcționari şi dotarea tehnică etc.) în scopul ameliorării performanțelor organizației respective față de alte organizații model.

Studiul de *benchmarking* presupune parcurgerea a patru etape: planificarea, colectarea, analiza şi adaptarea.

În **prima etapă,** de planificare, are loc formarea, alcătuirea echipei care constituie un factor decisiv. Calitățile membrilor acesteia trebuie să includă capacitatea de a lucra în echipă, motivația, timpul disponibil, cunoaşterea procesului respectiv al organizației şi culturii acesteia, precum şi abilitate de comunicare.

Documentarea procesului: identificarea zonei de interes şi a factorilor critici pentru succes, crearea unui sistem de măsurători pentru aceşti factori.

Stabilirea ariei de cuprindere a studiului de *benchmarking*: un studiu poate analiza o zonă mai extinsă sau mai restrânsă, în mod superficial sau amănunțit.

Chiar de la început trebuie stabilit foarte precis obiectivul studiului de *benchmarking* şi metodele adoptate pentru ca scopul şi aria de cuprindere a proiectului să fie clare atât în cadrul etapei, cât şi în afara ei.

Pentru a facilita o primă trecere în revistă a partenerilor potențiali, trebuie stabilită încă din etapa de planificare, parametri generali pentru căutarea partenerilor şi o primă selecție a criteriilor care sunt legate de identificarea factorilor critici pentru succes. Pe baza criteriilor selectate se face o primă trecere în revistă a posibililor parteneri.

Etapa se încheie cu stabilirea planului de colectare a datelor şi o cercetare secundară a informațiilor cu caracter general.

A doua etapă, de colectare a datelor

După colectarea inițială a informațiilor preliminare, se trece la strângerea de informații mai specifice proceselor şi procedurilor studiate.

Căutarea surselor de informații potrivite şi colectarea de date utile permite trecerea la evaluarea şi identificarea partenerilor potențiali. Rezultatele sunt condensate în scopul reducerii numărului de parteneri potențiali la acele organizații care servesc cel mai bine nevoilor. Selecția se realizează având în vedere organizațiile care au cele mai bune practici, pe baza declarației de scop şi a identificării factorilor critici pentru succes. Informațiile obținute, mai ales prin cercetarea secundară trebuie verificate şi completate.

După culegerea datelor cantitative cu caracter general, se continuă cu colectarea datelor specifice, calitative, despre câteva instituții. În funcție de informațiile necesare, se aleg instrumentele de colectare adecvate.

După identificarea instituțiilor cu cele mai bune practici şi realizarea instrumentelor-pilot de colectare a datelor se trece la contactarea partenerilor pentru a le solicita participarea la studiul de *benchmarking*. Apoi are loc evaluarea partenerilor şi selecționarea celor mai potriviți parteneri pentru scopul proiectului de *benchmarking*. Prin realizarea, transmiterea şi colectarea chestionarelor – la şi de la partenerii selectați – se strâng informații cu caracter general. Pentru investigații detaliate se elaborează un chestionar detaliat, combinat cu realizarea de interviuri şi vizite la fața locului. În timpul colectări datelor, unele aspecte importante pot fi neglijate sau apar pe parcursul colectării. Este foarte important să se colecteze ulterior şi informațiile care lipsesc.

În **etapa a treia,** compararea datelor privind performanța actuală a instituției cu datele partenerilor, se procedează mai întâi la sortarea, completarea şi standardizarea datelor de performanță propuse pentru pregătirea comparației şi identificarea diferențelor. Este important să dispunem de unități de măsură potrivite pentru a face datele provenite din instituții diferite comparabile. Prin compararea performanțelor proprii cu cele ale partenerilor de *benchmarking* rezultă aşa-numita diferență de performanță.

Deosebit de utilă este identificarea factorilor determinanți şi a celor mai bune practici operaționale: ceea ce fac şi ceea ce nu fac participanții; cum procedează?; care sunt factorii determinanți? etc. După ce s-au găsit diferențele în performanță, se analizează în detaliu, acele practici operaționale, prin care alte instituții au reuşit să-şi asigure un avantaj față de organizația studiată.

Pe această bază se formulează strategia de implementare, evaluarea adaptabilității practicilor şi a factorilor determinanți; identificarea oportunităților de îmbunătățire; analiza costurilor şi beneficiilor; întocmirea, elaborarea planului de implementare.

Atunci când se elaborează planul de implementare se ia în considerare şi comunicațiile – atât situația existentă cât şi dezvoltările de viitor. Întocmirea planului de implementare se discută din fazele de început cu toate părțile implicate pentru a mări şansele de acceptare.

În analiza datelor se are grijă să nu se distorsioneze datele cu interpretări personale şi să se lege întotdeauna datele de procesul investigat.

A patra etapă, implementarea planului

Implementarea îmbunătăţirilor face parte din studiu, rezultatele nu trebuie să fie considerate doar recomandări. Este important ca managementul de vârf să insiste asupra monitorizării şi raportării periodice a datelor privind procesul de implementare. Este recomandabil ca experiența acumulată în timpul desfăşurării studiului să fie reflectată într-un document care să contribuie la îmbunătățirea activității în viitor.

În continuare, prezentăm succint metodologia utilizată de Banque de Crédit Lyonnaise – Franța.

Această metodologie (tabelul nr.1) cuprinde patru faze şi zece etape.

Tabelul nr. 1

Etapele unui benchmarking

	Intrări	Procese	Ieşiri
Planificare	Misiuni, scopuri, obiective, diagrama flux	1. Analiza priorităților. Selecționarea proceselor critice. Definirea măsurilor	Descrierea proiectului: scopuri, motive. Câmpuri de aplicare. Avantaje. Măsuri/metode. Timpii necesari
	Descrierea proiectului	2. Stabilirea comparării cu parteneri interni sau externi	Identificarea a 3 sau 4 parteneri potențiali
	Identificarea a 3 sau 4 parteneri potențiali	3. Fixarea priorităților. Validarea planului de colectare de informații	Raportul de informații
Analiză	Raportul de informații	4. Definirea diferențelor dintre performanțe şi procese	Analiza diferențelor
	Analiza diferențelor	5. Calcularea rezervelor. Determinarea tendințelor cu sau fără schimbare	Proiectarea viitoarelor performanțe
Integrare	Proiectarea viitoarelor performanțe	6. Stabilirea instrumentelor pentru comunicare	Raport al celor mai bune practici
	Raport al celor mai bune practici	7. Dezvoltarea noilor obiective şi impactul acestora asupra personalului	Obiective revizuite. Impact asupra personalului
Acțiune	Obiective revizuite. Impact asupra personalului	8. Dezvoltarea planului de acțiune	Plan de acțiune agreat de conducere
	Plan de acțiune agreat de conducere	9. Stabilirea comparării cu parteneri interni sau externi	Etapa de punere în aplicare
	Punerea în aplicare	10. Reevaluarea planului	Reevaluare

***Sursa**: "Benchmarking. În căutarea celor mai bune practici" ghid al MFQ, Adevărul economic, nr. 29/2000, p. 2.*

Fiecare fază şi etapă comportă o intrare, un proces şi o ieşire, ieşirea din prima etapă trebuie să fie intrarea din cea de a doua. Această abordare este la fel pentru fiecare dintre etape până se ajunge la sfârşitul studiului.

Benchmarking-ul a avut ca scop repoziționarea băncii față de analiza existentă şi de reconfigurarea efectivă a proceselor.

În doi ani s-au realizat operațiuni de *benchmarking* pentru cinci aplicații: dispozitivul comercial față de întreprinderi, concesiuni de credit către întreprinderi, organizarea pieței de "meserii" (comercianți, artizani, liber-profesionişti) comercializarea valorilor mobiliare către persoanele particulare şi împrumuturi către persoane particulare.

Prin aplicarea acestei metode la Banque Lyonnaise, aceasta a beneficiat de o remarcabilă revenire în cadrul investițiilor. Pe fond s-a raportat față de cei mai buni, mai ales față de băncile americane, care sunt foarte avansate pe plan de management şi a constituit o sursă foarte bogată de informații, permițând să se câştige mult timp. Pe formă, trimiterea pe teren a membrilor echipei care au participat la redactarea proceselor, a fost ca un adevărat catalizator. Acest lucru a permis sporirea credibilității şi a făcut să evolueze starea de spirit din cadrul BCL. De asemenea, s-a reuşit să se aplice noi practici, cum ar fi generalizarea punctajului, dezvoltarea mesageriei electronice, utilizarea laptopurilor – factori de creştere a eficienței. Concret, dacă înainte erau necesare patru zile şi jumătate pentru a aproba o cerere de împrumut imobiliar, acum problema este rezolvată într-o oră. Prin proiectul de dispozitiv comercial pentru întreprinderi, de exemplu, acest serviciu a fost complet restructurat. Pe primul loc se află segmentarea clientelei în funcție de importanța fiecărui client, de ceea ce doresc şi de potențialul acestora. Apoi, un profesionalism pe funcții pe trei meserii: comercial, colaboratori care asigură analiza de credit şi administratorii de cont însărcinați cu a avea grijă de clientelă în relațiile cotidiene şi calității serviciului, întărirea spiritului de a lucra în echipă.

Aplicarea acestei metode la Banque de Crédit Lyonnaise, instituție care îşi desfăşoară activitatea pe baza legislației bancare existente, a normelor, regulilor şi procedurilor stabilite, ne îndreptățeşte să apreciem că metoda poate fi aplicată şi în instituțiile publice româneşti, mai ales în scopul raționalizării şi eficientizării structurilor, al relațiilor dintre componente, al proceselor operaționale etc. în vederea adaptării acestora la cerințele reformei administrative. Avem în vedere raționalizarea configurației administrației publice şi optimizarea relațiilor în cadrul organizației şi între organizații, definirea clară a obiectivelor, a activităților şi atribuțiilor ce le revin, abandonarea procedurilor care nu mai sunt necesare, simplificarea procedurilor şi adoptarea unor noi proceduri etc.

2.2. Managementul prin obiective a organizațiilor publice

Reforma administrației publice necesită schimbări clare şi de substanță şi reorientări majore în conceptualizarea modului de organizare şi conducere, legă-

turi clare şi coerente între scopuri şi proceduri, între beneficiarii şi ofertanții de servicii publice etc.

În strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică se prevede: asigurarea managementului prin obiective.

Managementul în general, inclusiv managementul public, implică libertatea de acțiune în alocarea şi utilizarea resurselor pentru a realiza un set de obiective.

Problema principală care se pune nu este dacă managementul trebuie să devină mai eficace, ci cum pot fi ridicate performanțele – ce mijloace, metode sau instrumente sunt disponibile.

Promovarea unui management mai bun în administrația publică presupune ca analiză metodele de management mai de succes şi a aplicabilității lor potențiale.

Una din metodele utilizate cu succes în conducerea organizațiilor, fie ele particulare sau publice, în țările dezvoltate este managementul prin obiective (*management by objectives* – MBO).

În literatura de specialitate sunt prezentate multe definiții, ceea ce relevă că mulți teoreticieni şi practicieni s-au ocupat de acest subiect. Dacă analizăm definițiile date, rezultă o diversitate de definiții care diferă prin varietatea aspectelor incluse, generalitate şi exactitate.

Conducerea prin obiective a unei organizații – Corneliu Russu 1996 – integrează într-un mod sistematic, principalele activități manageriale focalizate spre îndeplinirea în condiții de eficacitate şi eficiență a unui ansamblu de obiective riguros stabilite.

Obiectivele reprezintă rezultatele finale dorite, stabilite pentru ansamblul organizației şi pentru subdiviziunile sale organizatorice ierarhizate şi integrate într-o rețea. Astfel, sistemul de obiective include: obiective generale ale organizației; obiective derivate de gradul I – specifice funcțiilor organizației; obiective derivate de gradul II – specifice activităților acesteia; obiective specifice compartimentelor operaționale şi funcționale şi obiective individuale ale conducătorilor de nivel inferior şi executanților.

Potrivit opiniei specialistului american – Dale D. McConkey 1975 -, cuvântul-cheie în managementul prin obiective este “managementul”, nu “obiective”. Această deosebire este necesară şi importantă, întrucât eşecul în aprecierea acestei distincții a fost la rădăcina multor greşeli de management în încercarea de a practica această metodă. Când cuvântul “obiective” este considerat cuvântul-cheie, atunci ele sunt subliniate în relația cu sistemul, fiecare din obiective devine un fetiş, iar managerii sunt însărcinați să înscrie o listă de obiective pentru funcțiile lor. Aceste obiective sunt de obicei scrise, fără încheierea acțiunii necesare care trebuie să preceadă obiectivele. Rezultatul pentru manager este o listă cu obiective neconcordante şi neechilibrate, al căror sens, importanță şi funcție par de neînțeles. Adesea managerul este încurcat de felul în care obiectivele pot

să îl ajute să-şi conducă mai bine desfăşurarea activității. Obiectivele scrise în această manieră pot împiedica, mai degrabă, decât să ajute la ridicarea performanțelor organizației.

MBO de succes vizează numai o parte importantă, vitală a întregului sistem. Managerul se asigură că sistemul de management este aşezat astfel ca el să poată poziționa obiectivele în sistem, mai degrabă decât să le aibă la dispoziție şi să le considere ca fiind un sistem.

Deşi MBO a dezvoltat şi a realizat succese remarcabile în afaceri private urmărind obținerea de profituri, este aplicabil şi benefic şi pentru organizațiile publice sau nonprofit.

MBO este adaptabil la orice tip de organizație atâta vreme cât acea organizație are o misiune de îndeplinit. Singura diferență este că tipul şi conținutul lor diferă de la o organizație la alta de la un nivel organizatoric la altul.

Organizațiile publice, ca toate organizațiile au de atins un obiectiv, cu alte cuvinte, să furnizeze un produs sau un serviciu de înaltă calitate comparabil cu mijloacele disponibile.

Aplicările de înalt succes MBO au fost făcute atât în organizațiile cu profit cât şi în cele nonprofit de talie mare, mijlocie şi mică în: SUA, Canada, Europa, Japonia etc. Acestea includ agenții guvernamentale, spitale, şcoli, departamente de poliție şi de apărare etc.

MBO înseamnă de fapt ca prin utilizarea superioară a resurselor să se ajungă la rezultate semnificative din punct de vedere economic şi social.

Cele mai multe organizații publice au nevoie de metode de management mai bune. Multe din aceste nevoi sunt cauzate de creşterea presiunilor din partea celor care utilizează serviciile lor şi aceea care finanțează desfăşurarea activității lor.

MBO ajută la identificarea rapidă a limitărilor, astfel încât orice acțiune posibilă poate fi realizată, eliminând sau minimizând aceste limitări. În absența MBO, limitările ar continua adesea, fără recunoaşterea impactului lor cu progresul organizației. Simultan resursele valoroase ale organizației ar continua să se risipească. Se spune, cu deplin temei, că multe din problemele de rezolvat rezultă din identificarea şi definirea clară a problemei.

În esență, MBO este o modalitate sistematică pentru atingerea scopurilor dorite în toate organizațiile.

Ar fi nerealist să credem că un sistem de management dezvoltat în sectorul privat poate fi aplicat fără o examinare atentă a nevoilor speciale ale organizațiilor publice. Organizațiile publice sunt diferite de corporațiile de afaceri şi diferențele se cer recunoscute şi examinate dacă trebuie să se realizeze beneficiile MBO.

Obiectivele unei organizații publice trebuie să se bazeze pe nevoile pe care ea se străduieşte să le îndeplinească. Obiectivele vor avea de suferit atunci când

nevoile sunt incorect sau inadecvat determinate sau atunci când există o repulsie în urmărirea fiecărei metode disponibile pentru determinarea lor. Adesea nevoile se bazează pe presupunerea a ceea ce clientul necesită şi doreşte. De asemenea, adeseori nu există nici o metodă efectivă de *feed-back* prin care obiectivul poate indica nesatisfacerea sau schimbarea nevoilor. Chiar dacă el este în mod serios nesatisfăcut, nu ar putea să facă prea mult, deoarece nu are alternative. Multe servicii guvernamentale constituie monopoluri deoarece ele sunt singura sursă de ofertă pentru serviciile respective.

Metoda şi baza de determinare a priorităților constituie o altă diferență. Determinarea acestora este mult mai dificilă în majoritatea organizațiilor publice. Aceste probleme sunt cuplate cu complicațiile suplimentare ale oficialilor aleşi, ale schimburilor rapide în privința moravurilor şi obiceiurilor şi ale cererilor confuze şi în conflict din partea utilizatorilor finali.

Dificultatea ordonării priorităților a contribuit la criticile întemeiate, de altădată, aduse organizațiilor publice: că se concentrau prea mult pe eficiență fără să privească asupra eficacității.

În mod firesc, nu este recomandabil şi este adesea o adevărată pierdere de timp să se stăruie, mai întâi asupra a cât de bine este făcut ceva (eficiență) înainte de a determina ce trebuie făcut (eficacitatea). Astfel, în absența priorităților bine (determinate) formulate, nu este posibil să se obțină mai multă eficiență pentru ceva ce nu trebuie făcut în primul rând. Organizațiile publice se găsesc în mod frecvent în această poziție.

La cele de mai sus, se cer adăugate insuficienta pregătire managerială, lipsa de control (îndeosebi a persoanelor care participă voluntar la realizarea unor obiective), slaba motivare. Astfel, managerii organizațiilor publice nu pot varia politica de salarii, chiar dacă ar putea motiva o performanță mai bună pentru subordonații săi, dacă ar avea autoritatea necesară.

Practica de lungă durată pentru acordarea unor sporuri pentru vechime în muncă, mai degrabă decât meritul realizării promovărilor în organizațiile publice, a pierdut impactul acestei forme de recunoaştere a meritelor.

Aplicarea MBO în organizațiile nonprofit din țările dezvoltate a avut un impact deosebit de important asupra activității manageriale, cum ar fi:

a) schimbări în conținutul funcțiilor de “administrare” şi de “conducere”.

Principalele funcții de altă dată sunt acum subfuncții ale stabilirii obiectivelor disipării realizării obiectivelor şi măsurării rezultatelor. Astfel, aceia care administrează o organizație de obicei sunt ocupați frenetic, făcând multe lucruri diferite, adesea lucrând excesiv multe ore şi sperând că se va întâmpla ceva. Aceia care conduc fac ca lucrurile să se întâmple luând decizii, mai întâi, asupra a ceea ce ar trebui făcut şi apoi sistematizând toate resursele şi acțiunile lor. Cei din urmă controlează de obicei operațiunile lor, cei dintâi au în mod frecvent operațiuni în afara controlului;

b) MBO a contribuit la perfecționarea planificării.

Astfel, planificarea, valoarea sa şi ajutorul managerului sunt în mod sporit apreciate. Mai important este faptul că managerul recunoaşte nevoia reală de planificare.

Abordările de mare succes au fost acelea în care managementul poate fi caracterizat printr-un stil echilibrat, participativ, unul care încurajează maximum de participare;

c) definirea mai precisă a delegării.

Aceasta este abordată într-o manieră favorabilă obținerii unor rezultate mai bune. Fiecare este delegat cu obiective specifice sau rezultate finale pentru care este responsabil. Atât subordonatul cât şi şeful lui cunosc rezultatele finale specifice pe care trebuie să le îndeplinească. Astfel, managerii primesc definirea clară a autorității pe care o pot exercita;

d) fundamentarea mai bună a deciziilor.

Două aspecte ale MBO au ajutat în acest sens. MBO aproape că a eliminat descrierea tradițională a funcției de manager. Accentul în descrierile MBO se pune pe manager, deoarece sistemul recunoaşte că el este omul care elaborează şi pune în practică metoda. Aplicațiile MBO permit acum managerilor să stabilească obiectivele măsurabile, să măsoare, mai degrabă limitat, contribuțiile lor în comparație cu obiectivele lor, să primească recunoaşterea meritată în evoluție;

e) îmbogățirea funcției managerului MBO a impus ca fiecare manager să devină şef deplin responsabil al propriului compartiment.

Foarte adesea, planurile de compensații au făcut tot posibilul să distrugă obiectivele importante ale compensației şi promovarea echității şi a motivației. Recompensările care nu erau legate de rezultatele specifice nu erau date managerilor în proporție cu rezultatele obținute. Acestea cu greu pot fi considerate echitabile sau o motivație pentru a încuraja o mai bună performanță. MBO a precipitat schimbări fundamentale insistând ca fiecare compensare să fie cât mai strâns legată de îndeplinirea obiectivelor şi plătită în proporție cu gradul în care obiectivele au fost îndeplinite sau depăşite. Cel puțin de o egală importanță în procesul recompensărilor, este posibilitatea recunoaşterii contribuției, atunci când apare momentul promovării;

f) îmbunătățirea stilurilor de management, astfel ca acesta să devină un suport al MBO;

g) ridicarea prestigiului ştiințelor comportamentale, de la simple indicații la elemente de valoare ale procesului de management.

Când obiectivele specifice au fost delegate spre fiecare manager al organizației, el îşi poate determina propriul destin, prin fixarea obiectivelor îmbunătățindu-şi propria sa planificare; el poate să opereze cu autoritatea pe care ştie că o are şi să ia inițiative atunci când se cere acțiunea corectivă. Accentul pus pe delegarea rezultatelor finale permite participarea şi ajută considerabil prevenirea managementului permisiv;

h) măsurarea şi evaluarea performanțelor manageriale.

Când acest scop este atins, managerul experimentează îmbogățirea substanțială a funcției sale, deoarece destinul său depinde, în mare, de propriile eforturi;

i) aplicarea mai riguroasă a principiului de merit.

"Merit" a fost un termen foarte evaziv, dar unele organizații au reuşit să-l transpună mai corect în practică. Prima este *feed-back*-ul şi datele croite şi dirijate către managerul individual, a doua, structurarea responsabilității stricte pentru fiecare manager.

Susținătorii descentralizării au menționat că deciziile ar trebui luate la cel mai jos posibil nivel de management la care toate informațiile necesare deciziei vin împreună. Totuşi, principiul a fost ancorat mai mult în promisiuni decât în practică.

MBO pregăteşte sub cele mai bune principii date corecte, la timpul cerut la locul potrivit, pentru managerul corect. Acum cu delegarea în profunzime şi date potrivite, deciziile pot fi luate la cel mai jos nivel, cel mai apropiat de punctul de acțiune, la timpul la care are loc acțiunea.

Prin definirea clară a aceluia care este responsabil pentru ceva, MBO stabileşte clar managerul care va trebui să ia o decizie particulară. Acest lucru micşorează categoric amânarea şi evitarea luării deciziei.

Sistemul MBO este o combinație a componentelor care, atunci când acționează ca un întreg, duce la obținerea rezultatelor dorite.

Procesul MBO implică parcurgerea unor etape.

1. Stabilirea obiectivelor

Sistemul MBO începe cu stabilirea obiectivelor generale pentru toată organizația pentru perioada-țintă. Managementul de vârf al organizației stabileşte aceste obiective. Ele reprezintă suma rezultatelor totale care trebuie să fie realizate de către toți managerii acelei organizații. Totalul rezultatelor obținute de toți managerii trebuie privit ca un minimum la obiectivele generale care au fost fixate mai devreme.

O dată fixate obiectivele generale, următorul pas este de a le transforma într-o acțiune cerută pe care trebuie să o ia fiecare manager într-o organizație.

MBO cere ca obiectivele să fie mutate de la nebuloasă generală la o nouă categorie în care ele sunt specifice şi măsurabile, aceasta determinând direcția adecvată pentru toți managerii dintr-o organizație. Această nouă direcție va fi trasată prin răspunsul dat la cele trei întrebări: ce va fi de făcut; când se va face; cine o va face.

O dată cu apariția obiectivelor specifice, în timp limitat şi clar delimitate, se creează posibilitatea atestării începuturilor implementării sistemului.

Procesul de fixare a obiectivelor este complet atunci când, însumându-se obiectivele specifice ale managerilor de la toate nivelurile (de vârf, superior, mediu şi de jos, inferior), acestea vor fi cel puțin egale cu obiectivele generale ale organizației.

2. Elaborarea planurilor de realizare a obiectivelor

- **Planurile de acțiune** se elaborează la nivelul organizației şi fiecare subdiviziune organizatorică sau centru de gestiune pentru care întocmesc bugete.

Pentru a justifica că este un obiectiv realist şi pentru a furniza mijloacele prin care se va ajunge ar trebui să elaboreze planuri concrete de îndeplinire a obiectivelor. Ele ar trebui să stabilească acțiunile care se cer întreprinse pas cu pas prin care managerul va urmări să atingă obiectivul precum şi termenele intermediare şi finale de realizare a acestuia.

O dată planurile sale formulate, el va trebui să le testeze pentru a vedea dacă sunt rezonabile şi realizabile.

- **Bugetele** se elaborează pentru ansamblul organizației şi subdiviziunile sale organizatorice, respectiv centre de gestiune sau de reponsabilitate. Ele reprezintă instrumente economice de mare importanță în management pentru realizarea obiectivelor fixate.
- **Metodele şi tehnicile manageriale** utilizate în contextul managementului prin obiective.

Instrucțiunile generale sau parțiale, concretizate în indicații metodologice cu privire la modul de realizare a obiectivelor, trebuie să fie cât mai clare, să nu creeze confuzii şi să aibă un grad de detaliere corespunzător problemelor pentru a căror rezolvare se emit.

3. Îndeplinirea planurilor

Următoarea componentă a sistemului MBO cere ca managerul să intre în acțiune pentru a îndeplini ceea ce organizația doreşte să obțină. Cu alte cuvinte, să îndeplinească planurile şi obiectivele sale. Această componentă include funcții majore, ca de pildă, organizarea, comunicarea, motivarea, coordonarea şi perfecționarea subordonaților. Astfel, prind viață obiectivele şi planurile pe care managerul le-a stabilit.

4. Controlul realizării planurilor şi obiectivelor

După ce se determină unde se doreşte să se ajungă şi cum să se atingă obiectivele, se decide asupra celei mai bune metode de monitorizare şi de analiză a rezultatelor.

Dacă înainte de aplicarea MBO controlul era considerat necesar numai nivelului superior de management nu şi nivelului intermediar şi inferior, în condițiile MBO fiecare manager are controale pentru fiecare din obiectivele pentru care el

este responsabil şi aceste controale făcute după nevoile sale particulare, la nivelul său.

Fiecare control trebuie să includă obiectivul, metoda de măsurare, frecvența de măsurare şi cui îi va fi transmis rezultatul controlului.

Controlul este inutil, în afară de cazul când informația este plasată în mâinile acelora care trebuie să ia deciziile şi ulterior utilizează informația pentru a verifica validitatea deciziilor şi iau măsuri adecvate de corectare când este necesar. Astfel intrăm în *feed-back* şi partea sa din sistemul MBO.

Feed-back-ul cere ca fiecare manager să primească tipul de informație în forma corectă şi la frecvența corectă pe care el o cere pentru îndeplinirea responsabilităților muncii sale. Managerul nu trebuie să fie năpădit de informații, el are nevoie să primească numai ceea ce cere el.

Absența oricăreia din aceste componente-cheie ale sistemului MBO îl face inoperant.

Sistemul MBO şi-a câştigat locul ca parte a managementului permanent. Viitorul va aduce o continuă utilizare şi aplicare tot mai mare a MBO.

Progresul real urmează să fie făcut în câteva arii majore:

a) managerii trebuie să devină experți în fixarea priorităților la vârf, altfel spus toate eforturile organizației să fie angrenate prin MBO pentru intuirea priorităților la vârf, eforturile managementului trebuind să fie dirijate spre a se asigura că toate prioritățile cele mai dorite sunt selectate;
b) având fixate prioritățile optime, managementul trebuie să-şi mărească competența în planificare pentru a îndeplini obiectivele prioritare. Eşuarea în realizarea unei planificări mai bune va face imposibilă exploatarea întregului potențial al acestor obiective;
c) chiar dacă s-a progresat mult în privința evaluării manageriale, trebuie continuat efortul de clarificare mai bună a acestei probleme;
d) o preocupare mai intensă se cere pentru a se stabili o corelație mai directă între contribuțiile managerului şi compensațiile sale.

Introducerea şi extinderea MBO în organizațiile publice din țara noastră ar putea aduce o contribuție remarcabilă la sporirea eficacității şi eficienței activității acestora.

2.3. Managementul prin bugete

Politica economică şi socială a administrației centrale şi locale se exprimă printr-o serie de obiective bine definite care pot fi atinse datorită utilizării unor metode şi instrumente adecvate de natură bugetară, monetară, economice specifice sectorului public etc.

Bugetul – Costache Rusu, Rodica Voicu 2001 – este o metodă cu ajutorul căreia managementul fundamentează deciziile, gestionează resursele, controlează situația financiară a organizației.

În acest cadru managementul prin bugete are un rol foarte important în ridicarea performanțelor administrației publice.

Bugetul este un instrument de bază pentru managementul organizației, întrucât obiectivele finale ale organizației se exprimă şi în termeni financiari.

În acest context, activitatea financiară, prin metodele şi instrumentele sale specifice, devine un factor activ în procesul de fundamentare a deciziilor.

Planificarea financiară are drept obiectiv stabilirea veniturilor şi a cheltuielilor băneşti ale organizației pentru atingerea obiectivelor propuse în exercițiul financiar viitor.

Previziunea financiară, ca principală activitate de planificare la nivelul unei organizații, îmbracă forme diferite, în funcție de orizontul de timp pentru care se realizează.

Sistemul planificării financiare în țările occidentale poate cuprinde trei tipuri de bugete:

- bugete de orientare generală, pe termen lung (3-5 ani);
- bugete anuale, specifice diferitelor activități economico-sociale ale organizațiilor;
- bugete pentru estimarea situației patrimoniale şi monetare care rezultă din aplicarea bugetelor specifice având caracterul unor bugete rezultative.

Legătura strânsă dintre cele trei tipuri de bugete constă în elaborarea lor succesivă, pornind de la obiectivele strategice, continuând cu transpunerea anuală a acestuia în bugete specifice pe activități şi încheindu-se cu bugetul de trezorerie ca rezultantă concretă monetară a previziunilor din toate celelalte bugete.

Pe termen lung (3-5 ani) se întocmesc planuri economice, financiare şi sociale de orientare generală care definesc imaginea viitoare a organizației de orientare şi modelare generală a activităților şi structurilor interne a organizației în perioada de guvernare.

Pe termen scurt instrumentele de realizare a previziunii financiare este bugetul organizației. Bugetul destinat satisfacerii nevoilor interne de orientare a activității organizației spre realizarea țintelor, obiectivelor propuse pe o perioadă de un an.

Activitatea organizației trebuie să se desfăşoare permanent în cadrul relației de echilibru dintre venituri şi cheltuieli.

Bugetul de venituri şi cheltuieli în ansamblul său se prezintă ca o rețea de bugete a cărei configurație este analogă cu rețeaua de obiective.

Bugetul este un document previzional – Oprea Călin 2002 – care cuantifică mărimea veniturilor ce pot fi mobilizate de organizație, precum şi nivelul cheltuielilor ce se pot efectua într-o perioadă determinată de timp.

În organizațiile publice veniturile bugetare sunt formate din impozite, taxe şi alte venituri stabilite de lege, iar cheltuielile bugetare sunt efectuate pentru: satisfacerea nevoilor sociale; realizarea unor obiective economice şi sociale; asigurarea ordinii şi siguranței publice; protecția mediului; funcționarea administrației, precum şi pentru alte nevoi ale comunității.

Obiectul bugetului îl constituie stabilirea cât mai riguroasă a volumului veniturilor şi a structurii acestora pe surse, şi al cheltuielilor, pe destinații.

În instituțiile publice bugetul cuprinde în partea de venituri, venituri fiscale şi nefiscale, impozite directe şi indirecte, taxe şi accize, venituri din capital, donații şi sponsorizări etc., iar în partea de cheltuieli, cheltuieli de personal, cheltuieli materiale şi servicii, subvenții, rezerve, cheltuieli de capital etc.

Deosebit de importantă este atât folosirea unor metode şi instrumente adecvate pentru evaluarea nivelului şi evoluției fiecărei categorii de venit, cât şi a nivelului şi evoluției fiecărei categorii de cheltuieli.

Procesul de management prin bugete presupune parcurgerea unor etape principale.

a. Elaborarea proiectului de buget

Elaborarea bugetului presupune să se asigure prognozarea activității viitoare a organizației.

Prognoza este o anticipare a unor evenimente viitoare, în timp ce bugetul vizează o serie de activități programate în vederea obținerii unui rezultat.

Elaborarea bugetului trebuie să fie precedată de studii, prognoze şi programe de dezvoltare economico-socială, de organizare şi amenajare a teritoriului şi urbanism etc. care se cer avizate sau aprobate de consiliul local.

În acest sens, primarii trebuie să ia măsuri pentru elaborarea planului urbanistic general şi trebuie să asigure respectarea prevederilor acestui plan, precum şi ale altor planuri.

Primarii (comunelor şi oraşelor) sunt obligați prin lege să întocmească, prin aparatul propriu de specialitate, proiectul bugetului local şi contul de închidere a exercițiului bugetar şi să le supună spre aprobare consiliului local.

Pentru a elabora bugete realiste este important să se prognozeze un număr mare de factori, cum ar fi: volumul necesarului de materiale şi energie şi nivelul prețurilor, volumul şi nivelul salariilor, rata inflației, costurile serviciilor prestate către organizație etc.

Procesul de elaborare a bugetelor începe prin comunicarea detaliilor de către nivelurile superioare privind politica de previzionare a organizației şi direcțiile de acțiune pe care trebuie să le adopte persoanele responsabile de pregătirea bugetelor generale şi parțiale.

Coordonarea şi comunicarea între funcții sunt esențiale pentru a asigura bugete interconectate şi fezabile.

Pe parcursul elaborării bugetelor, multe faze trebuie să fie repetate în vederea eliminării eventualelor neajunsuri.

Testarea mai multor variante de buget pentru alegerea celui care este mai fezabil şi mai practic este cheia coordonării eficiente a elaborării bugetului.

Se stabileşte componența comitetului de buget care are sarcina de a elabora şi coordona bugetele. Acesta este de obicei alcătuit dintr-un grup de experți în domeniu, care trebuie să cuprindă specialişti din toate subdiviziunile organizației. Comitetul este asistat de un responsabil de buget care se ocupă de administrarea bugetului şi asigură asistență şi informațiile de specialitate în timpul elaborării bugetului. Într-o pronunțată dimensiune participativă, compartimentul de bugete, împreună cu conducătorii centrelor de gestiune, elaborează bugetele organizației.

Bugetele, generale şi parțiale sunt instrumente economice de cea mai mare importanță în management şi se elaborează la toate nivelurile organizatorice pe centre de gestiune. Maniera de întocmire este de sus în jos, începând cu bugetul general şi terminând cu bugetele centrelor de gestiune.

De elaborarea proiectului bugetului de stat precum şi de realizarea acestuia răspunde Ministerul Finanțelor Publice.

Lucrările privind întocmirea proiectului bugetului de stat de către Ministerul Finanțelor se fac pe baza proiectelor bugetelor ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de stat, precum şi pe baza proiectelor bugetelor locale, care au menirea de a fundamenta nivelurile propuse pentru sumele defalcate şi transferate din bugetul de stat către bugetele locale.

b. Aprobarea şi implementarea bugetului

Bugetul de stat este supus dezbaterilor şi aprobării Parlamentului României.

Bugetul general şi bugetele parțiale ale organizațiilor publice sunt supuse aprobării consiliilor locale şi județene.

După aprobare, bugetul devine obligatoriu şi indică, pentru fiecare organizație publică sau centru de buget, programul de activitate şi nivelul de cheltuieli.

Bugetele aprobate vor fi distribuite tuturor managerilor financiari şi centrelor de gestiune.

Prin bugete se stabilesc resursele şi responsabilităţile pe fiecare centru de gestiune. Deci bugetul reprezintă previziunea afectărilor de resurse şi de responsabilitate pe centre de gestiune, în vederea realizării cât mai eficiente a obiectivelor strategice ale organizaţiei.

În mod firesc conducerile organizaţiilor publice trebuie să ia măsuri privind respectarea prevederilor propriului buget. Pe de o parte, bugetele constituie mijloace de comunicare a programelor şi obiectivelor de sus în jos. Pe de altă parte, acest proces de elaborare, aprobare şi implementare a bugetului – care vizează supravegherea rezultatelor – asigură un *feed-back* de jos în sus privind gradul de îndeplinire a bugetelor.

c. **Controlul** bugetului devine una din cele mai importante părţi ale managementului prin bugete, dat fiind valoarea sa, atât ca instrument de prevedere şi control, cât şi ca instrument de aliniere a realizărilor la obiectivele prevăzute.

Elaborarea, aprobarea şi implementarea bugetului impune un sistem eficient de control prin compararea realizărilor cu prevederile bugetului şi luarea măsurilor corective la momentul oportun. În acest fel se compară permanent rezultatele reale ale gestiuni cu previziunile fixate în bugete în scopul stabilirii cauzelor abaterilor şi informării conducerii. Pe baza abaterilor constatate, conducerea organizaţiei ia măsuri, fie de ajustare a prevederilor bugetare, când acestea sunt considerate nerealiste în raport cu capacitatea organizaţiei, fie de impulsionare a activităţii, de constrângere a unor activităţi risipitoare, pentru a apropia realizările de previziuni. Analiza abaterilor se impune ca o necesitate obiectivă în cazul aplicării managementului prin bugete. Abaterile trebuie justificate după natura lor: nominale, pozitive, negative sau de excepţie.

Managementul prin bugete are rolul de a orienta activitatea tuturor compartimentelor spre acelaşi obiectiv. De asemenea, bugetele armonizează activitatea tuturor compartimentelor funcţionale ale organizaţiei, întrucât toate sunt antrenate în procesul bugetar, într-o măsură mai mare sau mai mică. Deoarece, fiecare compartiment este tentat să-şi adjudece cât mai mult din resursele mobilizate de organizaţie, bugetele au rolul să coordoneze compartimentele, chiar dacă organizaţia este obligată să suboptimizeze activitatea unui compartiment. Pe ansamblu însă, procesul de planificare financiară trebuie să realizeze cât mai multe avantaje posibile.

Avantajele procesului bugetar sunt:

- asigură coordonate clare de activitate pentru manageri şi executanţi, fiind calea principală de transformare a obiectivelor generale în obiective individuale şi de evaluare a contribuţiei şi de stimulare a personalului;
- reprezintă un mijloc important de comunicare şi coordonare, atât pe orizontală, cât şi pe verticală, atenţia fiind focalizată asupra aspectelor de interes maxim;

- integrarea bugetelor dă posibilitatea unei mai bune supravegheri a folosirii eficiente a resurselor;
- permite un control mai eficient prin supravegherea şi raportarea sistematică a rezultatelor obținute;
- stimulează participarea personalului şi concură la asigurarea concordanței intereselor generale cu cele de grup şi individuale.

Oricât ar fi de bine aplicată, metoda bugetelor poate avea unele dezavantaje şi anume:

- abaterile apar frecvent din cauza prognozărilor precare, a modificării situației sau a slabei calități a activității manageriale;
- bugetele se elaborează în jurul structurilor existente ale organizației care deseori nu mai corespund situației curente;
- existența unor programe rigide poate duce la inerție şi lipsă de flexibilitate în adaptarea la schimbare.

2.4. Managementul prin proiecte

Managementul prin proiecte constă, în esență, în aplicarea metodelor, a tehnicilor şi a instrumentelor de conducere în procesele desfăşurate în cadrul unei organizații în vederea realizării eficiente a unor obiective deosebit de importante şi complexe, cu impact major asupra funcționalității de ansamblu a organizației.

Pe de o parte, proiectul reprezintă un demers în care resursele umane, materiale şi financiare sunt organizate într-un mod specific pentru realizarea unor lucrări dintr-un domeniu de activitate, cu specificații date, cu restricții de cost şi timp, urmând un ciclu de viață standard pentru a realiza schimbări benefice definite prin obiective cantitative şi calitative. Pe de altă parte, proiectul este o metodă a managementului destinată să definească dezvoltarea unei organizații integrând un ansamblu de componente economice şi sociale. Este vorba despre prevederea unei anumite durate de timp, într-un anumit număr de caracteristici ale organizație. El este în fapt un mijloc de a administra schimbările în organizația constrânsă să se adapteze cât mai rapid la schimbări.

Apariția şi dezvoltarea conducerii prin proiecte se datoreşte creşterii complexității şi incertitudinii mediului economico-social, accelerării ritmului schimbărilor etc., care au pus în desuetitudine metodele tradiționale de gestiune bazate pe continuitate, pe centralizarea şi distribuirea competențelor şi răspunderilor. Mobilitatea mediului a încețoşat orizontul de dezvoltare şi a redus considerabil posibilitatea previziunilor pe termen lung.

Proiectele constituie, într-o anumită măsură, elemente importante pentru evitarea sau reducerea riscurilor de dispersie şi de incoerență în condițiile absente unor strategii coerente şi realiste de dezvoltare economico-socială.

În mod progresiv, proiectul – Lucica Matei 2001 – a devenit o metodă de conducere modernă. El a intrat în sistemul valorilor interne ale organizației fie ea privată sau publică, ca unul dintre factorii importanți de coerență şi de integrare pentru consolidarea elementelor sale specifice şi pentru ridicarea performanțelor obținute.

În acest mediu politic, economic şi social generator de confuzie, au apărut noi procese ce au impus organizațiilor să-şi dezvolte abilitatea pentru a le permite să facă față riscurilor adaptându-se din mers la noile cerințe şi să-şi stabilească noi puncte de referință şi de sprijin pentru viitor.

Proiectul constituie un instrument important pentru organizație, pentru managementul modern, pentru soluționarea eficientă a problemelor.

Obiectivul proiectului reflectă ceea ce trebuie obținut şi se exprimă, de regulă, prin valorile planificate ale indicatorilor de rezultate. Vizează toate aspectele majore ale proiectului, respectiv cele tehnice, financiare, organizaționale, de timp şi de calitate, ca şi cele de siguranță, resurse umane, logistică, sisteme informaționale.

Proiectul poate fi apreciat ca un document şi ca un proces dinamic bazat pe o viziune prospectivă ce implică participarea activă şi ordonată a diferitelor categorii de agenți economici şi sociali.

Concepția proiectului constituie o fază importantă de formalizare în cadrul procesului general de schimbare.

Proiectul este un concept şi un instrument larg utilizat nu numai în administrația privată, ci şi în administrația publică din țările dezvoltate.

În prezent, sectorul serviciilor publice – Marin Stoian 2002 – este tot mai mult influențat de condițiile mediului concurențial care impun regândirea principiilor de gestiune. Autonomia gestionară a colectivităților teritoriale, accesul lor la piața financiară elimină treptat constrângerile financiare severe din trecut.

Specific organizațiilor publice, el se referă la rezolvarea problemelor de interes general ale unor colectivități teritoriale, cum ar fi: proiecte de amenajare teritorială, de infrastructură, de sănătate, educaționale şi alte investiții sociale care se substituie inițiativei private.

Conducerea prin proiecte are un câmp larg de aplicare atât la nivelul administrației centrale cât mai ales, la nivelul administrației locale.

Lucrările de construcții şi reparații de interes public, finanțate din bugetele comunelor, oraşelor sau județelor, se execută numai pe baza unor proiecte respectiv documentații tehnico-economice avizate sau aprobate după caz, de consiliul local sau de consiliul județean şi numai în baza unei licitații publice, în limitele şi condițiile prevăzute de lege.

Organizațiile publice în cele mai multe cazuri realizează proiectele prin antrepriză cu un antreprenor selecționat prin licitație publică.

Licitația este o procedură competițională de atribuire a contractelor de finanțare cu valoare relativ mare, în care selectarea contractorului este efectuată de către un comitet de evaluare a ofertelor depuse de potențialii contractori preselectați de autoritatea contractantă.

Organizația publică este inițiatoarea şi lansatoarea ofertei.

Procesul de lansare a unui proiect poate fi divizat în trei faze:

Prima fază constă în lansarea ofertei de către organizația publică respectivă, care, prin caietul de sarcini, trebuie să precizeze: natura proiectului, data limită de răspuns ce trebuie respectată de fiecare candidat şi alte exigențe specifice.

A doua fază în care candidații îşi elaborează propunerile de ofertă incluzând oferta valorică, documente de bonitate tehnică şi financiară, proiectul preliminar, metodele şi standardele folosite, liste de recomandări şi lucrări de referință anterior executate, modul de evaluare a lucrărilor, modul de plată şi decontare, moneda utilizată, contractul propus cu toate condițiile suplimentare şi speciale.

A treia fază constă în desemnarea câştigătorului ofertei de către o comisie constituită de organizația publică care a lansat oferta.

Proiectul este un demers specific care permite o structurare metodică şi progresivă a unei realități viitoare.

Caracteristicile principale ale conducerii prin proiecte sunt următoarele:

- un obiectiv specific precis definit şi coerent, de regulă, unicat;
- diversitatea mare a materialelor şi semifabricatelor utilizate;
- dimensiunile obiectului proiectului şi ale resurselor umane, materiale şi financiare implicate în realizarea proiectului fac necesară stabilirea în prealabil şi detaliată a operațiunilor şi a termenelor de execuție elaborării de planuri realiste şi precise;
- o durată de timp limitată cu un moment stabilit de începere şi un moment fixat de finalizare, pe parcursul căruia sunt mobilizate resurse, mijloace şi competențe eterogene;
- rezultatele intermediare şi finale obținute se evaluează pe baza unei metodologii specifice folosind criteriile de costuri, rentabilitate, utilitate, performanță;
- se stabileşte o localizare geografică şi temporală precisă;
- se fixează o structură organizatorică şi de gestiune temporară proprie, parțial sau total autonomă privind activitatea generală a organizației publice care lansează proiectul.

Oricărui proiect îi sunt caracteristice: obiective de performanță; obiectele de timp; obiective de cost.

Din punctul de vedere a modului cum se execută un proiect se pot distinge trei posibilități:

a) în regie proprie;

b) în antrepriză cu un partener;
c) în sistem mixt.

Practica a demonstrat că adevărata performanță se poate atinge doar în activitatea profesională de bază, unde se pot acumula experiențe, astfel încât să ducă la eficiență, respectiv execuția proiectului să se facă de către un antreprenor specializat.

În proiect sunt prevăzute cele mai adecvate structuri organizatorice temporare. Acesta include: identificarea tuturor elementelor de structură organizațională, definirea rolurilor, interferențelor, responsabilităților şi autorităților, atribuirea acestora elementelor de structură organizațională, reglementări privind structura şi procedurile.

Aplicarea cu succes a metodei de conducere prin proiecte – Ovidiu Nicolescu s.a. 1989 -, indiferent de variante organizatorice practicate, presupune parcurgerea mai multor etape:

a) definirea proiectului, respectiv precizarea clară a obiectivelor urmărite, stabilirea structurii organizatorice implicate în realizarea acestuia, precum şi stabilirea criteriilor de apreciere a rezultatelor intermediare şi finale;
b) desemnarea managerului de proiect şi a echipei sale are un rol foarte important în reuşita proiectului. Echipa de management a proiectului cuprinde persoanele direct implicate în activitatea de realizare a obiectivelor proiectului. Conducătorului de proiect îi sunt atribuite importante competențe şi responsabilități. De aceea, el trebuie să posede, pe lângă cunoştințe de specialitate solide în domeniul proiectului şi abilitate managerială care să-i permită adoptarea deciziilor ce se impun pentru realizarea cu succes a proiectului;
c) stabilirea formelor de organizare a realizării proiectului ținând seama de noutatea, amploarea şi termenele în care trebuie să fie executate lucrările şi de posibilitățile de control. Se cer stabilite competențele şi responsabilitățile pentru conducătorul de proiect şi componenții colectivului de realizare a acestuia precum şi încadrarea cu personalul necesar a structurii proiectate;
d) stabilirea metodelor de măsurare a performanțelor şi de control care vor fi utilizate pe parcursul realizării proiectului pentru verificarea calității tuturor elementelor care alcătuiesc produsul final, precum şi a cheltuielilor şi a rezultatelor parțiale şi finale obținute. Controlul constituie un mijloc indispensabil pentru evidențierea diferențelor dintre obiectivele planificate şi cele realizate şi luarea măsurilor de corectare a deficiențelor. Realizarea controlului presupune combinarea funcțiilor de analiză, planificare, luare a deciziilor şi supraveghere a tuturor activităților în ceea ce priveşte timpul şi costurilor. Prin aceasta se asigură că munca desfăşurată în diferite organizații care concură la realizarea proiectului, corespunde efectiv în timp, conținut şi cost pentru a atinge efectiv obiectivele proiectului;

e) realizarea proiectului presupune ca şeful de proiect şi ceilalți membri ai echipei să operaționalizeze toate premisele organizatorice, umane, materiale, financiare, informaționale şi de comunicare;
f) finalizarea proiectului. Procesul de finalizare formală a unui proiect marchează încheierea muncii în cadrul acestuia, o dată ce obiectivele prevăzute au fost realizate, întocmirea documentelor economico-financiare şi darea în folosință a obiectivului proiectului.

Avantajele acestei metode de conducere constau în faptul că: degrevează organizația publică de problemele realizării proiectului; asigură o gestionare mai bună a execuției şi controlului proiectului; favorizează schimburile de experiență între specialiştii organizației antreprenoriale şi cei ai organizației publice, prin adaptarea structurii la cerințele realizării proiectului şi prin creşterea flexibilității structurale a ambelor organizații; sporeşte responsabilitatea antreprenorului în gestionarea şi realizarea proiectului; scurtează termenul de realizare a proiectului.

3. STABILIREA CONDIȚIILOR ŞI A POSIBILITĂȚILOR DE APLICARE A METODELOR MODERNE DE MANAGEMENT

Ridicarea performanțelor activității economico-sociale a organizațiilor publice presupune, între altele, crearea condițiilor şi a posibilităților de aplicare a metodelor moderne de conducere.

3.1. Descentralizarea şi consolidarea autonomiei organizațiilor publice

Descentralizarea şi consolidarea autonomiei organizațiilor administrației publice constituie o condiție deosebit de importantă pentru sporirea performanțelor lor economico-sociale.

Deşi descentralizarea constituie un deziderat invocat adesea de organizațiile publice locale, totuşi el rămâne insuficient definit şi precizat. Descentralizarea – Xavier Frege 1991 – nu se poate "decreta" pur şi simplu, ci se realizează în funcție de numeroşi parametri, printre care menționăm: caracterul noilor tehnologii, adâncirea democrației şi transparenței activităților administrative, fundamentarea şi aplicarea deciziilor, creşterea responsabilităților.

Condițiile principale ale descentralizării sunt:

a) centrele de decizie trebuie să fie plasate cât mai aproape de locul unde se desfăşoară activitatea;
b) centralizarea a cât mai multe informații în vederea reunirii cunoştințelor direct aplicabile la un număr mare de decizii;
c) autoritatea trebuie să fie delegată efectiv şi nu atunci când sunt contestate detaliile sau când ea presupune un control prealabil;
d) încrederea în capacitatea autorităților locale de a lua decizii judicioase;
e) rolul serviciilor funcționale generale trebuie să fie bine explicat şi bine înțeles, ele fiind chemate să ajute pe conducătorii compartimentelor operaționale, astfel încât acestea să poată lua decizii în cunoştință de cauză;
f) obiectivele generale, organizarea, strategia globală şi criteriile de control să fie bine cunoscute şi respectate de toți;
g) cadrele de conducere superioare trebuie să admită că nu pot să delege o parte din autoritatea lor eşaloanelor operaționale şi în acelaşi timp să o mențină;
h) delegarea de autoritate trebuie însoțită de o acceptare conştientă a tuturor responsabilităților aferente şi aceasta la toate nivelurile de decizie;
i) politica de personal trebuie să fie bazată pe criterii obiective de performanță, pe norme, pe recompense şi structuri acceptate şi respectate de toți.

Prin descentralizare se înlătură unele carențe majore ale centralizării ca:

- inerția, întârzierile şi termenele lungi în cunoaşterea faptelor şi rezolvarea problemelor;
- reducerea cheltuielilor nejustificate ca urmare a rutinei administrative stimulată de centralismul excesiv;
- descurajarea gândirii independente a personalului şi folosirea incompletă a competențelor individuale;
- deciziile să fie luate de oameni competenți care dispun de informațiile necesare.

În această problemă nu se pot accepta soluțiile extreme – completă centralizare sau completă descentralizare. Echilibrul este greu de găsit şi el comportă analize la nivel național, şi chiar pentru fiecare domeniu de activitate.

România a moştenit de la vechiul regim o administrație uniformă, o organizare supercentralizată care a favorizat marile organizații şi a sărăcit dialogul social cu cetățenii.

După decenii de centralism excesiv s-au făcut încercări deloc neglijabile de descentralizare a administrației publice. Creşterea posibilităților de lărgire a competențelor acordate organizațiilor publice, deschiderea unor forme de dialog, dinamizarea reformei administrative pornind de la bază, posibilitatea pentru fiecare de a se exprima mai bine în mediul său – sunt elemente ce permit înțelegerea faptului că factorii politici, economici, sociali şi culturali contribuie la descentralizare.

O primă justificare a descentralizării rezidă în dorința unui mare număr de cetățeni de a trăi într-un cadru cu care se simt solidari şi la organizarea căruia înțeleg să participe. Această idee s-a dezvoltat de-a lungul anilor reflectând un comportament destul de nou al familiei în fața administrației locale.

O altă argumentare a acestor comportamente rezidă în dorința organizațiilor publice locale de a-şi asuma gestiunea serviciilor publice.

Concentrarea dialogului social are ca efect neglijarea sistematică a temelor asociate cadrului de viață, mediului înconjurător, modelului societății.

Organizat la nivel central dialogul social a ajuns rapid să pună în conflict un anumit număr de interese bine definite care se ciocnesc frontal într-un context în care schimbul va fi din ce în ce mai dificil şi corporatismul din ce în ce mai evident.

Puterea centrală caută un cadru de acțiune mai larg şi parteneri sociali şi economici mai sensibili la exigențele modernizării şi dezvoltării.

O altă consecință a autorității puterii centrale este faptul că administrația este uniformizată şi nu cunoaşte variante locale. Această modalitate prezintă şi dezavantaje, un statut greoi, care generează o preluare dificilă a informației, o frânare a competențelor. Deseori, informația necesară luării unei decizii nu mai are legătură cu informația “de la bază”: neputând să se facă auzite, cei care vor trebui să execute deciziile vor fi lipsiți de răspundere. Argumentul este dife-

rit, dar rezultatul este acelaşi, directivele vor fi necorespunzător executate sau chiar inadecvate.

Pe fondul uniformizării, stricta ierarhizare a funcţiilor concentrează competenţele în câteva locuri privilegiate ale sistemului, în detrimentul unităţilor administrative teritoriale.

Obiectivul reformei este, mai ales, de a dispune de o administraţie de stat mai eficientă raportată la complexitatea crescândă a economiei pentru a coordona mai bine serviciile publice şi pentru a dispune de un nou sistem de legături cu organizaţiile economice şi sociale.

Orice strategie trebuie să fie evaluată din punct de vedere al capacităţii de prevenire a patru dezechilibre: în domeniul finanţelor publice, al creşterii preţurilor, al şomajului şi al deficitului bugetar.

Descentralizarea reclamă reorganizarea, modernizarea formelor juridice, a circuitelor informaţiilor administrative, financiar-contabile şi a metodelor de conducere şi de realizare a diferitelor activităţi.

După zece ani de ezitări şi ambiguitate, în Programul de guvernare pe perioada 2001-2004 se abordează frontal problema intensificării procesului descentralizării serviciilor publice şi consolidării autonomiei locale administrative şi financiare, prin: accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice şi preluarea atribuţiilor de administrare şi finanţare a unor activităţi de către autorităţile administraţiei locale, consilii judeţene şi consilii locale; transferarea către autorităţile publice locale a activităţilor şi resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanţarea unor servicii publice destinate comunităţilor locale: învăţământ, sănătate, cultură, pompieri, apărare civilă etc.

Transpunerea efectivă în practică a acestor măsuri vor crea condiţii mai prielnice pentru ridicarea performanţelor administraţiei publice.

În prezent, administraţia publică locală, potrivit Legii nr. 215/2001, se organizează şi funcţionează în temeiul: principiilor autonomiei locale; al descentralizării serviciilor publice; al eligibilităţii administraţiei publice locale; al legalităţii şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit. Autonomia locală priveşte organizarea, funcţionarea, competenţele şi atribuţiile, precum şi gestionarea resurselor care aparţin comunei, oraşului sau judeţului.

Legea administraţiei publice locale conferă autorităţilor administraţiei publice locale dreptul şi capacitatea efectivă a acestora de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice în condiţiile legii.

Autorităţile administraţiei publice, prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe, sunt consiliile locale, comunale şi orăşeneşti, ca autorităţi deliberative şi primăriile, ca autorităţi executive.

Raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale din comune şi oraşe şi autorităţile administraţiei publice la nivel judeţean se bazează pe principii-

le autonomiei legalității, responsabilității, cooperării şi solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

O problemă nesoluționată în mod corespunzător este aceea dintre competențele şi responsabilitățile acordate administrației publice locale şi resursele financiare de care pot dispune efectiv pentru realizarea misiunii acestora.

Înzestrarea administrației publice locale cu resursele umane, materiale, financiare şi informaționale constituie o condiție hotărâtoare pentru buna desfăşurare a activității şi obținerea unor rezultate superioare.

3.2. Stabilirea unor structuri organizatorice adecvate scopurilor fiecărei organizații publice

Organizațiile publice din România au o configurație structurală de tip clasic vertical, unde lucrătorii încearcă să-şi mulțumească şeful şi nu clienții organizației.

Organizarea activității instituțiilor publice se bazează mai degrabă pe ierarhie decât pe organizare orizontală.

O prea mare rigoare în raporturile umane în interiorul organizației antrenează blocaje prin lipsa comunicării (dificultăți, frustrări, tensiune). Ele pot fi depăşite dacă se decide ca sistemul să devină suplu, favorizând comunicarea internă şi externă şi implicit raporturile raționale dintre indivizi.

Reducerile frecvente de personal administrativ nu au contribuit suficient la aplatizarea structurilor organizatorice şi la accelerarea procesului de luare a deciziilor şi la diminuarea costurilor de coordonare. Reducerea numărului de personal nu schimbă prea mult din modul în care se desfăşoară activitățile în întreaga organizație. Pentru a putea într-adevăr schimba ceva este nevoie de un model total diferit de organizare.

Problemele administrative pot fi soluționate în bune condiții dacă structurile organizatorice sunt cât mai simple şi suficient de flexibile. Administrația publică nu este o organizație închisă, izolată de prefacerile din cadrul comunității pe care de fapt o serveşte.

Organizațiile nu se mai pot baza pe vechile structuri, produse, servicii şi metode. Nevoia constantă de schimbare şi managementul eficient al acestei schimbări constituie, fără îndoială, cea mai grea încercare prin care trec organizațiile publice.

Schimbarea organizațională presupune şi antrenează schimbarea la nivel general, de grup şi individual. În ultimă instanță, organizațiile nu se vor putea adapta la o situație nouă dacă nu pot influența comportamentul membrilor lor. Ori de câte ori se admite necesitatea schimbării în cadrul unei organizații şi se formulează natura exactă a acestei schimbări, este de datoria managerilor să creeze mediul potrivit pentru schimbarea organizațională.

Tipic funcționării organizațiilor publice este fenomenul deplasării obiectivelor. Aceasta evidențiază contradicțiile dintre comportamentul reglementat, formal şi cel neformal, ceea ce contribuie la accentuarea impersonabilității şi centralizarea deciziilor la nivelul cel mai înalt al organizației.

Lipsa supleței este o caracteristică negativă a managementului public şi explică dificultatea şi riscul de a institui această formă de conducere care nu este capabilă să introducă forme organizatorice mai dinamice. Fără îndoială că există o doză de birocrație în orice tip de management îndreptat spre performanță, dar dacă acesta depăşeşte un anumit prag, performanța se reduce.

Acest tip de structură nu favorizează independența creativă, ci generează de multe ori o mişcare reglată fără schimbări evidente care asigură conservarea organizației. El permite o configurație managerială care caută să evite schimbarea, conflictele, împotmolirile diverse şi variate în dependențele relaționale care pun în joc subiectivitatea şi arbitrariul fiecăruia.

În esență, consecințele coordonării birocratice sunt:

- legăturile individuale sunt reduse şi se focalizează în jurul drepturilor şi îndatoririlor fiecăruia;
- importanța acordată statutelor permite fixarea avantajelor individuale fără a exclude arbitrariul personal;
- regulile organizației sunt interiorizate condiție a funcționării rolurilor reglementate;
- impersonalitatea regulilor încurajează arbitrariul ierarhic;
- suprainformarea care rezultă nu face decât să sterilizeze cunoaşterea şi comunicarea empirică concretă.

În acest context, se observă peste tot eforturi de acaparare a puterii la vârf, dar care generează, în bună măsură, eschivarea de răspundere. Mai mult decât atât, a apărut fenomenul demotivării. Simptomele ei sunt evidente: nerespectarea programului de lucru, pasivitate crescând la orice decizie venită de sus, nerespectarea legilor, reducerea dramatică a discuțiilor şi sugestiilor. Pe scurt, o stare de demotivare profundă. Problema imediată este aceea de a crea un suflu nou pentru a explora noile oportunități. În acest sens, în Programul actual de guvernare se prevăd: stabilirea unor structuri-cadru de organizare suple şi eficiente privind organizarea şi funcționarea ministerelor şi a agențiilor guver- namentale, a prefecturilor, a consiliilor județene şi locale, a primăriilor precum şi reducerea numărului departamentelor, al direcțiilor generale, al direcțiilor, al oficiilor, al serviciilor şi birourilor din administrația publică centrală şi locală.

În aceste condiții, căutarea şi elaborarea celei mai bune structuri a organizației ca mărime, ierarhie şi funcționalitate trebuie să fie o preocupare a tuturor managerilor organizațiilor publice.

Structurile sunt importante întrucât ele sunt în mod real o expresie a proceselor de management mai ales a celor de coordonare şi control, care reflectă şi relațiile dintre indivizi, grupuri şi funcții.

Există faze ale centralizării şi descentralizării care sunt specifice organizațiilor, sarcinilor şi mediului lor, dar şi ca urmare a acțiunilor întreprinse de manageri de la diferite niveluri organizatorice.

Indivizii pot fi conduşi în diverse feluri, aşa că modurile în care organizațiile administrative sunt coordonate şi controlate pot devia de la o ierarhie foarte rigidă către o libertate a coordonării şi controlului fiecărei persoane.

Tendința actuală din țările dezvoltate este spre o organizare cât mai plană în care administrarea de-a lungul unui proces ce străbate organizația este mult mai importantă decât administrarea în sus şi în jos, într-o formă ierarhică convențională.

Organizarea pe orizontală elimină în mare parte atât ierarhia, cât şi limitele departamentale sau funcționale. În starea sa cea mai pură, organizarea orizontală s-ar putea să păstreze structura de conducere în funcții clasice ca personal şi finanțe. Dar practic tot restul angajaților urmează să lucreze împreună în echipe multidisciplinare care execută procesele de bază. În consecință, organizația mai are numai trei sau patru niveluri administrative între angajați şi preşedinte, pentru orice proces. Echipele autonome care se vor autoconduce vor deveni pietrele de temelie ale noilor organizații. Criteriile de performanță vor fi elaborate în funcție de gradul de satisfacere al clienților, iar personalul va fi răsplătit pentru performanța întregii echipe.

Trebuie schimbate procesele şi eliminată munca care nu este necesară. Aceste schimbări radicale poartă cu ele promisiunea unei creşteri semnificative a calității şi productivității.

Organizația tradițională cheltuieşte mari cantități de energie pentru a opera funcții interne – administrarea relațiilor dintre departamente – sau pentru circulația informației în susul şi în josul ierarhiei.

Desigur, desființarea pătratelor frumos ordonate din organigrama instituției pentru a introduce o structură orizontală este de cele mai multe ori o sarcină complexă şi dureroasă.

În acest domeniu, primarii trebuie să elaboreze şi să propună consiliilor locale spre aprobare organigrama, statul de funcții, numărul de personal şi regulamentul de organizare şi funcționare a aparatului propriu de specialitate.

La elaborarea şi implementarea unor structuri simple şi suficient de flexibile ar trebui antrenați specialişti din interiorul şi mai ales din organizațiile de consultanță.

3.3. Modernizarea managementului public

O condiție deosebit de importantă pentru ridicarea performanțelor economico-sociale ale organizațiilor publice o constituie modernizarea managementului acestora.

Modernizarea managementului organizațiilor publice trebuie să contribuie la întărirea capacității acestora în elaborarea şi implementarea măsurilor de reformă economică şi socială.

Guvernul poate să îmbunătățească eficacitatea şi eficiența administrației publice prin ridicarea substanțială a calității managementului public. Prin reforma administrației publice se urmăreşte şi perfecționarea managementului prin eficientizarea raporturilor dintre administrația publică centrală şi locală; dintre autoritățile publice județene şi cele din oraşe şi comune; aplicarea unitară o eficiență a sistemului de norme şi reglementări în administrația publică centrală şi locală: crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale şi locale.

Mult timp însă, scopul multor organizații publice a fost văzut deasupra oricărei considerații de eficacitate şi eficiență. Managementul public a fost neglijat şi adesea şovăielnic în ridicarea eficacității sale. În acest context, au fost numite într-o funcție sau promovate în posturi persoane cu o pregătire slabă în management sau fără nici o pregătire în domeniul managementului, cărora li s-a cerut să conducă organizații publice şi subdiviziuni organizatorice ale acestora.

Totodată, cea mai mare parte a managerilor şi a personalităților publice de marcă îşi concentrează atenția spre arena luptei politice. Astfel, economicul şi politicul nu intră în gândirea şi preocuparea lor ca un tot indisolubil a căror condiționare reciprocă este vitală pentru o economie sănătoasă şi durabilă.

Indisolubila legătură dintre economic şi politic – Dumitru Constantin 1999 – nu poate fi înfăptuită decât de conducători cu înaltă ținută morală, cu un grad ridicat de profesionalism şi perspicacitate, cu un simț deosebit al datoriei şi al respectului atât față de cei mulți, cât şi față de prestigiul țării.

Managementul acestor organizații nu are dreptul de a fi ineficace, de a ignora productivitatea managerială care motivează “profitul”, de a nu se preocupa de asimilarea de noi metode şi tehnici. Ei nu ar trebui să fie imuni la responsabilitatea strictă față de cei pe care îi servesc, aceea de care ei depind pentru fondurile şi sprijinul lor. De aceea, ei trebuie să realizeze “profit” operând cu conceptele de eficacitate şi eficiență, pe cât posibil de mult, pentru a obține performanțe evidente.

Dacă natura profitului poate da naştere la denumiri diferite, motivația profitului trebuie să existe dacă managerii vor evita practicile risipitoare economic şi social.

Ridicarea performanțelor managementului public este impulsionată de două forțe.

Prima forță este cererea tot mai presantă pentru o responsabilitate mai precisă. Proprietarii, contribuabilii, colaboratorii şi alții, de care aceste organizații depind pentru întreținerea şi existența lor cer dovada rezultatelor pe care managerii publici le obțin contribuabilii sunt critici asupra eficacității discutabile a organizațiilor publice la toate nivelurile. De exemplu, agențiile sociale sunt solicitate să demonstreze căi concrete prin care îşi întâmpină o nevoie. Spitalele şi şcolile sunt, de asemenea, locul cererii pentru o responsabilitate mai strictă etc.

A doua forță care solicită un management mai bun este transparența dimensională şi funcțională a organizațiilor publice.

Dezvoltarea puternică a serviciilor şi creşterea cheltuielilor publice implică adoptarea unor măsuri de raționalizare şi remodelare a structurii administrației publice şi de reducere sau de menținere în limite optime a cheltuielilor publice şi îmbunătățirea calității serviciilor.

Managerii organizațiilor publice pot câştiga mult prin examinarea metodelor de management mai de succes din organizațiile private şi a posibilităților lor de aplicare în organizațiile publice.

Managementul public trebuie să caute soluții raționale ale rezervării problemelor moderne complexe şi asigurarea mijloacelor necesare realizării în bune condiții a obiectivelor urmărite.

Mediul în care îşi desfăşoară activitatea organizațiile publice este caracterizat prin schimbare. Tehnologia avansează, necesitățile clienților se schimbă, cresc presiunile din partea guvernului, a sindicatelor, a patronatelor şi a concurenței. În interiorul organizațiilor, necesitățile şi țelurile angajaților sunt şi ele în schimbare.

Schimbarea este inevitabilă. Managerii trebuie să se pregătească pentru a o întâmpina şi a o gestiona din mers. Ei trebuie:

- să cunoască şi să înțeleagă procesele schimbării, factorii şi forțele care produc schimbarea;
- să anticipeze consecințele înfăptuirii schimbării planificate şi să aprecieze impactul asupra indivizilor şi asupra organizației în ansamblu;
- să țină cont de dificultatea cu care va fi acceptată schimbarea, de rezistența pe care o întâmpină noul;
- să aibă capacitatea să gestioneze (planifice, implementeze şi menține) schimbarea. Acest lucru înseamnă că, în organizațiile publice, oamenii joacă un rol-cheie în managementul schimbării. Managerii trebuie să fie capabili să inițieze şi să gestioneze schimbarea şi să obțină angajamentul echipelor lor.

Actul conducerii cere nu numai o pregătire complexă, dar şi dăruire, concentrare şi responsabilitate maximă şi, nu în ultimul rând, atenție şi respect față de subordonații, colaboratorii lor.

Ştiința şi arta managementului conțin în ele o multitudine de reguli, metode şi proceduri pe care cei ce se consideră chemați să asigure desfăşurarea eficien-

tă a activității unei organizații trebuie nu doar să le cunoască în profunzime, ci şi să le aplice.

3.4. Determinarea posibilităților de aplicare în organizațiile publice a noilor metode de management

Ridicarea performanțelor unei organizații publice presupune stabilirea posibilităților de aplicare a noilor metode şi a efectelor acestora asupra eficacității organizațiilor publice.

Managementul organizațiilor publice ar trebui să-şi lărgească gama de metode aplicate.

Cum am putea afla dacă o nouă metodă, o idee nouă sau o nouă formă organizatorică corespunde specificului organizației şi poate contribui la ridicarea performanțelor ei economico-sociale? Trebuie apreciat în primul rând dacă metoda poate fi aplicată în activitatea proprie, eventual trecând printr-o experimentare. Trebuie să adoptăm, în al doilea rând, o atitudine pozitivă, dar analitică față de problema aprecierii metodelor şi anume:

- să recunoaştem în ce consta metoda şi dacă a fost aplicată de alții;
- să vedem dacă metoda e aplicabilă în organizația noastră, examinând aplicarea ei la o organizație similară;
- dacă este posibil planul de introducere a unei noi metode va fi supus experimentării. Un alt mod de verificare constă în experimentarea metodei într-un singur departament înainte de a o aplica la întreaga organizație;
- dacă admitem o metodă, este necesar să o adaptăm cerințelor organizației noastre;
- să avem în vedere ca fiecare persoană care este implicată în introducerea unei noi metode să fie bine informată;
- pentru ca procesul de introducere a noii metode să se desfăşoare în bune condiții cadrele superioare de conducere trebuie să acorde echipei respective un sprijin temeinic, instruind personalul în ceea ce priveşte modul de aplicare. Fără participarea directă a conducerii superioare, aplicarea unei noi metode nu este posibilă;
- să se analizeze cu atenție pentru a putea aprecia riguros eficiența ei răspunzând la o serie de întrebări, cum ar fi: realizează ea ceea ce se doreşte? Cât costă? Ce economie produce? Ce efecte secundare are? Metoda poate da rezultate bune, dar poate provoca în altă parte apariția unor probleme neprevăzute.

Fazele procesului de alegere a celor mai bune metode şi tehnici sunt, în general, următoarele:

a) faza de definire a obiectivelor urmărite şi de stabilire a activităților necesare realizării obiectivelor respective în bune condiții. În această fază are loc precizarea exactă a obiectivului urmărit pentru a cărei realizare urmează să

se desfăşoare anumite activități şi să fie găsită metoda cea mai adecvată, mai eficientă. Fără o stabilire clară a obiectivelor, activitățile desfăşurate nu au sens. Acolo unde obiectivele conțin neclarități şi elemente contradictorii, activitățile pot fi realizate fără un scop precis şi fără a fi utile, deoarece lipseşte criteriul de măsură a eficienței activității;

b) faza de culegere a informațiilor referitoare la metodele şi tehnicile existente şi stabilirea condițiilor (posibilităților) de aplicare a acestora;
c) faza de investigare a diferitelor metode, tehnici, procedee de realizare eficientă a scopului propus;
d) faza de proiecție, în această fază urmează să fie stabilite condițiile de aplicare şi eficacitatea fiecărei metode posibil de a fi aplicată, ținând seama de situația concretă existentă în organizația respectivă şi de posibilitățile de îmbunătățire a acestora în perioada următoare;
e) faza de evaluare cantitativă şi calitativă a aplicării diferitelor modalități pornind de la consecințele care le comportă şi care au fost stabilite în faza de proiecție, în scopul de a calcula un rezultat comparabil pentru fiecare metodă;
f) faza de aplicare, în această fază vor fi comparate între ele metodele deja evaluate alegând dintre ele metoda cea mai bună de realizare a activităților respective.

Aplicarea metodelor moderne de conducere poate contribui substanțial la creşterea capacității de soluționare a problemelor, la ridicarea calității serviciilor şi a performanțelor economico-sociale ale organizațiilor publice.

BIBLIOGRAFIE

Emil Bălan	Drept administrativ şi procedura administrativă, Editura Universitară, Bucureşti, 2002.
T. Parson	Politics and Social Structure, New York, 1969.
A. Etioni	The Active Society, The Free Press, New York, 1968.
A. Lijphart	Modele ale democrației, Polirom 2000.
Marius Băcescu	Monopolurile şi calitatea serviciilor, în: Economistul, nr. 425/31.08.1999.
***	Dicționar de conducere şi organizare, Editura Politică, Bucureşti,1985.
Xavier Frége	Descentralizarea, Editura Humanitas, Bucureşti, 1991.
Norman Flynn	Public sector management, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf London, 1997.
Ian Kirkpatrick, Miguel Martínez Lucio	The politics of quality in the public sector. The management of change, London and New York, 1995.
Dumitru Constantin	Economie şi administrație – indisolubil abandonate, în: România liberă, nr. 2730/20.03.1990.
Spedalini M.J.	The Benchmarking Book, American Management Association, New York, 1992.

***	Benchmarking sau a se compara pentru îmbunătățirea performanțelor, în: Adevărul economic, nr. 29/19-25.07.2000.
***	Benchmarking o provocare pentru management, Caiete de management, nr. 83, publicate în: Adevărul economic, nr. 7/20-26.02.2002.
Roxana Sârbu	Un instrument valoros ce poate asigura obținerea unei poziții competitive pe piața – Benchmarking, Caiete de management, nr. 93, publicate în: Adevărul economic, nr. 3/22-28.01.2003.
C. David	Project Management, McGrow Hill Inc.1990.
Ovidiu Nicolescu, Ion Verboncu, Constantin Sandru	Modernizarea conducerii unităților economice, Editura Ştiințifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1989.
Dale D. Mc Conkey	MBO for Nonprofit Organizations, Amacom A division of American Management Associations, New York, 1975.
***	Managementul proiectelor, Asociația Project Management România, Editura Economică, Bucureşti, 2002.
Marian Stoian	Gestiunea investițiilor, Editura ASE Bucureşti, 2002.
Corneliu Russu	Management, Editura Export, Bucureşti, 1996.
Ovidiu Nicolescu (coordonator)	Sisteme, metode şi tehnici manageriale ale organizației, Editura Economică, Bucureşti, 2000.
Oprea Călin ş.a.	Contabilitatea de gestiune, Editura Tribuna Economică, Bucureşti, 2002.
Lucica Matei	Management public, Editura Economică, Bucureşti, 2001.
Costache Rusu, Monica Voicu	Managementul pe baza centrelor de responsabilitate, Editura Economică, Bucureşti, 2001.
Georgeta Vintilă	Gestiunea financiară a întreprinderii, Editura Didactică şi Pedagogică RA, Bucureşti, 1997.
***	Programul de guvernare pe perioada 2001-2004, publicat în: Monitorul oficial al României, nr. 700/28.XII.2000.
***	Hotărârea pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică nr. 1006, din 4 octombrie 2001, publicată în: Monitorul oficial al României, nr. 660 din 19 octombrie 2001.
***	Legea administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în: B. oficial al României nr. 204 din 23 aprilie 2001.
***	Legea privind finanțele publice locale, nr. 189/14.10.1998.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 108-109/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

ANALIZA COST-BENEFICIU A ADOPTĂRII ACQUIS-ULUI COMUNITAR DE MEDIU

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"ANALIZA COST-BENEFICIU A ADOPTĂRII ACQUIS-ULUI COMUNITAR DE MEDIU",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001
P2/7.5

Autori:
dr. Victor Platon (coordonator)
Andreea Turdeanu
Andrei Rotaru

CUPRINS

1. INTRODUCERE 429

2. ESTIMAREA COSTURILOR DE CONFORMARE LA LEGISLAȚIA DE PROTECȚIE A MEDIULUI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ 430
   2.1. Probleme metodologice în estimarea costurilor de conformare 431
   2.2. De la "costuri adiționale" la "costuri totale" 435
   2.3. Indicatori de cost 436

3. ESTIMAREA COSTURILOR DE CONFORMARE ÎN ROMÂNIA 439
   3.1. Costuri de conformare totale 439
   3.2. Estimarea costurilor de conformare pe directive specifice 441
   3.3. Costurile de conformare în țările candidate 451

4. BENEFICII ALE TRANSPUNERII ŞI IMPLEMENTĂRII LEGISLAȚIEI UE ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI MEDIULUI 453
   4.1. Tipuri de beneficii aferente adoptării legislației UE 454
   4.2. Evaluarea calitativă a beneficiilor rezultate din transpunerea legislației UE 459
   4.3. Cuantificarea fizică a beneficiilor şi reducerea presiunii asupra mediului, pe sectoare 460
   4.4. Beneficii potențiale datorate implementării directivelor privind controlul poluării industriale, în România 465
   4.5. Valoarea beneficiilor 469

5. ANALIZA COST – BENEFICIU (ACB) 471
   5.1. Elemente metodologice 471
   5.2. Instrumentarea analizei 474

6. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR DE PROTECȚIE A MEDIULUI 475
   6.1. Considerații generale 475
   6.2. Planificarea financiară 477

7. CONCLUZII ŞI PROPUNERI 484
   7.1. Concluzii privind costurile 484
   7.2. Concluzii privind beneficiile 485
   7.3. Propuneri 487

8. ANEXE 489

9. BIBLIOGRAFIE 492

1. INTRODUCERE

Prezenta lucrare constituie ultima etapă a studiului intitulat *Costuri şi beneficii ale adoptării de către România a legislației europene de protecție a mediului*, fiind elaborată în cadrul Programului CERES.

Studiul final, intitulat *Analiza cost – beneficiu a adoptării legislației europene de protecție a mediului; concluzii şi propuneri de măsuri,* a fost elaborat în anul 2003. Acest ultim studiu sintetizează principalele idei şi concluzii rezultate din studiile anterioare şi face recomandări şi propuneri pentru un mecanism de finanțare a investițiilor de protecție a mediului. De asemenea, este utilizată analiza cost-beneficiu pentru a determina justificarea economică a procesului de transpunere şi implementare a legislației UE de protecție a mediului.

Celelalte etape ale studiului au avut de analizat probleme specifice care au contribuit la finalizarea ultimei etape.

Prima etapă a studiului, intitulată *Aprecierea situației privind adoptarea acquis-ului comunitar; costuri estimate şi schița strategiei de finanțare,* a fost elaborată în luna decembrie a anului 2001. Principalele probleme abordate au fost următoarele:

- aprecierea situației privind mediul ambiant în România;
- estimarea costurilor necesare pentru adoptarea *acquis*-ului comunitar în domeniul protecției mediului înconjurător;
- schița strategiei de finanțare.

Cea de-a doua etapă, intitulată *Analiza financiară a directivelor considerate foarte costisitoare; fondul de mediu şi alte instrumente de finanțare,* a fost elaborată în luna mai a anului 2002 şi a analizat, în principal, aspecte legate de:

- metodologia de estimare a costurilor directivelor foarte costisitoare;
- analiza costurilor asociate directivelor privind gestiunea deşeurilor;
- perspectivele aduse de documentul de poziție privind mediul ambiant;
- fondul de mediu ca principal instrument de finanțare a investițiilor de protecție şi refacere a mediului;
- poziția Uniunii Europene cu privire la progresele României etc.

În cadrul etapei a treia din anul 2002, intitulată *Beneficii ale adoptării legislației europene de protecția mediului*, au fost abordate unele aspecte metodologice legate de estimarea beneficiilor rezultate din adoptarea legislației UE de protecție a mediului. De asemenea, au fost făcute comparații internaționale şi au fost estimate beneficiile potențiale ce vor rezulta din adoptarea *acquis*-ului comunitar.

2. ESTIMAREA COSTURILOR DE CONFORMARE LA LEGISLAȚIA DE PROTECȚIE A MEDIULUI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

Capitolul de integrare privind mediul înconjurător este unul dintre cele mai dificile, deoarece presupune, pe de o parte, transpunerea legislativă a unui număr însemnat de directive şi alte reglementări şi, pe de altă parte, implementarea este legată de cheltuirea unor sume extrem de mari pentru investiții pentru controlul poluării.

Rezultatele preliminare ale proiectelor finanțate de Comisia Europeană, în cadrul cărora au fost evaluate progresele înregistrate de România în aplicarea legislației de mediu au arătat că transpunerea integrală a legislației se poate termina până în anul 2004. Implementarea *acquis*-ului comunitar va solicita însă investiții substanțiale, astfel încât calendarul de implementare va fi în mare măsură dependent de dezvoltarea economică în ansamblu a României.

Investițiile de protecție a mediului trebuie să conducă la o atingere graduală a standardelor şi normelor de mediu cerute de prevederile directivelor Uniunii Europene. Acestea revin, în cea mai mare parte, în sarcina sectorului privat, dar şi a sectorului public (în particular cel al municipalităților) şi vor constitui o povară apăsătoare asupra finanțelor publice.

Transpunerea *acquis*-ului comunitar de protecție a mediului are două tipuri de implicații: a) de natura eforturilor organizatorice şi financiare şi b) de natura beneficiilor obținute din aplicarea legislației.

În sectorul protecției mediului, unele dintre cerințele directivelor UE ce trebuie implementate de către țările candidate au în vedere o serie largă de acțiuni costisitoare, cum ar fi:

- îmbunătățirea şi extinderea rețelelor de furnizare a apei pentru asigurarea accesului la apă potabilă necontaminată în toate zonele urbane;
- îmbunătățirea şi extinderea instalațiilor de colectare şi tratare a apei uzate;
- reducerea emisiilor marilor uzine de combustie;
- îmbunătățirea calității aerului, îndeosebi în centrele urbane;
- controlul substanțelor periculoase eliberate de instalații şi minimizarea riscurilor de accidente;
- colectarea, tratarea şi eliminarea deşeurilor menajere, industriale şi spitaliceşti;
- curățarea terenului contaminat şi a râurilor unde calitatea apei este inacceptabilă;
- protejarea ecosistemelor, a habitatelor şi a speciilor de presiunile economice;
- reducerea emisiilor rezultate din transportul de călători şi de mărfuri;

- reducerea emisiilor de poluanți din diverse sectoare economice, cum ar fi industria, transporturile, agricultura etc.

Aceste cerințe nu sunt aplicabile numai pentru țările candidate: toate țările membre ale UE au înfruntat şi încă înfruntă multe din aceste provocări. Oricum, țările candidate trebuie să facă eforturi deosebite datorită investițiilor scăzute făcute în trecut în domeniul mediului. În unele cazuri (de exemplu, emisiile surselor mobile), ar putea fi nevoie de eforturi semnificative pentru evitarea greşelilor pe care le-au făcut statele membre ale UE la momentul respectiv.

2.1. Probleme metodologice în estimarea costurilor de conformare

2.1.1. Estimarea costurilor în procesul de armonizare

Procesul de armonizare legislativă are trei componente-cheie:

1. transpunerea legislativă – integrarea legislației UE în legislația națională;
2. implementarea – identificarea şi/sau desemnarea instituțiilor şi a resurselor necesare (materiale, umane, financiare) în vederea aplicării legislației transpuse;
3. impunerea şi controlul – asigură mecanismele, procedurile şi mijloacele de control pentru a se asigura conformarea la noua legislație.

Un prim aspect al implicațiilor economice ale procesului de armonizare este acela al costurilor de conformare (CC). Principalele probleme, care trebuie să primească un răspuns, gravitează în jurul a două întrebări: Care este nota de plată? Şi cine plăteşte?

Costul de conformare este un instrument de planificare important în evaluarea implicațiilor deciziilor politice, atât pentru guvern cât şi pentru industrie şi consumatori. În procesul de aproximare, costul de conformare ar trebui identificat ca bază pentru:

- planificare realistă a adoptării *acquis-ului* comunitar;
- stabilirea priorităților de implementare;
- evaluarea opțiunilor şi elaborarea politicilor;
- argumentarea perioadelor de tranziție şi a derogărilor eventuale ce privesc adoptarea *acquis*-ului comunitar;
- realizarea planificării financiare;
- realizarea unui consens în elaborarea politicii mediului înconjurător.

Estimarea costurilor de aproximare ar trebui să joace un rol important în faza planificării fiecăreia din cele trei faze în procesul de aproximare (transpunerea legilor, implementarea politicilor şi reglementării şi impunerea cerințelor specifice). Evaluarea costurilor de conformare se face în cadrul fazei de planificare a aproximării. Celelalte două faze sunt orientate legislativ şi instituțional.

Estimările de costuri pot fi apoi folosite în evaluarea financiară ca una din datele de bază pentru compararea cererilor cu posibila ofertă de finanțare şi pentru evaluarea disponibilității de plată. În final, evaluarea financiară ajută să se determine dacă planul de conformare definit *a priori* (reflectat în definiția complexă a transpunerii) este realist şi/sau poate fi finanțat.

Calculul "costurilor de conformare" poate fi făcut în mai multe moduri, dar trebuie ținut seama că diferențele de abordare pot avea efecte semnificative asupra rezultatelor, interpretării şi utilității acestora. Este foarte importantă definirea termenilor "costuri" şi "armonizare-aproximare".

Astfel, măsurarea costurilor de armonizare constă în aprecierea costurilor unui scenariu de armonizare comparat cu un caz de referință în care nu are loc nici o aproximare a legislației de mediu. Se solicită astfel definirea unui caz de referință şi a unui caz de armonizare. Etapele sunt următoarele:

- estimarea situației curente: se urmăreşte definirea situației curente a mediului ambiant (de exemplu, masa totală a poluării sau a deşeurilor produse, luându-se în considerare capacitatea şi eficiența atât a tehnologiilor de control existente cât şi a infrastructurii de mediu);
- definirea cazului de referință: se precizează care este starea actuală a poluării mediului, luându-se în considerare schimbări în economie şi societate fără legătură cu politicile de mediu (de exemplu, creşterea economică, structura economică, tiparele de consum şi comportament) sau cu cele ce rezultă din măsurile de bază ale politicilor de mediu. Deoarece presupunerile pot varia de la un studiu la altul, rezultatele lor pot fi destul de greu de comparat;
- definirea scenariului de armonizare. Definirea "Scenariului privind politica de mediu cu armonizarea legislației UE" (în acest caz, scenariul de aproximare) presupune, de asemenea, definirea unor măsuri, investiții şi tehnologii din cadrul politicilor necesare pentru implementarea acestora. Costurile sunt luate în considerare în aceste variante şi multe dintre aceste planuri şi studii urmăresc utilizarea soluțiilor cu cele mai mici costuri pentru reducerea poluării. Majoritatea studiilor folosesc un model pentru a ierarhiza opțiunile de politici şi tehnologii şi pentru alegerea măsurilor şi a tehnologiilor în acord cu costurile.

În general, estimarea costurilor măsurilor de mediu necesită trei seturi de informații diferite:

- poluarea totală produsă – exprimată cantitativ (de exemplu, emisiile de SO_2, CO_2, ape uzate deversate, deşeuri etc.);
- poluarea ce trebuie redusă (conform noilor obiective);
- costurile pentru reducerea unui anumit element poluant pentru diferite tehnologii de reducere, prevenire sau control a poluării.

În practică, acest calcul simplu cu trei termeni poate deveni foarte complex, iar estimarea costurilor de conformare îl face şi mai complicat.

Prima problemă o reprezintă definirea exactă a politicilor de mediu ale căror costuri urmează a fi estimate. Acesta este, de fiecare dată, un exercițiu destul de complex, atunci când este vorba de programe şi politici ce acoperă sectoare multiple, poluanți diverşi etc.; dar în cazul aproximării apar numeroase probleme specifice.

Definirea unui "scenariu de aproximare"
în contrast cu situația de referință

Aproximarea este procesul de adaptare sau adoptare a legilor naționale, regulamente şi proceduri pentru a deveni efectivă legislația Uniunii Europene.

În primul rând, acest proces impune țărilor ce fac aproximarea legislativă să suporte costuri suplimentare, pentru că legislația UE le solicită acestora să atingă anumite performanțe obligatorii referitoare la administrație, investiții şi cheltuieli de operare care ar putea fi mult mai mari decât cele desfăşurate în condiții normale. Aceasta deoarece:

- programul pentru aderarea la UE solicită investiții mai rapide decât ar fi făcut țara respectivă pe cont propriu (şi cu cât este mai rapidă implementarea cu atât este posibil să fie mai mari costurile);
- se impun standarde mai ridicate care solicită investiții suplimentare, sau
- se impun obligații mai detaliate asupra guvernului şi sectoarelor afectate ale societății.

În al doilea rând, legislația UE trebuie interpretată pentru a fi implementată, şi cu cât sunt mai stricte cerințele de mediu cu atât este mai mare efortul solicitat pentru reducerea poluării, şi astfel costurile de aliniere vor fi mai mari. De aceea, un număr de studii estimează costuri pentru diferite niveluri de scădere a poluării, tehnologii de aproximare, toate depinzând de interpretarea autorilor privind cerințele legale. De obicei, studiile de evaluare a costurilor raportează adesea mai multe scenarii de aproximare.

În al treilea rând, o limită generală asupra costurilor totale ar putea fi implicată în definiția scenariului folosit în analiza de aproximare. Aceasta este importantă mai ales pentru planurile de acțiune de protecție a mediului[1].

Pentru țările din Uniunea Europeană implementarea legislației de mediu a început acum peste 30 de ani şi s-a dovedit a fi dificilă. Anumite cerințe practice sau structuri şi proceduri instituționale nu au fost îndeplinite/create nici până în prezent de către unele țări membre. Problemele întâlnite în cadrul Uniunii Europene sunt exacerbate în România, care se confruntă cu numeroase probleme

[1] De exemplu, planul român de protecție a mediului ia ca punct de pornire bugetul de cheltuieli de mediu de 0,6% din PIB.

proprii, cum ar fi: eficiența mai redusă a industriei, imperativul minimizării producției de deşeuri, lipsa instalațiilor antipoluante, o rețea săracă a locurilor şi proceselor de depozitare, o infrastructură de transport mai puțin dezvoltată etc. La acestea se adaugă structuri instituționale cu experiență redusă în problemele specifice de management al deşeurilor, în special la nivel local.

2.1.2 Dificultăți şi limite în estimarea costurilor de conformare

Aşa după cum s-a menționat, estimarea costurilor de conformare (CC) este importantă atât pentru fundamentarea deciziei privind investițiile, cu implicații semnificative din punctul de vedere al costurilor, cât şi pentru fundamentarea deciziei privind distribuția costurilor (cine le va suporta).

Implicațiile financiare rezultate din transpunerea directivelor privind protecția mediului nu pot fi evaluate cu exactitate. Se pot enumera trei astfel de motive importante.

În primul rând, legislația UE impune, ca obligație generală, ca țările membre să ia măsurile potrivite pentru a încuraja prevenirea şi reducerea poluării prin îmbunătățiri tehnice în procesele de producție care să reducă cantitatea de poluanți prin recuperarea sau (în cele din urmă) prin eliminare şi/sau producerea de energie. Măsurile de acest tip sunt purtătoare de costuri suplimentare generate de schimbările procesului productiv şi care pot fi recuperate parțial sau în întregime printr-o mai bună folosire a resurselor. O analiză a efectelor unor astfel de măsuri la nivel național ar necesita reexaminarea bazei industriale prezente şi viitoare a fiecărei țări prin comparație cu sectoarele echivalente din UE, pentru a determina locurile şi direcțiile de îmbunătățire, inclusiv costul acestora.

În al doilea rând, dacă se ia în calcul, spre exemplu, costul de depozitare a deşeurilor, pornind de la nivelul existent al generării acestora, aceasta duce probabil la o supraestimare, ținând seama de diminuarea producției industriale, sau la o subestimare, în măsura în care volumul deşeurilor municipale va creşte, ca efect al dezvoltării economice şi al schimbărilor din structura consumului.

În al treilea rând, costul variază considerabil în funcție de metodele antipoluante folosite şi, până când planurile de management ecologic solicitate prin noua legislație nu sunt finalizate (acestea trebuind să precizeze proporțiile deşeurilor/poluării tratate prin diferite metode), valorile totale nu pot fi estimate cu exactitate.

Întrucât protecția mediului reprezintă una din ariile în care există o legislație-cadru a UE şi datorită faptului că aceasta include atât cerințe privind managementul ecologic, cât şi cerințe tehnice, obligațiile instituționale sunt foarte cuprinzătoare.

În România, bazele de pornire sunt diferite şi se folosesc metode şi proceduri diferite ceea ce va duce la cheltuieli mai mari pentru îndeplinirea obligațiilor asumate prin negocieri. De asemenea, există o serie de probleme care nu sunt

rezolvate de legislația UE. Spre exemplu, legislația UE privind poluarea nu acoperă problemele de poluare cu origine istorică, cum ar fi terenul contaminat, iazurile sau depozitele de steril. În România, există cantități semnificative de deşeuri municipale şi industriale depozitate fără control şi protecție adecvate. Redepozitarea lor în siguranță va impune, la rândul ei, costuri semnificative.

Limite în estimarea CC

Există un număr de limite structurale şi instituționale în integrarea completă a evaluărilor CC în procesul de planificare a aproximării. Deşi estimarea CC face parte din planificarea bugetelor şi a investițiilor, evaluări mai elaborate şi mai fundamentate ale costurilor de conformare pot fi îngreunate de factori cum ar fi:

- perioada scurtă de transpunere;
- lipsa personalului disponibil (experimentat în estimarea costurilor);
- luarea deciziilor de aproximare pe baza priorităților politice şi de alt gen;
- lipsa datelor de încredere pe baza cărora să se estimeze CC.

Ar trebui, de asemenea, menționat că diferiți actori implicați în cadrul procesului pot avea un interes în păstrarea atenției detaşată de aspectele legate de cost ori de finanțare. De obicei se fac presiuni politice pentru atingerea unei conformități complete cât mai curând posibil, deoarece se are în vedere o aderare rapidă la UE. Prin urmare, sublinierea dificultăților datorate marilor costuri investiționale poate să nu mai prezinte interes. Oricum, greşelile în evaluarea costurilor pot fi neproductive, căci posibilitatea de a primi asistență financiară din partea UE, prin programe de investiții cum este ISPA, va depinde de proiecte bine pregătite care includ evaluări de cost realiste (şi beneficii).

2.2. De la "costuri adiționale" la "costuri totale"

În ultimii ani s-a pus accentul pe estimarea costurilor legate de transpunerea şi implementarea legislației europene. Costurile suplimentare, legate de îndeplinirea obligațiilor asumate de o țară de a "asimila“ legislația în vigoare în uniunea europeană, au primit numele de costuri de conformare. Costurile de conformare se pot calcula fie în varianta cu aproximarea legislației europene, fie în varianta fără aproximarea legislației europene.

Obiectivul cel mai important îl reprezintă măsurarea "costurilor adiționale" asociate aproximării. Totuşi, nu va fi niciodată posibilă separarea clară a costurilor adiționale de aproximare, deoarece, la nivel de informații disponibile, niciodată datele nu vor fi suficient de detaliate. De asemenea, se mai pot menționa următoarele impedimente:

- este greu de făcut diferența dintre tendințele generale ale economiei şi schimbările impuse de aderare;

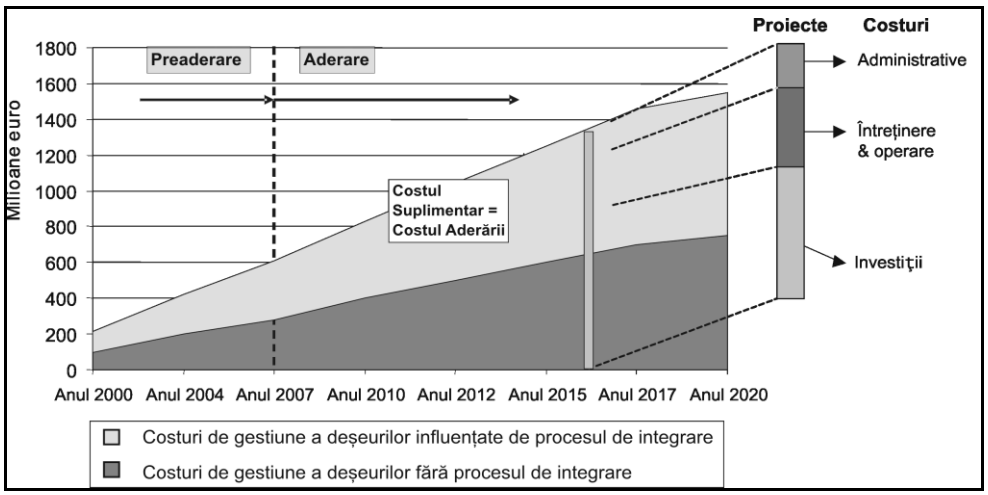
- este dificil de distins între îmbunătățirile industriale "autonome", legate de necesitatea competitivității şi îmbunătățirile adiționale, legate de noile obligații impuse de legislația UE;
- izolând costurile adiționale din efortul total necesar pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu, ar putea scăpa din vedere importanța investițiilor de dezvoltare cu care se confruntă țările candidate.

Spre exemplu, în cazul gestiunii deşeurilor (figura nr. 1), chiar şi în lipsa procesului de aderare, autoritățile din România ar fi luat măsuri de depozitare şi eliminare a deşeurilor (şi au luat măsuri în decursul timpului). Legislația UE impune doar costuri suplimentare datorate unor standarde mai stricte, necesității creării de noi instituții, criterii de conformare şi impunere mai stricte etc. Toate acestea fac să crească costurile protecției mediului în toate domeniile.

La aceasta se adaugă şi acte normative complet noi care impun unele activități care nu erau efectuate de loc înainte de începerea procesului de integrare. Se pot menționa activități suplimentare cum ar fi: implicarea publicului în luarea deciziilor, transparența informației, raportări ale situației, stații de monitorizare, baze de date etc. Toate aceste activități noi implică resurse financiare, umane, organizatorice etc.

Figura nr. 1

Evoluția costurilor de gestiune a deşeurilor, în România



2.3. Indicatori de cost

În principal, pentru a furniza o imagine completă a efortului ce trebuie făcut pentru integrare, este necesară luarea în calcul a următoarelor categorii de costuri:

- costurile investiționale totale sunt cele destinate construirii infrastructurii necesare. Aceste costuri pot fi exprimate ca investiție globală necesară sau ca efort investițional anual pentru o anumită perioadă de timp;
- costurile anuale de capital reprezintă deprecierea anuală a capitalului fix (uzura) şi dobânda legată de investiția respectivă. Costurile anuale de capital depind atât de mărimea investiției totale şi de numărul anilor în care aceasta funcționează, cât şi de modalitățile de finanțare (nivelul dobânzii, volumul sumelor împrumutate, perioadele de grație etc.);
- costurile curente (de operare) sunt generate de funcționarea infrastructurii de protecție a mediului, caz în care este vorba de plata utilităților (de exemplu, costul energiei, apei etc.); acestea pot fi influențate şi de măsuri care nu necesită neapărat investiții sau sunt puțin legate de costurile investiționale (de exemplu, monitorizare, colectarea şi transportul deşeurilor, înlocuirea combustibililor etc). Aceste costuri sunt acoperite din tarifele de exploatare a investiției (instalației);
- costuri administrative. Costurile de implementare[1], monitorizare şi impunere a legislației nu trebuie niciodată să fie subestimate. Lipsa structurilor şi a procedurilor administrative corespunzătoare poate fi principala sursă de neconcordanță cu legislația UE. Aceste costuri sunt, în general, suportate de administrația centrală;
- costurile totale anuale includ costuri de capital plus costuri de operare plus costuri administrative.

Costurile unitare ale măsurilor de protecție a mediului

Studiile şi analizele estimează şi măsoară costurile tehnologiilor de protecție a mediului, folosind costuri unitare (de exemplu, costurile reducerii unei tone de SO_2 cu tehnologia desulfurarea gazelor de ardere pentru o nouă centrală cu o capacitate specificată). Studiile includ întotdeauna câteva estimări referitoare la valoarea reală a costurilor. Costurile din modele sunt, în mod normal, bazate pe o varietate de surse pentru anumite situații (de exemplu, o centrală de o anumită dimensiune) şi este posibil să necesite transpunerea pentru o altă situație, mai generală.

Costurile descrise sunt suportate de entități economice inclusiv autorități, industrie sau gospodării ale populației.

Există o tendință naturală de concentrare asupra constrângerilor financiare deoarece oferta de bani se presupune întotdeauna ca fiind finită, în vreme ce capacitatea administrativă şi tehnică se presupun flexibile şi extinse. Oricum, restric-

[1] Unele directive impun costuri în principal pentru personalul responsabil de implementare, monitorizare şi impunere, în vreme ce altele implică costuri investiționale substanțiale sectorului din economie reglementat.

ţiile bugetare existente în România fac dificilă finanţarea investiţiilor publice ca şi extinderea instituţiilor administrative.

În concluzie, este clar că aproximarea este un proces şi nu un singur eveniment bine definit şi delimitat, iar costurile realizării aproximării vor varia corespunzător cu estimările (presupunerile) făcute precum şi cu condiţiile specifice fiecărei ţări. Ca rezultat, estimările costurilor de aproximare la care s-a ajuns în cadrul studiilor elaborate până în prezent pot prezenta diferenţe sensibile şi sunt dificil de comparat fără o analiză detaliată a estimărilor, datelor etc.

3. ESTIMAREA COSTURILOR DE CONFORMARE ÎN ROMÂNIA

3.1. Costuri de conformare totale

Costurile de conformare totale au fost estimate prima oară prin programele PHARE ROM 101 şi 102 (tabelul nr. 1) în perioada 1999-2000. Estimările au avut un caracter foarte general şi nu au implicat specialişti autohtoni decât într-o foarte mică măsură.

Tabelul nr. 1

Costuri estimative de conformare pentru sectoarele cele mai importante, în domeniul protecției mediului

- milioane euro -

Domeniul	Cost de conformare estimat (Programul PHARE ROM 102)	Costuri de conformare ajustate
1. Deşeuri		
• Costul capitalului	2788	2975
• Operare şi întreținere (anual)	219	234
• Operare şi întreținere (total, anualizat)	2808	2996
Cost total – deşeuri – valoare prezentă netă	5596	5971
2. Aer		
• Costul capitalului	409	3075
• Operare şi întreținere (anual)	30	226
• Operare şi întreținere (total, anualizat)	385	2893
Cost total – aer – valoare prezentă netă	794	5968
3. Apă		
• Costul capitalului	3440	4650
• Operare şi întreținere (anual)	316	427
• Operare şi întreținere (total, anualizat)	7491	5475
Cost total – apă – valoare prezentă netă	10931	10125
Total costuri de conformare pentru domeniile deşeuri, aer şi apă	**17321**	**22064**

***Sursa**: ROM-102, DGXI şi estimările Băncii Mondiale.*

***Notă**: o rată de scont de 5% este folosită pentru investițiile ce depăşesc 20 de ani. Pentru simplificare, toate investițiile capitale s-a presupus a se realiza în primul an.*

Directivele se pot grupa în două categorii: directive-cadru şi directive specifice

Directivele-cadru au scopul de a reglementa uniform şi de a stabilii principiile de bază pentru un anumit domeniu (apă, aer, sol etc.). Aceste directive se refe-

ră la crearea cadrului organizatoric şi instituțional, ceea ce implică costuri mai mult din partea autorităților (centrale sau locale).

Directivele specifice reglementează un anumit aspect dintr-un domeniu (de exemplu, reciclarea ambalajelor, poluarea aerului cu SO_2 sau cu NOx etc.). Aceste directive vor necesita investiții foarte mari din partea industriei şi a municipalităților. Costul aproximării directivelor foarte costisitoare (denumite în literatură şi directive grele) sunt ilustrate în tabelul nr. 2. Prin prisma investițiilor necesare se pot remarca directivele privind apa potabilă şi tratarea apei menajere, directivele-fiice privind aerul, directiva privind depozitarea controlată a deşeurilor şi directivele privind controlul poluării industriale (directivele IPPC, LCP şi VOC).

Tabelul nr. 2

Costurile estimative de conformare pentru directivele "costisitoare"

- milioane euro -

Directive ale UE	Costuri de conformare estimate (Programul PHARE ROM 102)			Costuri de conformare ajustate		
	Capital	Operare şi întreținere (anual)	Total	Capital	Operare şi întreținere (anual)	Total
Tratarea apei menajere	3440	316	7378	4502	414	9656
Incinerarea deşeurilor periculoase	180	83,3	1218	191	89	1294
Incinerarea deşeurilor urbane	60	10,8	195	64	11	207
Centrale mari de ardere	125	0,15	127	961	1	975
Centrale termice – încălzire orăşenească	56	0,15	58	430	1	445
SOx (din directiva IPPC)	175	0,25	178	1345	2	1369
Depozitarea controlată a deşeurilor (gropi de gunoi)	840	13,3	1006	893	4	1069
TOTAL			**10160**			**15015**

***Sursa**: ROM-102, DGXI şi estimările Băncii Mondiale.*

***Notă**: (1) factorul de ajustare anterior a fost folosit, pentru simplificare, pentru capital şi costurile O&I (operare şi întreținere);*
(2) costurile totale reprezintă valoarea netă prezentă şi au fost calculate cu factorul de actualizare de 5% pentru investițiile F&I care depăşesc 20 de ani.

Estimările globale au avansat cifra de 22 de miliarde de euro drept valoarea costurilor de conformare pentru România. Această sumă globală a rezultat din cumularea costurilor estimate pentru sectoarele cele mai importante: calitatea aerului, calitatea apei, gestiunea deşeurilor şi controlul poluării industriale.

Spre exemplu, în cazul gestionării apei, procesul de armonizare este determinat de directivele pentru apa uzată şi pentru apa potabilă, directive ale căror costuri de conformare se ridică la aproximativ 9.656 de milioane de euro, din totalul de 22 de miliarde de euro estimați pentru transpunerea şi implementarea întregului *acquis* comunitar.

În cazul gestiunii deşeurilor şi al calității aerului, costul de conformare estimat are o valoare prezentă netă de aproape 6 miliarde de euro pentru fiecare domeniu în parte.

3.2. Estimarea costurilor de conformare pe directive specifice

În ultima perioadă, sub presiunea accelerării procesului de integrare, s-au înmulțit studiile care tratează problema costurilor de conformare. Cu toate că aceste studii sunt mai apropiate de realitate, nu s-a reuşit creionarea unei situații complete.

I. Estimarea costurilor de conformare pentru cinci sectoare industriale (IER)

În perioada 2001 – 2003 Institutul European din România a coordonat o serie de studii privind impactul integrării asupra economiei româneşti (finanțate prin programul PHARE). În cazul transpunerii legislației de protecție a mediului în UE s-au analizat cinci sectoare industriale, mari poluatoare (sectorul energetic, sectorul minier, chimie şi petrochimie, metalurgie şi sectorul materialelor de construcții). A fost estimat un cost de conformare 3-4,1 miliarde de euro (tabelul nr. 3).

Tabelul nr. 3

Estimarea costului de conformare la legislația de mediu a UE pentru cinci sectoare industriale

Sector Industrial	Investiții (milioane euro)	Întreținere şi operare (milioane euro/an)	Cost anualizat (milioane euro/an)
Sectorul energetic	382-1,142	33.7-100.3	64.3-191.7
Sectorul minier	533	5.6	48.2
Chimie şi petrochimie	1,006	118.0	198.5
Metalurgie	932-1,219	127.4-162.5	201.9-260.0
Materiale de construcții	190-269	17.2-27.6	32.4-49.1
Total cost de conformare	**3,043-4,169**	**301.9-414**	**545.3-747.5**

***Sursa**: Manoleli D. (coordinator) Platon V., Stănescu R., Prisăcaru P., Georgescu L., Jean Tilly, Impact of EU Environmental Acquis on Selected Industrial Sectors in Romania – final report., PHARE Project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study No. 5., Institutul European din România, mai 2002.*

În anul 2000, cheltuielile de protecția mediului în cele cinci sectoare analizate a fost de 111,3 milioane de euro. Față de această valoare, costul anualizat de conformare cu directivele UE de mediu sunt de peste cinci ori mai mari. În domeniul mineritului cheltuielile estimate sunt de peste 12 ori mai mari, iar în sectorul metalurgic de peste şapte ori (tabelul nr. 4).

Tabelul nr. 4

Comparație între cheltuiala efectivă de protecție a mediului şi costul de conformare pentru cinci sectoare industriale

Sector industrial	Cheltuiala efectivă anualizată (1) (milioane euro/an)	Cost de conformare anualizat (2) (milioane euro/an)	Raport (1/2) (%)
Sectorul energetic	23,4	64,3-191,7	2,7-8,2
Sectorul minier	4,0	48,2	12,1
Chimie şi petrochimie	47,8	198,5	4,2
Metalurgie	27,6	201,9-260,0	7,3-9,4
Materiale de construcții	9,5	32,4-49,1	3,4-5,2
TOTAL	133	545,3-747,5	4,9-6,7

***Sursa**: Manoleli D. (coordinator), Platon V., Stănescu R., Prisăcaru P., Georgescu L., Jean Tilly, Impact of EU Environmental Acquis on Selected Industrial Sectors in Romania – final report., PHARE Project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, mai 2002.*

II. Estimarea costurilor administrative pentru directivele privind calitatea aerului şi controlul poluării industriale, managementul apei şi managementul riscului (IER)

Studiul B1-3, intitulat „Impactul transpunerii legislației europene de prevenire a poluării aerului în România", a investigat cerințele administrative şi instituționale (necesarul administrativ şi costurile infrastructurii) pentru implementarea în România a următoarelor directive ale UE privind protecția mediului înconjurător:

- Directiva Consiliului Nr. 96/62/EEC privind managementul şi estimarea calității aerului (Directiva-cadru a aerului);
- Directiva Consiliului Nr. 99/30/EC privind valorile-limită pentru dioxid de sulf, dioxid de azot şi oxizi de azot, particule şi plumbul din aer;
- Directiva Consiliului Nr. 92/72/EEC privind poluarea aerului cu ozon;
- Directiva Consiliului 2000/69/EC privitoare la valorile-limită admise pentru benzen şi monoxid de carbon în aer.

Aceste directive se referă la protecția atmosferei şi sunt intercorelate; Directiva-cadru privind aerul stipulează condițiile generale în vreme ce aşa-numitele "directive-fiică" stipulează condițiile-limită pentru poluanți diverşi ai aerului. Obiectivul studiului a fost acela de a furniza estimări privind costurile care trebuie să fie luate în calcul de către autoritățile locale şi centrale respon-

sabile de implementarea directivelor privind calitatea aerului (directiva-cadru şi directivele-fiice).

Principalele concluzii ale acestei lucrări au fost următoarele:

1. directivele privind calitatea aerului (directiva-cadru şi "fiicele") au fost transpuse în legislația română în 2002 prin lege şi ordine ale ministrului; acestea au intrat în vigoare la începutul anului 2003. Documentul de poziție, propus de Guvernul României, nu solicită perioadă de tranziție pentru aceste directive;
2. costurile legate de implementarea directivelor privind calitatea aerului se împart în două categorii:
   a) prima categorie – costuri administrative şi instituționale – va fi suportată de către administrație: a) stabilirea şi menținerea unei rețele de stații de monitorizare a calității aerului şi asigurarea echipamentului necesar şi raportarea rezultatelor monitorizării; b) pregătirea inventarierii emisiilor de gaze cu efect de seră şi a poluanților care afectează semnificativ calitatea aerului; c) pregătirea planurilor şi programelor pentru realizarea conformității cu normele de calitate a aerului.
   b) A doua categorie de costuri – conformare cu limitele de emisie şi condițiile tehnice impuse de directivele privind calitatea aerului, sau de implementarea planurilor şi programelor create pentru îmbunătățirea calității aerului – va fi suportată chiar de către poluatori (industrie, gospodăriile populației, deținătorii de autoturisme etc.). În timp ce costurile administrative vor fi importante, costurile de conformare ale poluatorilor vor fi cu mult mai mari.

Infrastructura care trebuie să fie construită de autoritățile române este cuprinzătoare.

Va fi nevoie de aproximativ 600 de stații de măsurare pentru Rețeaua de Monitorizare a Mediului, 800 de componente şi rețele pentru Sistemul de Inventariere a Emisiilor; de asemenea, va fi nevoie şi de un personal de 762 de persoane (opt ministere, 42 de inspectorate de protecție a mediului, 265 de primării, 42 de consilii județene, un institut de cercetare).

Costul total[1], pe care autoritățile române (centrale şi locale) îl vor avea de suportat pentru implementarea directivelor privind calitatea aerului, este de 200 de milioane de euro, considerând că investiția totală va fi realizată în primul an, iar costurile de funcționare au fost calculate pentru patru ani (2003-2007)[2]. Acest cost este considerabil, el reprezentând aproximativ 41% din cheltuielile totale de

[1] Aceste costuri ar putea fi recalculate de îndată ce vor fi definitivate măsurile şi trasate zonele de monitorizare şi va fi făcut inventarul stațiilor.

[2] 2007 este considerat ca anul aderării la UE; deci, pentru estimările de cost, a fost luată în calcul perioada 2003-2007.

protecție a mediului[1] (490 de milioane de euro), făcute în România în anul 2000. Cheltuielile administrative anuale, pentru măsuri privind calitatea aerului, va trebui să fie la fel de mari – 50 de milioane de euro sau 10,2% din cheltuielile totale de protecție a mediului (tabelul nr. 5).

Tabelul nr. 5

Estimarea costurilor administrative pentru implementarea directivelor UE privind calitatea aerului (2003-2006)

Costuri	Valoare (milioane euro)
Construirea Rețelei Naționale de Monitorizare a aerului (RNM)	115,57
Crearea Sistemului de Inventariere a Emisiilor (SIE)	5
Total costuri cu investițiile (a+b)	120,57
Costul cu personalul (anual)	13.91
Costurile cu planuri şi strategii (anual)	1,2
Costuri cu întreținerea RNM şi SIE (4% din investiție) (anual)	4.82
Costuri curente anuale (d+e+f)	19.93
Total costuri curente 2003-2006 (4*g)	79.72
TOTAL COSTURI ADMINISTRATIVE pentru perioada 2003-2006a) (c+g)	200.29

***Sursa**: Platon V., Tily J., Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives. Air Framework Directive and Daughter Directives – Final draft., PHARE Project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.*

Comentariile autorului privind implementarea directivelor în domeniul calității aerului

a) Infrastructura administrativă şi crearea instituțiilor ar putea fi finalizate în următorii patru ani, dacă vor fi alocate pentru acest scop resurse importante. Aceasta pare destul de dificil, luând în considerare că, la început, doar câteva persoane de la MAPM şi ICIM s-au ocupat de probleme privind calitatea aerului; va trebui să fie găsite sursele de finanțare a investițiilor şi modurile de acoperire a costurilor de operare.
b) Conformarea totală a poluatorilor va fi imposibil de realizat în următorii patru ani, luând în considerare investițiile mari necesare pentru aceasta în sectorul industrial (durata investiției, resursele financiare, profitabilitatea companiilor care trebuie să se conformeze etc.).
c) Va fi foarte greu de coordonat personalul format din cele 762 de persoane de care este nevoie pentru implementarea directivelor privind calitatea aerului (conform legislației în vigoare); efortul administrativ şi de conducere va fi foarte important. Trebuie spus că nu toate instituțiile menționate în Legea

[1] În 1999, cheltuielile totale de mediu (incluzând investiții şi menținere) s-au ridicat la suma de 8000 de miliarde de lei. Rata de schimb a fost de 16296 lei/euro. Sursa: Anuarul statistic al României, 2000.

nr. 665/2001 pot aduce vreun ajutor pentru implementarea şi derularea sistemului de protecție a aerului. De exemplu, Ministerul Administrației Publice nu are expertiza în protecția mediului; dacă acest Minister este implicat în protecția aerului, ar trebui, de asemenea, să fie implicat şi în managementul deşeurilor şi în cel al apei (aceste două domenii sunt puternic legate de municipalități). Implicarea a atât de multe instituții ar trebui reconsiderată.

Studiul B1-4, intitulat: "Impactul transpunerii legislației Uniunii Europene pri vind controlul integrat al poluării industriale", a evaluat cerințele şi costurile instituțio nale şi administrative legate de implementarea în România a directivei nr. 96/61/CE, din septembrie 1996 privind controlul şi prevenirea poluării industriale (IPPC). Această directivă priveşte managementul integrat şi controlul poluării industriale.

Procesele de producție industrială au o pondere însemnată în poluarea din România şi de aceea este foarte important ca aceasta să fie redusă.

În domeniul controlului integrat al poluării industriale situația este următoarea:

- România a solicitat o perioadă de tranziție pentru transpunerea şi implementarea Directivei IPPC până în anul 2015;
- transpunerea Directivei IPPC în legislația românească s-a realizat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/21 martie 2002 privind prevenirea, reducerea şi controlul integrat al poluării;
- inventarul instalațiilor care pot să se afle sub incidența Directivei IPPC a fost finalizat la sfârşitul anului 2002.

Principalele costuri de conformare instituțională şi administrativă au fost asociate următoarelor activități:

- la nivelul autorității centrale pentru protecția mediului: inventarierea operatorilor, elaborarea şi diseminarea ghidului metodologic pentru procedurile de autorizare, a ghidului pentru cele mai bune tehnici disponibile, inventarul anual al principalelor emisii şi al surselor acestora, comunicarea de date către Uniunea Europeană şi alte state membre etc.;
- la nivelul Inspectoratelor Județene de Protecția Mediului (IPM): eliberarea şi reînnoirea autorizațiilor, inspecție şi control, informare şi comunicare cu operatorii industriali şi cu publicul etc.

Pentru întreaga perioadă de 13 ani, considerată ca necesară pentru transpunere şi conformare, totalul costurilor administrative este de 18 milioane de euro; 4,9 milioane de euro, aproximativ 27%, sunt cheltuieli de capital şi 13,1 milioane de euro, circa 73%, sunt cheltuieli de operare şi întreținere (tabelul nr. 6).

Tabelul nr. 6

Estimarea costurilor administrative pentru implementarea directivelor UE privind controlul integrat al poluării industriale (2003-2006)

Directive	Costuri - euro -
Total Directiva IPPC	17,936,250
Alte directive din capitolul privind controlul integrat al poluării industriale	5,380,875
Total directive privind controlul integrat al poluării industriale	23,317,125

***Sursa**: Chivu L., Platon V., Tily J., Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives., IPPC Directive 96/61/EC – final draft., PHARE Project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.*

***Notă**: IPPC este Directiva-cadru pentru controlul integrat al poluării industriale şi managementul riscului. Acest sector mai include şi directivele: SEVESO, EMAS, ECOlab, COV. S-a presupus că aceste directive vor adăuga un cost suplimentar de 30% din costul Directivei IPPC.*

Costurile administrative totale de conformare la legislația privind controlul integrat al poluării industriale reprezintă circa 3,68% din media cheltuielilor anuale de protecția mediului; efortul mediu anual însumează 1,37 de milioane de euro (0,28% din nivelul costurilor totale de mediu din anul 1999).

Studiul B1-5, denumit "Impactul transpunerii legislației Uniunii Europene privind prevenirea accidentelor majore implicând substanțe periculoase", a evaluat cerințele şi costurile instituționale şi administrative ale implementării Directivei nr. 96/82/CE, (denumită şi SEVESO II) privind gestiunea accidentelor majore implicând substanțe periculoase.

Directiva SEVESO II are două dimensiuni importante: în primul rând este vorba de prevenirea producerii accidentelor majore ce implică substanțe periculoase; al doilea obiectiv are în vedere limitarea consecințelor – atât asupra sănătății şi siguranței persoanelor cât şi asupra mediului – acestor tipuri de accidente, o dată ce ele s-au produs.

Ambele dimensiuni trebuie să fie urmărite simultan în vederea asigurării – de o manieră consistentă şi efectivă – a unui înalt nivel de protecție în cadrul Comunității.

Principalele costuri instituționale şi administrative de conformare au fost asociate următoarelor activități:

- inspecția şi controlul efectuate de către IPM, structurile locale ale ISU, prefecturi, primării şi Crucea Roşie;
- formarea profesională (operatori, inspectori din cadrul IPM, MAPM şi alte instituții implicate);

- coordonarea, monitorizarea, managementul şi administrarea riscului cauzat de accidente majore, efectuate de către autoritatea centrală de protecție a mediului.

Potrivit estimărilor, costul administrativ şi instituțional total considerat necesar pentru conformarea cu prevederile Directivei SEVESO II, este de aproximativ 820.000 de euro.

Principalele componente ale acestui cost sunt: 450.000 de euro – cheltuieli curente şi 370.000 de euro – cheltuieli de capital (tabelul nr. 7).

Costul total reprezintă aproximativ 0,17% din cheltuielile totale pentru protecția mediului din România (490 de milioane de euro în anul 1999). Toate aceste cheltuieli sunt necesare până în anul 2007.

Studiul B1 – 1, denumit "Impactul implementării în România a standardelor Uniunii Europene pentru protecția mediului înconjurător cu privire la calitatea apei", estimează costurile pentru implementarea *acquis*-ul UE privind calitatea apei la valoarea de 13,4 miliarde de euro, ceea ce reprezintă o mare parte din costurile pentru conformarea cu cerințele privind protecția mediului (tabelul nr. 8). Suplimentar, vor fi necesare costuri de natură administrativă şi instituțională.

Tabelul nr. 7

Estimarea costurilor administrative pentru implementarea Directivei SEVESO II

- euro -

Elemente de cost	COSTURI					
	La nivel local				Total	
	Inspectoratele de Protecție a Mediului	Birourile locale ale Inspectoratelor pentru Situații de Urgență	Alte instituții	Total la nivel local	La nivel central	Costuri
Costuri operare (OPEX)	160.750 – 169.250	13.750	28.200	202.700 – 211.200	239.800	442.500 – 451.000
Costuri de capital (CAPEX)	163.200	156.000	-	319.200	51.800	371.000
TOTAL CAPEX + OPEX	323.950 – 332.450	169.750	28.200	521.900 – 530.400	291.600	813.500 – 822.000

***Sursa**: Ciutacu C., Platon V., Tily J., Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives., SEVESO II Directive 96/82/EC – Final draft., PHARE Project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies., Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.*

Tabelul nr. 8

Costurile de conformare estimate în cazul directivelor UE privind apa

- milioane euro -

Directive privind apa	COSTURI				
	Investiții	Cost cu capitalul – anual	Cost O&Î anual	Total Cost anual	Total costuri pentru 20 de ani
91/271/EEC 76/464/EEC	1.326	135	132	267	6.679
98/83/EC	1.176	119	117	237	5.927
91/676/EEC	157	16.	15	31	791
TOTAL	**2.659**	**270**	**264**	**535**	**13.417**

***Sursa**: Stănescu R., Ionescu C., The impact on industry, agriculture and local utilities systems of implementing directives 91/271/EEC, 98/83/EC, 76/464/EEC (and the seven "daughter" directives) and 91/676/EEC – final draft report, Project PHARE RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.*

Cel mai mare efort financiar va trebui suportat de utilitățile locale. Eforturi financiare considerabile urmează să fie făcute şi de industrie şi agricultură. Vor fi necesare un management riguros al fondurilor alocate proiectelor aflate în derulare şi o planificare a eforturilor financiare viitoare la nivel local. Vor fi solicitate resurse financiare şi umane semnificative, cu un impact direct asupra perioadelor de tranziție, motiv pentru care se va impune o alocare prioritară a resurselor, în etape clar definite, precum şi o cooperare eficace şi acțiuni comune ale tuturor părților implicate.

III. Estimarea costurilor în cazul directivelor privind gestiunea deşeurilor (IEN, ICIM, EPIQ-USAID)

A. Estimarea costurilor depozitării controlate a deşeurilor de tip urban corespunzătoare transpunerii Directivei nr.99/31/EC privind depozitarea deşeurilor

Directiva privind depozitarea controlată a deşeurilor presupune mai multe faze printre care: închiderea depozitelor existente deoarece acestea nu mai corespund noilor cerințe, luarea de măsuri pentru gestionarea deşeurilor periculoase, construirea de noi depozite la standardele cerute.

În perioada următoare vor fi închise depozitele de deşeuri care şi-au terminat ciclul de viață. Există 203 de astfel de depozite cu o suprafață de aproximativ 1200 ha.

În România, potrivit datelor disponibile, costurile de închidere-acoperire a depozitelor de deşeuri variază între 223,4 $/ha şi 703 $/ha.

Având drept bază de plecare costul mediu de închidere de 411,5 mii de euro/ha şi considerând o perioadă de închidere de 10 ani şi o dobândă de 7%, au fost calculate valorile de mai jos pentru închiderea depozitelor existente (tabelul nr. 9).

Tabelul nr. 9

Costurile de închidere a depozitelor existente

Depozite vechi	UM	Valori
Suprafață depozite vechi	Ha	1200
Suprafață de închis anual (2005-2014)	Ha	120
Cost mediu de închidere	mii euro/ha	411,5
Cost total de închidere	milioane euro	493,82
Cost total anual de închidere (2005-2014)	milioane euro/an	50
Valoare prezentă netă a costului total de închidere (actualizată cu 7%/an, durata 10 ani)	milioane euro	346,84

***Sursa**: Platon Victor., Roxana Mazilescu, Estimarea costurilor pentru strategia națională de gestiune a deşeurilor – Depozitarea controlată a deşeurilor – Sinteză, IEN-ICIM Bucureşti, iunie 2002.*

Valoarea prezentă netă a costurilor totale de închidere a depozitelor existente este de 347 de milioane de euro; au fost avute în vedere închideri eşalonate pe o perioadă de 10 ani (120 ha/an) şi o dobândă de 7%.

Estimarea costurilor de depozitare a deşeurilor periculoase; din calculele efectuate au rezultat următoarele valori (vezi tabelul nr. 10): costuri totale: 911 milioane de euro şi o valoare prezentă netă de 544 de milioane de euro (actualizată cu 7%/an pe o perioadă de 14 ani).

Prin studiul menționat s-au estimat costurile asociate depozitării controlate a deşeurilor de tip urban corespunzătoare transpunerii Directivei nr.99/31/EC privind depozitarea deşeurilor. Au fost avute în vedere depozitele noi ce se vor construi în perioada 2004 – 2017. Valoarea prezentă netă este de 2,13 miliarde de euro (tabelul nr. 11).

Tabelul nr. 10

Costurilor transpunerii Directivei UE privind gestionarea bateriilor şi a acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase

COSTURI TOTALE PENTRU O PERIOADĂ DE 12 ANI	- euro-
1. Costuri investiționale, din care:	**14.467.278**
Investiții în instalații şi echipamente	12.950.458
Investiții în mijloace de transport special	1.270.360
Investiții în spații de depozite cu regim special	346.460
2.Costuri de operare (pe durata a 12 ani)	**27.600.000**
a) Costuri de colectare	6.000.000
b) Costuri de transport	3.600.000
c) Costuri de procesare propriu-zisă	18.000.000
3. Costuri generale de administrare a sistemului	**12.000.000**
COST de CONFORMARE TOTAL	**52.067.278**

***Sursa**: Victor Platon (coordonator), Constantin Ciutacu, Luminița Chivu, Estimarea costurilor transpunerii legislației UE privind gestionarea bateriilor şi a acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase – Sinteză, noiembrie 2001, Bucureşti., EPIQ – IEN.*

Tabelul nr. 11

Estimarea costurilor transpunerii Directivei europene privind gestionarea uleiurilor uzate

COSTUL TOTAL, ANUAL PE CATEGORII	Valori - euro -
A. Costuri investiționale totale	3.002.670
B. Costuri de operare, din care	22.812.000
Costuri de colectare	19.338.000
Costuri de transport	3.474.000
Costuri de regenerare	0
C. Costuri administrative	10.000.000
COST DE CONFORMARE TOTAL	**35.814.670**

***Sursa**: Victor Platon (coordonator), Constantin Ciutacu, Luminița Chivu, Estimarea costurilor transpunerii legislației europene privind gestionarea uleiurilor uzate – Sinteză, noiembrie 2001, Bucureşti., EPIQ – IEN.*

B. Estimarea costurilor de conformare corespunzătoare transpunerii unor directive privind gestiunea deşeurilor speciale

Una din primele directive care reglementează gestiunea bateriilor şi a acumulatorilor uzați a fost transpusă în anul 2000. Costurilor transpunerii Directivei privind gestionarea bateriilor şi a acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase a fost estimat la peste 52 de milioane de euro (tabelul nr. 12).

În cazul Directivei privind gestionarea uleiurilor uzate, costul de conformare a fost estimat la 35,8 milioane euro (tabelul nr. 12).

IV. Estimarea costurilor în cazul Directivei EIA (evaluarea impactului asupra mediului) (PHARE)

Costurile administrative adiționale, asociate cu implementarea Directivei EIA, pentru perioada 2003-2006, au valori cuprinse între 487.000 – 910.000 de euro în 2003 şi 1.085.000 – 2.582.000 de euro în anul 2006. Vârful de cheltuieli apare în anul 2004 când se va cumpăra echipamentul necesar. La nivel de județ, costul mediu anual are valori estimate cuprinse între 23.000 şi 57.000 de euro (tabelul nr. 12).

Tabelul nr. 12

Costurile administrative suplimentare rezultate ca urmare a implementării Directivei EIA (estimarea impactului asupra mediului) (perioada 2003-2006)

- mii euro -

Costuri	Valoare prezentă netă 2003		Costuri anualizate	
	Valoare minimă	Valoare maximă	Valoare minimă	Valoare maximă
Costuri cu personalul	1790	5076	505	1432
Costuri de întreținere şi operare	101	130	28	37

Costuri	Valoare prezentă netă 2003		Costuri anualizate	
	Valoare minimă	Valoare maximă	Valoare minimă	Valoare maximă
Alte costuri	792	1,584	223	447
Costuri cu consultarea publicului	450	450	127	127
Neprevăzute şi expertiză	90	254	25	72
Echipamente	542	698	153	197
Total costuri adiționale	3764	8192	1062	2310

***Sursa**: Platon V., Faircloth P., Technical Assistance to Ensure Compliance with Environmental Impact Assessment Directives: Bucharest, Romania (EUROPAID/112525/ D/SV/RO)..*

***Notă**: 5% – rata de scont;*

VPN – amortizată timp de 4 ani cu o rată de scont de 5%.

3.3. Costurile de conformare în țările candidate

Uniunea Europeană a condus studii similare atât în România (ROM 101 şi ROM 102) cât şi în celelalte țări candidate[1]. După cum se poate vedea din tabelul nr. 13, cele mai mari costuri de conformare le are Polonia (35,2 miliarde de euro) urmată de România cu 22 de miliarde de euro. Cele două țări cumulează o parte importantă (45%) din totalul costurilor de conformare ale țărilor candidate (122,6 de miliarde de euro). O a doua grupă de țări este formată de Bulgaria, Cehia şi Ungaria cu costuri ce oscilează în jurul valorii de 9 miliarde de euro. Celelalte țări au costuri de conformare mult mai mici.

Trebuie amintit că valoarea de 22 de miliarde de euro a rămas valoarea de referință pentru România, deşi implicarea specialiştilor din România a fost minimă, iar estimările au fost foarte generale.

Tabelul nr. 13

Nivelul costurilor de conformare în țările candidate

- miliarde euro -

Țara	BG	CZ	EE	H	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	Total
Costuri totale estimare 1997	15	1,34	1,5	13,7	1,71	2,38	NA	35,2	22	5,4	1,84	122,6 - 122,7
Cifre revizuite costuri totale	8,61[1]	6,6 - 9,4[2]	4,4[3]	4,12 – 10[4]	1,48-2,36[5]	1,6[6]	0,13[7]	22,1 – 42,8[8]	22[9]	4,81[10]	2,43[11]	79,3-110

***Sursa**: Brussels, 8.6.2001., COM (2001) 304 final.*

***Note**: [2] Managementul resurselor de mediu (2000),Strategii de dezvoltare şi implementare pentru aproximare, în: Raportul final de mediu al miniproiectului, martie 2000.*

[1] De menționat că zece din țările candidate vor deveni state membre ale UE, începând din luna mai anul 2004.

[2] Beneficii ale alinierii þărilor candidate la *acquis*-ul în domeniul mediului, ECOTEC et al, 2001.

[2] 6,600-9,000: Banca Mondială (1999) Republica Cehă. Referitor la Aderarea la UE. Washington D.C. 9,400: RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA (1999) Priorități europene de mediu: o evaluare integrată economică şi de mediu.
[3] Ministerul Estonian de Mediu, iulie 2000.
[4] 4,118-9,318: Banca Mondială (1999) Ungaria. Pe drumul spre UE. Washington D.C. 10,000: Ministerul Maghiar de Mediu, iulie 2000.
[5] 1,480-2,360: Ministerul Letonian de Mediu, iulie 2000. 1,505-1,942: Raportul regular al Letoniei (1999).
[6] RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) Priorități europene de mediu: o evaluare integrată economică şi de mediu.
[7] Ministerul Maltez de Mediu (2000): Lucrare prezentată la Conferința IBC de la Budapesta, 13-14 iunie 2000.
[8] 22,100-42,800: Polonia pe drumul spre aderarea la UE. Washington D.C. 24,900 RIVM, EFTEC, NTUA, IIASA. (1999) Priorități europene de mediu: o evaluare integrată economică şi de mediu.
[9] Ministerul Român al Apelor, Pădurilor şi Protecției Mediului, (2000) Planul național de implementare a programului de mediu ISPA.
[10] Guvernul Slovaciei (2000) Programul național de adoptare a *acquis*-ului comunitar.
[11] Guvernul Sloveniei (1999) Programul național de adoptare a *acquis*-ului comunitar.

4. BENEFICII ALE TRANSPUNERII ŞI IMPLEMENTĂRII LEGISLAȚIEI UE ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI MEDIULUI

Pe lângă implicații de natura costurilor, există şi implicații semnificative de natura beneficiilor. Astfel în anul 2001, Comisia Europeană a coordonat un studiu de estimare a beneficiilor conformării cu *acquis*-ul de mediu pentru țările candidate[1]. Studiul a identificat şi estimat beneficiile privind mediul, precum şi beneficiile economice şi sociale care, probabil, se vor ridica din implementarea completă a legislației UE privind mediul în țările candidate.

Nu este întotdeauna posibil de evaluat impactul unei directive a UE şi chiar şi atunci când este posibil, există incertitudine. Pasul final, estimarea valorii beneficiilor, este cel mai dificil întrucât ridică întrebări etice importante. Aceste beneficii reprezintă venitul la care oamenii ar renunța pentru un anumit profit (de exemplu apă potabilă curată sau evitarea îmbolnăvirilor), şi valoarea pentru întreaga societate a evitării unui număr de cazuri de moarte prematură. Deci aceste beneficii nu reprezintă o măsură de creştere a bogăției naționale sau a PIB, ci reducerea unor pierderi.

Îndeplinirea cerințelor rezultate din directivele UE poate duce la un mare număr de efecte economice, sociale etc. Acestea includ:

- o mai bună stare a sănătății, pe măsură ce expunerea la poluare se reduce şi, ca urmare, numărul de boli respiratorii şi de morți premature scade;
- reducerea distrugerii: pădurilor, clădirilor, câmpiilor şi pescăriilor (prin reducerea ploii acide şi a altor forme de poluare obținându-se beneficii economice extinse);
- risc mai scăzut de distrugere (ireversibilă) a resurselor naturale;
- o mai bună protecție a ecosistemelor naturale şi a speciilor (pe cale de dispariție);
- promovarea turismului ca rezultat al unui mediu mai curat (păduri, ape, rezervații naturale);
- reducerea riscului bolilor legate de apă şi îmbunătățirea gustului apei (ca urmare a unei mai bune ape de îmbăiere, respectiv a unei mai bune calități a apei potabile);
- creşterea eficienței economice şi o productivitate mai înaltă (ca urmare a tehnologiei moderne, susținând competitivitatea industriei);

---

[1] Aceasta conform clasificării din Republica Cehă a calității apei. Conform acestei clasificări, calitatea "nesatisfăcătoare" este mai bună decât "proasta" calitate. Clasificarea calității râurilor variază de-a lungul țărilor candidate, astfel încât o comparație între țări ar trebui privită în acest context pentru evitarea interpretărilor greşite. Problema importantă este beneficiul unei țări rezultat din îmbunătățirea calității râurilor.

- costuri de producție şi de întreținere mai scăzute prin utilizarea de apă mai curată, reducându-se astfel nevoile de pretratare;
- consum mai scăzut de materie primă (ca rezultat al unei folosiri mai eficiente şi al unui nivel de refolosire şi reciclare mai ridicat);
- susținerea locurilor de muncă şi beneficii pentru dezvoltarea locală şi regională;
- beneficii sociale printr-o mai bună învățare, conştientizare, implicare şi responsabilizare cu privire la problemele de mediu (de exemplu, responsabilitatea socială şi implicarea în separarea deşeurilor şi reciclare).

Importanța relativă a beneficiilor variază, în mod clar, în țările candidate, depinzând de calitatea mediului, de structurile economice şi activitățile poluante, de curba consumului, standardele existente şi nivelurile de conformare corespunzătoare.

În România nu s-au realizat studii privind beneficiile adoptării *acquis*-ului comunitar în domeniul protecției mediului.

4.1. Tipuri de beneficii aferente adoptării legislației UE

Pentru estimarea beneficiilor pot fi luate în calcul trei metode de analiză – calitativă, cantitativă şi monetară. Estimarea calitativă cercetează tipurile de beneficii care ar trebui să rezulte din cerințele specifice ale directivei. Pentru aceasta, se examinează fiecare directivă separat, deşi în unele cazuri beneficiile se ridică din măsurile combinate de implementare a mai multor directive.

Principalele beneficii rezultate din implementarea directivelor de mediu sunt următoarele:

- **beneficii privind sănătatea:** beneficii directe asupra sănătății populației (de exemplu, reducerea îmbolnăvirilor şi evitarea mortalității premature);
- **beneficii privind resursele:** beneficii asupra unor părți din mediu folosite comercial, (de exemplu, silvicultură, agricultură şi pescuit);
- **beneficii privind ecosistemele:** beneficii asupra unor părți din mediu fără interes comercial;
- **beneficii sociale:** beneficii ale societății, inclusiv păstrarea şi accesul la moştenirea naturală şi culturală (evitarea distrugerii prin poluare a clădirilor istorice), posibilități de recreere (de exemplu, pescuit şi îmbăiere), coeziune socială datorată susținerii locurilor de muncă, învățământ social şi dezvoltarea societății civile (datorită creşterii informării);
- **beneficii economice extinse:** situate în sfera exploatării economice, incluzând dezvoltarea locală şi regională (atragerea investițiilor) adesea susținută de creşterea numărului de locuri de muncă prin investiții de mediu, câştiguri ecoeficiente, dezvoltarea industriilor/sectoarelor din economie noi şi existente, balanța de plăți şi efecte de comerț (reducerea importurilor de materii prime pe măsură ce tot mai multe deşeuri sunt

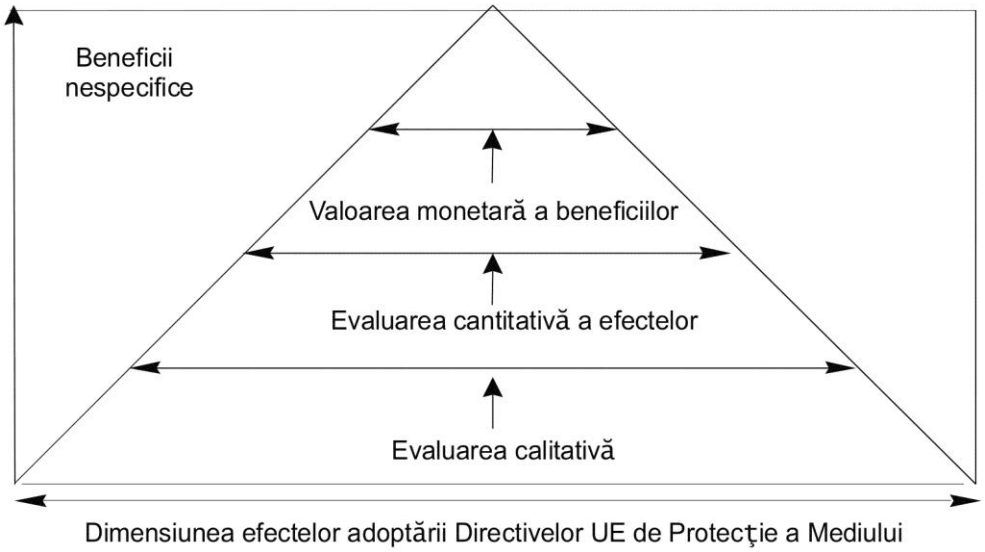
refolosite şi reciclate), şi beneficii economice din mai buna valorificare a resurselor naturale (de exemplu, beneficii din turismul plajelor recunoscute a fi curate, şi ecoturism).

Acolo unde este posibil, trebuie cuantificate aceste beneficii şi, mai mult, să fie prezentate estimări monetare ale acestora – notând la fiecare nivel presupunerile şi interpretând rezultatele în contextul metodologiei. Datorită dificultății atribuirii de valori monetare beneficiilor (în unele cazuri este chiar imposibil), estimările economice acoperă mai puține beneficii decât ceilalți doi paşi ai analizei. De aceea este important mai ales ca fiecare nivel al analizei să fie privit ca oferind valoare prin el însuşi, şi să nu se privească evaluarea calitativă doar ca pas spre cea cantitativă, iar aceasta ca pas spre evaluarea monetară. Concentrarea doar asupra analizei monetare ar duce la pierderea unei părți din bogăția analizei şi chiar din valoarea analizei beneficiilor.

Cu fiecare pas – de la analiza calitativă la cea cantitativă, la valori monetare, volumul beneficiilor se modifică în sensul diminuării lor. Analiza oferă de aceea un tip de "piramidă a beneficiilor" (figura nr. 2).

Figura nr. 2

Piramida beneficiilor obținute din adoptarea Directivelor UE de protecție a mediului



Beneficii privind sănătatea

Următoarele beneficii pot apărea în majoritatea, dacă nu chiar toate țările candidate la UE, unde nivelurile de poluare sunt semnificative şi vor fi reduse prin implementarea legislației de mediu a Uniunii Europene:

- mai puține boli respiratorii şi mai puține cazuri de moarte prematură ca rezultat al îmbunătățirii calității aerului. Sunt aşteptate beneficii în toate țările candidate şi acestea sunt importante mai ales pentru reducerea poluării cu particule materiale şi pentru ozonul urban. Reducerea expunerii la emisia de componente organice volatile (COV) şi dioxine aduce şi ea beneficii semnificative. Această poluare provine, în principal, din emisiile stațiilor termice, din industrie şi trafic. Implementarea Directivei privind centralele mari de combustie (LCP), Directivei de prevenire şi control integrat al poluării (IPPC), Directivei privind incinerarea, Directivei calității combustibilului, Directivei COV şi Directivei-cadru privind calitatea aerului vor ajuta la rezolvarea acestor probleme;
- un mediu mai sigur pentru copii, ca rezultat al scăderii emisiilor de plumb, mai ales din industrie şi utilizarea combustibililor. Aceste probleme pot fi minimizate prin Directiva IPPC pentru industrie şi Directiva privind calitatea combustibililor pentru emisiile de plumb provenite din arderea combustibililor aditivați cu plumb;
- o sănătate mai bună ca rezultat al scăderii dioxinelor şi a metalelor grele emise de incineratoarele care funcționează sub standarde. Acestea pot cauza dereglarea funcționării celulelor, fie direct, prin respirație, fie indirect, prin absorbția în carne. Implementarea Directivei privind incinerarea va ajuta la rezolvarea acestei probleme şi la reducerea riscului cancerului şi malformațiilor;
- impactul pozitiv asupra sănătății şi creşterea siguranței printr-un management mai bun al locurilor de depozitare şi al deşeurilor periculoase ca şi captarea gazului de depunere, care poate cauza explozii sau scurgeri (acolo unde nu este un spațiu de depozitare sigur din punct de vedere tehnic). Aceste beneficii rezultă din implementarea cerințelor Directivei privind depozitarea;
- mai puține cazuri de boli gastrice şi iritări ale pielii cauzate de calitatea scăzută a apei şi concentrația ridicată de contaminare în râurile, lacurile şi coastele poluate. Implementarea Directivei privind tratarea apelor urbane uzate poate ajuta la evitarea acestui impact negativ asupra sănătății. Acest lucru va fi benefic mai ales acolo unde râurile, lacurile şi coastele au o valoare recreativă semnificativă (de exemplu, Cipru, Malta, Turcia).

Beneficii privind resursele

- îmbunătățirea protejării peştilor, care sunt amenințați de nivelul curent de poluare. Aceasta datorită eliberării de metale grele, dar şi fertilizatorilor în exces, a apelor uzate netratate şi a pesticidelor. Implementarea Directivei privind descărcarea substanțelor periculoase în apă şi Directivei privind tratarea apelor urbane uzate va reduce aceste emisii;

- reducerea gradului de distrugere a agriculturii prin poluare. Aceasta poate duce la beneficii semnificative în producție;
- reducerea suprafețelor de pădure afectate de poluare.

Beneficii de ecosistem

- o mai bună protecție a ecosistemelor aflate sub presiunea poluării, în special a apei şi a aerului şi a anumitor activități economice (de exemplu, construcția de şosele şi agricultura intensivă). Ploaia acidă este o problemă presantă a ecosistemelor bazate pe sol, cum ar fi triunghiul negru – părți din Polonia, Republica Cehă şi Germania. Această problemă se va diminua o dată cu implementarea totală a directivelor UE privind aerul;
- distrugerea într-o mai mică măsură a ecosistemelor acvatice, cum ar fi Dunărea, Marea Neagră şi Marea Baltică prin îmbunătățirea calității apei. Implementarea deplină a Directivei privind descărcarea substanțelor periculoase în apă şi a Directivei privind tratarea apelor urbane uzate ar trebui să reducă semnificativ aceste presiuni;
- impactul pozitiv asupra ecosistemelor prin îmbunătățirea managementului deşeurilor. De exemplu, vor fi mai puține emisii de metale grele şi dioxine din incineratoare şi poluarea mai redusă a apei subterane prin depozitarea ilegală a deşeurilor ca şi prin deşeurile netratate.
- implementarea Directivei privind conservarea habitatelor naturale poate ajuta la reducerea distrugerii habitatelor prin activități economice cum ar fi urbanizarea necontrolată în Turcia, despădurirea în Lituania sau practicile agricole intensive în zonele protejate din jurul Deltei Dunării.

Beneficii sociale

Deşi nu sunt uşor cuantificabile, se aşteaptă ca beneficiile sociale ale locuitorilor țărilor candidate sau membre UE, în termenii unei mai bune protecții a naturii şi speciilor, să fie semnificative. Mai mult, existența râurilor şi plajelor curate susțin activități de recreere şi mențin ridicată calitatea vieții. Societatea civilă va beneficia de creşterea nivelului de comunicare a informației în domeniul mediului, de consultare şi implicare (de exemplu, implicarea consumatorului în Directiva deşeurilor de ambalaje va ajuta la creşterea atenției privind rolul şi impactul lor asupra mediului).

Beneficii economice extinse

- dezvoltarea economică poate fi susținută prin implementarea corectă a directivelor UE. De remarcat că Directiva apei de îmbăiere ar trebui să susțină industria turismului pe măsură ce se atestă plaje curate. Mai mult, multe companii ar trebui să se confrunte cu costuri de întreținere şi tratare mai mici (de exemplu, pretratarea într-o măsură mai mică a apei necesare,

datorită calității mai ridicate a apei de suprafață şi subterane), datorită implementării acestei directive. Investiția în funcționarea şi menținerea noii infrastructuri va duce la investiții în economia locală, cu efecte pozitive pentru dezvoltarea economică regională şi locală şi susținerea creării de locuri de muncă;

- existența apei şi a aerului curat, împreună cu infrastructura de mediu (conectarea la furnizorii de apă, tratarea apei uzate şi sistemul de colectare a deşeurilor) pot îmbunătăți calitatea poziției/localizării într-o zonă şi pot ajuta la atragerea investițiilor. Calitatea poziției/localizării influențează în mod direct investiția internă şi reținerea forței de muncă înalt calificate, şi de vreme ce nu este posibil de cuantificat sau monetarizat, reprezintă un element fundamental al politicilor de dezvoltare locală şi regională, al politicilor de atragere a investițiilor străine, şi al nevoii fundamentale de dezvoltare economică susținută. Cererea redusă pentru arendarea de teren, importanța ridicată acordată eficienței materialelor folosite, creşterea producției agricole datorită scăderii poluării apei şi aerului, îmbunătățirea valorii estetice a mediului (şi creşterea turismului) pot duce la beneficii extinse ale dezvoltării, dacă directivele privind deşeurile sunt implementate. De asemenea, creşterea importanței reciclării şi compostului pot încuraja dezvoltarea activităților de colectare/reprocesare/prelucrare a materialelor secundare, creându-se astfel noi locuri de muncă.

Aşa cum am menționat, implementarea deplină a directivelor europene în domeniul mediului va duce la beneficii semnificative pentru sănătate, resurse, ecosisteme, precum şi beneficii sociale şi beneficii economice extinse (tabelul nr. 15). Dimensiunea beneficiilor depinde, în mod clar, de dimensiunea țărilor candidate, de nivelul standardelor de mediu pentru fiecare țară şi de nivelul de conformare cu aceste standarde.

Tabelul nr. 14

Rezumatul beneficiilor induse de directivele UE de protecție a mediului

Tipul de beneficiu	Directivele UE privind			
	Aerul	**Apa**	**Deşeurile**	**Natura**
Sănătate	Evitarea bolilor respiratorii şi deceselor premature	Accesul populației la apă şi încrederea în apa potabilă curată; apa de îmbăiere curată	Reducerea riscurilor de otrăvire şi accidente datorate scurgerilor de metan din depozitele de deşeuri	Nici o estimare
Resurse	Evitarea distrugerii clădirilor şi a recoltelor	Ape de subsol şi de suprafață mai curate	Reducerea consumului de materie primă, generarea de energie	Nici o estimare
Ecosisteme	Evitarea încălzirii globale prin emiterea de CO2	Îmbunătățirea calității apei râurilor	Evitarea încălzirii globale prin emiterea de metan	Protejarea teritoriilor şi speciilor

Tipul de beneficiu	Directivele UE privind			
	Aerul	Apa	Deşeurile	Natura
Social	Acces mai bun la moştenirea culturală (distrugerea în măsură mai mică a clădirilor)	Pescuit şi activităţi de recreere în râuri, lacuri şi plaje	Atenţionarea asupra propriei responsabilităţi şi impactului asupra mediului	Acces la zonele protejate
Economic	Turism cultural, atragerea investiţiilor, locuri de muncă în domeniul mediului	Creşterea turismului ca recunoaştere a plajelor curate, reducerea costurilor de pretratare şi atragerea investiţiilor datorită calităţii localizării	Reducerea importurilor de materii prime, atragerea investiţiilor datorită calităţii localizării	Ecoturism

4.2. Evaluarea calitativă a beneficiilor rezultate din transpunerea legislaţiei UE

O privire de ansamblu asupra beneficiilor calitative asociate directivelor este prezentată în tabelul nr. 15. Rezultă, în mod clar, că beneficiile potenţiale nu vor fi aceleaşi pentru toate directivele (acest tabel ar trebui privit ca estimativ).

Tabelul nr. 15

Prezentarea beneficiilor calitative ale conformării

Directiva	Prezentarea beneficiilor				
	Beneficii privind sănătatea	Beneficii privind resursele	Eco-sisteme	Beneficii sociale	Dezvoltare extinsă
Calitatea aerului					
Cadrul de calitate a aerului + derivate: PMs, SO2, Pb, NOx	***	***	***	**	**
Poluarea troposferică cu ozon	**	**	**	**	**
Solvenţi COV	**	*	**	*	*
Reglementare – substanţele care depreciază stratul de ozon	*	*	*	*	
Conţinutul de plumb din petrol, calitatea motorinei	***	-	*	**	*
Controlul poluării industriale					
Poluarea aerului de către uzinele industriale	Inclus în IPPC				
Centralele mari de combustie	***	**	***	***	**
IPPC	***	**	***	***	**
Managementul deşeurilor					
Directiva-cadru a deşeurilor	**	*	**	**	**

Directiva	Prezentarea beneficiilor				
	Beneficii privind sănătatea	Beneficii privind resursele	Eco-sisteme	Beneficii sociale	Dezvoltare extinsă
Dioxid de titan şi directivele derivate	**	*	*	*	
Incinerarea deşeurilor	***	**	**	**	*
Depozitare controlată a deşeurilor	**	*	**	**	*
Eliminarea uleiurilor uzate	*	**	**	*	*
Eliminarea PCB şi PCT	**	*	*	*	
Nămoluri de epurare	*	*	*	*	*
Baterii şi acumulatori	*	*	**	*	*
Ambalaje şi deşeuri de ambalaje	*	*	**	**	*
Calitatea apei					
Cadrul propus de calitate a apei	*	*	***	**	**
Substanțe periculoase în mediul acvatic	**	**	***	***	**
Apa uzată din mediul urban	***	**	***	**	*
Nitrați din surse agricole	**	**	**	**	*
Apa de îmbăiere	**	**	**	**	***
Apa potabilă	**	**	**	**	*
Apele de suprafață potabile	**	**	**	*	*
Apa subterană	**	**	**	*	*
Apa piscicolă	**	***	**	**	**
Apa pentru moluşte	*	**	**	*	*
Protejarea naturii					
Habitate	-	*	***	***	**
Păsări sălbatice	-	*	***	***	**

Sursa: *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis* for the *Candidate Countries, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001.*

Notă: **** beneficii foarte semnificative, ** Beneficii semnificative, * Anumite beneficii.*

4.3. Cuantificarea fizică a beneficiilor şi reducerea presiunii asupra mediului, pe sectoare

Cunoaşterea, în termeni calitativi, a beneficiilor care vor apărea din implementarea *acquis*-ului nu duce în mod direct la cuantificarea beneficiilor. După cum s-a menționat mai sus, o parte din aceasta se datorează atât limitărilor metodologice şi limitărilor cunoaşterii ştiințifice, cât şi dificultății de atribuire a beneficiilor unei cauze particulare, deoarece adesea sunt cauze multiple pentru un singur beneficiu. Tabelul nr. 16 ilustrează ce beneficii au putut fi cuantificate fizic pe baza datelor disponibile.

Tabelul nr. 16

Beneficii cuantificate fizic

Tipul de beneficiu	Aer	Apă	Deşeuri	Natură
Sănătate	Boli respiratorii	Număr de gospodării beneficiind de calitate îmbunătățită a apei	Necuantificat	Necuantificat
Resurse	Clădiri, recolte	Reducerea contaminării apei de suprafață	Reducerea cantității de materie primă folosită	Necuantificat
Ecosisteme	Climat global	Schimbări probabile în calitatea apei râurilor	Evitarea emisiilor de metan	Zone, specii protejate
Social	Necuantificat	Necuantificat	Necuantificat	Necuantificat
Extins	Locuri de muncă	Locuri de muncă	Locuri de muncă	Necuantificat

***Notă**: sursa informațiilor combină anuare statistice ale țărilor candidate, publicații ale ministerelor şi instituțiilor, studii ale CE (de exemplu, PHARE şi DISAE) şi informații de la experții țărilor candidate.*

Implementarea directivelor UE în țările candidate la aderare în UE va reduce presiunea asupra mediului prin reducerea emisiilor şi depunerilor poluatoare şi diminuarea impactului lor negativ, de exemplu asupra sănătății populației.

4.3.1. Calitatea aerului

Mărimea beneficiilor în sectorul aerului rezultă din reducerea emisiilor pentru următorii poluanți: particule materiale, dioxid de sulf (SO_2), oxizi de azot (NOx), componente organice volatile (COV), dioxid de carbon (CO_2), monoxid de carbon (CO), metale grele şi ozon troposferic. Analiza de față nu cuprinde şi dioxinele, emisiile de ozon legate de trafic şi metanul (CH_4). De aceea, rezultatele sunt subestimate, întrucât dioxinele şi ozonul au un impact semnificativ asupra sănătății şi metanul este un gaz de seră important. Principalele beneficii rezultă din scăderea emisiilor de particule (PM10), a gazelor acide SO_2 şi NOx, a amoniacului (NH_3) şi a componentelor organice volatile (COV). Monoxidul de carbon şi dioxidul de carbon sunt mult mai puțin importante.

Implementarea directivelor UE va reduce emisia de particule materiale cu 1,8 până la 3,3 milioane de tone în 2010. Din acel an, se aşteaptă ca toate emisiile de particule să varieze între 0,4 şi 1,8 milioane de tone, o dată cu implementarea deplină. Fără implementarea directivelor UE, această cantitate ar putea atinge 3,7 milioane de tone. Această reducere va diminua riscul bolilor respiratorii (de exemplu, bronşita, astmul), spitalizarea şi cazurile de moarte prematură. În acest

fel vor fi evitate în fiecare an între 15.000 şi 34.000 de cazuri de moarte prematură în țările candidate, până la implementarea deplină a directivelor UE în 2010.

Fără directivele UE, emisiile totale de SO_2 ale țărilor candidate se aşteaptă să staționeze în jurul valorii de 7 milioane de tone în 2010. Implementarea deplină a directivelor UE (neluând în calcul Directiva privind instalațiile mari de ardere) va reduce aceste emisii la aproximativ 4-5 milioane de tone. Mai mult, emisiile de NOx se aşteaptă să scadă de la aproximativ 3 milioane tone în 2010 la 2 milioane de tone prin conformarea cu directivele UE. Acest fapt va duce la reducerea uzurii clădirilor, evitarea distrugerii recoltelor ca şi reducerea incidenței bolilor respiratorii.

Câteva exemple de astfel de beneficii includ:

- până în 2010 vor fi evitate între 43.000 şi 180.000 de cazuri de bronşită cronică în cadrul implementării depline a directivelor UE privind aerul. Un mare număr dintre acestea provin din Turcia, în primul rând din cauza folosirii lignitului de proastă calitate în stațiile de electricitate;
- după cum s-a menționat mai sus, între 15.000 şi 34.000 de cazuri de moarte prematură pot fi evitate prin îmbunătățirea calității aerului. Se aşteaptă ca Polonia să beneficieze cel mai mult, (cu 7.000 – 14.000 mai puține cazuri de moarte prematură în 2010);
- fațada clădirilor "îmbătrâneşte" mai puțin rapid atunci când acestea nu sunt supuse la emisiile de SO_2. De exemplu, emisiile mai scăzute din aer ar trebui să reducă suprafața clădirilor din Republica Cehă care necesită reparații cu aproximativ 2,6 milioane de metri pătrați în 2010;
- producția agricolă recoltată poate creşte o dată cu reducerea expunerii la SO_2 – de exemplu, implementarea directivelor UE poate avea ca rezultat o creştere de 5% a producției de grâu din Bulgaria, în 2005.

4.3.2. Calitatea apei

Calitatea apei potabile

Estimările arată că populația beneficiază de îmbunătățirea calității apei potabile, iar în unele cazuri vor avea loc noi conectări la rețelele de furnizare a apei potabile de calitate.

Beneficiile vor putea fi următoarele:

- pentru majoritatea gospodăriilor deja conectate (aproximativ 59 de milioane în țările candidate) vor fi beneficii semnificative din îmbunătățirea calității apei potabile;
- în Turcia, se aşteaptă ca aproximativ 6 milioane de gospodării (29%) să beneficieze de noi conectări la sistemele de furnizare a apei potabile cu calitate asigurată;
- în Bulgaria şi Estonia, aceste valori sunt în mod similar ridicate (respectiv 25% şi 30% din totalul gospodăriilor), în vreme ce alte țări beneficiază de un procent mai scăzut din totalul gospodăriilor.

Calitatea râurilor

Implementarea directivelor UE va îmbunătăți în mod semnificativ calitatea râurilor în țările candidate.

- În Bulgaria, 23 de râuri sunt de "bună" calitate, 18 de calitate "satisfăcătoare", restul sunt fie de "proastă" fie de "foarte proastă" calitate. După conformarea cu directivele UE privind calitatea apei, se aşteaptă ca 41 de râuri să fie de "bună" calitate şi 59 de calitate "satisfăcătoare". În celelalte țări candidate, se aşteaptă rezultate similare.
- Republica Cehă are cea mai mare lungime de râuri dintre toate țările candidate (76.000 km). În acelaşi timp, 10% din râuri sunt de calitate "satisfăcătoare", 10% de "foarte proastă" calitate, în vreme ce celelalte 80 de procente sunt fie de calitate "nesatisfăcătoare" (40%), fie de "proastă" calitate (40%)[1]. Conformarea cu directivele UE privind apa va îmbunătăți considerabil situația: 10% se aşteaptă să fie de "bună" calitate, dar toate râurile de calitate "nesatisfăcătoare", de "proastă" sau "foarte proastă" calitate se aşteaptă să se îmbunătățească până la calitate "satisfăcătoare" după implementarea cu succes.

Folosirea apei în scop recreațional

- implementarea Directivei de tratare a apei urbane uzate va duce la o îmbunătățire a calității apelor de coastă, râurilor şi lacurilor, mai ales ca rezultat al reducerii eutrofizării în urma tratării mai bune a apei uzate. Eliminarea ingredientelor nutritive se aşteaptă să scadă cu între 33% în Republica Cehă şi 67% în Polonia şi eliminarea substanțelor fosforice de la 38% în Slovenia la 71% în Polonia. Aceasta creează oportunități mai bune pentru activitățile recreaționale, inclusiv turismul, ca şi reducerea pericolului de distrugere a peştilor.

4.3.3. Deşeurile

Directivele UE privind deşeurile vor duce la schimbări majore în gestionarea, tratarea şi eliminarea deşeurilor în țările candidate. Acestea au o largă gamă de mijloace prin care pot alege implementarea setului de directive care privesc deşeurile. De exemplu, țările candidate pot alege să dea prioritate reciclării sau incinerării. Această alegere va afecta mărimea şi valoarea beneficiilor care se ridică din fiecare directivă. De aceea nu este posibil întotdeauna să se identifice exact care va fi consecința unei anumite directive.

[1] După cum s-a menționat mai sus, Directiva privind depozitarea furnizează pentru implementarea treptată (cu ținte etapizate) toate pregătirile care trebuie făcute până în anul 2020. De aceea, această secțiune menționează anul 2020 mai degrabă decât 2010.

Principalele beneficii rezultate din implementarea directivelor privind deşeurile sunt:

- reducerea poluării apei subterane şi de suprafață rezultată din scurgerile depozitelor neprotejate şi, ca rezultat, reducerea riscului contaminării apei subterane şi de suprafață, şi reducerea riscului de contaminare a apei potabile;
- reducerea riscurilor asupra sănătății ca şi impactul redus asupra încălzirii globale, pe măsură ce emisiile de metan din depozitele de deşeuri sunt captate şi folosite pentru generarea de energie (cu beneficii economice). Locurile de depozitare existente vor trebui fie îmbunătățite, fie închise conform standardelor specifice, iar locurile de depozitare ilegale închise în mod corespunzător;
- beneficii asupra ecosistemelor şi altor resurse de mediu pe măsură ce emisiile din activități generatoare de deşeu în aer, apă şi sol sunt reduse şi recuperarea de energie ca urmare a implementării Directivei privind incinerarea;
- eficiența ridicată a folosirii materialelor şi reducerea cererii de materie primă ca rezultat al unor niveluri înalte de reciclare. Aceasta este rezultatul obiectivelor Directivelor privind ambalajele ca şi ale Directivei privind depozitarea;
- costuri reduse de colectare, tratare şi depozitare a deşeurilor, pe măsură ce tot mai puține deşeuri vor fi produse;
- îmbunătățirea managementului şi monitorizării fluxului de deşeuri prin Directiva-cadru privind deşeurile.

Directivele UE privind deşeurile vor ajuta, de asemenea, la evitarea:

- poluării aerului, solului şi apei (particule, dioxine, metale grele din nămoluri de canalizare, PCB/PCT, ulei uzat) şi riscurilor ecologice din locurile de tratare a deşeurilor urbane şi deşeurilor periculoase;
- bolilor respiratorii şi inconfortului datorat zgomotului, riscurilor asupra sănătății datorate poluării aerului şi contaminării solului.

Alte beneficii potențiale sunt:

- Implementarea deplină a Directivei privind depozitarea va duce la reducerea emisiilor de metan cu 0,6 până la 6,4 milioane de tone anual până în anul 2020[1];
- în ciuda unei creşteri de 2% în generarea deşeurilor, se estimează că Directiva privind depozitarea va reduce cantitatea de deşeuri depozitată de la 59 de milioane de tone în 1998, la aproximativ 35 de milioane de tone până în 2020 (în loc de 89 de milioane de tone), dacă țările candidate acordă prioritate reciclării şi aproximativ 20 de milioane de tone, dacă

[1] Sursa: *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001.

incinerarea este aleasă ca metodă preferată. În scenariul reciclării şi compostului maxim, aproximativ 54 de milioane de tone de deşeuri biodegradabile vor fi reciclate sau compostate până în 2020;

- Directiva privind ambalajele va creşte nivelul de reciclare până în anul 2020 cu 1,6 milioane de tone pentru hârtie, aproximativ 39.000 de tone pentru aluminiu, şi pentru toate reciclabilele împreună, aproximativ 3,7 milioane de tone.

4.4. Beneficii potențiale datorate implementării directivelor privind controlul poluării industriale, în România

Implementarea Directivei privind centralele mari de combustie şi a Directivei de prevenire şi control integrat al poluării va ajuta la reducerea poluării aerului rezultată din emisiile industriale. Îmbunătățirea calității aerului va avea ca rezultat mai puține boli respiratorii şi mai puține cazuri de moarte prematură. Cele mai multe beneficii rezultate din implementarea *acquis*-ului de mediu în sectorul energetic, chimiei şi petrochimiei, mineritului, materialelor de construcții şi oțelului vor decurge în special din implementarea directivelor de mai sus.

4.4.1. Directiva de prevenire şi control integrat al poluării

Scopul acestei directive este de a controla emisiile din surse industriale prin toate mijloacele de mediu în cadrul unei abordări integrate. Directiva de prevenire şi control integrat al poluării (IPPC) se aplică mai multor sectoare industriale: ener- getică, metalurgie, chimie, industria cimentului. Directiva reglementează instalațiile industriale printr-un sistem de permise eliberate de autoritatea locală de protecție a mediului. Permisul stabileşte valorile-limită de emisie (VLE) bazându-se pe cea mai bună tehnică disponibilă (BAT) care trebuie folosită pentru a asigura nivelul necesar de protecție a mediului. Oricum, standardele specificate în numeroasele instrumente existente ale CE servesc ca minimum de valori-limită de emisie.

Directiva IPPC va ajuta România la implementarea legislației existente în managementul integrat al aerului, apei şi solului şi poate avea ca rezultat extrabeneficii. Prin aplicarea BAT, Directiva IPPC poate reduce emisiile sub limitele stabilite sau implicate de legislația UE în aceste domenii. Determinarea BAT va lua în considerare caracteristicile tehnice ale instalației, factorii economici, situarea sa geografică şi condițiile locale de mediu.

Beneficii privind sănătatea

Beneficiile ce urmează să fie obținute în domeniul sănătății în urma implementării Directivei IPPC vor fi proporționale cu măsura în care directiva poate atinge reduceri ale emisiilor mai mari decât cele stabilite de alte legislații. Directiva reprezintă un instrument puternic şi probabil foarte eficient pentru atingerea obiec-

tivelor *acquis*-ului în domeniul apei, deşeurilor şi aerului, şi va furniza beneficii enorme sănătății populației din toate țările candidate. Impactul directivei ar trebui să fie foarte profund. Beneficiile privind reducerea poluării aerului vor fi remarcabile mai ales pe termen scurt, dată fiind funcția relativ directă doză-răspuns şi sinergia impacturilor.

Emisiile industriale au un impact mare asupra sănătății, dar aplicarea BAT ar trebui să reducă sau să-l elimine. Acest lucru va fi important în zonele unde industria este concentrată şi unde implementarea va face posibilă compararea impactului relativ a diferite surse industriale. IPPC este legată în mod explicit de alte părți ale *acquis*-ului. Cel mai important este că impune faptul că emisiile nu ar trebui să depăşească standardele de sănătate stabilite ca valori-limită în Directiva-cadru a calității aerului. Conformarea va cauza de aceea îmbunătățiri majore ale sănătății în zonele industriale.

În ceea ce priveşte poluanții persistenți, care se acumulează în bioorganisme şi pe aceia care se acumulează în anumite condiții de mediu, beneficiile imediate asupra sănătății ale IPPC de reducere a acestora vor fi mai puțin evidente. Introducând BAT, se va reduce fluxul chimicalelor periculoase şi al altor poluanți periculoşi, evitând astfel riscuri mari asupra sănătății umane.

În România, mai mult de 2000 de unități industriale vor necesita licență IPPC. În afară de acestea, numai 25% sunt autorizate (şi 80% dintre unitățile cu licență nu sunt corespunzătoare). O astfel de reglementare efectivă ar trebui să aibă ca urmare o reducere semnificativă a efectului poluanților periculoşi asupra sănătății.

Beneficii economice privind exploatarea resurselor

Îmbunătățirea mijloacelor de mediu va avea impact pozitiv asupra afacerilor afectate de poluarea din zonă. De exemplu, pescuitul şi alte afaceri acvatice vor beneficia de reducerea poluării apei. Pentru aer, dacă instalațiile industriale sunt apropiate de oraşe, vor fi distrugeri reduse ale clădirilor, şi la țară, reducerea SO_2 va îmbunătăți starea pădurilor, a lacurilor şi a pescăriilor, afectate anterior de depunerea de acid. De reducerea contaminării solului cu emisii chimice şi deşeuri periculoase, ca şi de reducerea deşeurilor de depozitat, vor beneficia constructorii, care au nevoie de teren, ca şi piața proprietății.

Beneficii privind ecosistemele

Poluarea aerului, apei şi poluarea prin deşeuri pot avea impact variat asupra biodiversității, descris în directivele privind poluarea aerului şi apei. Determinarea BAT în cadrul IPPC trebuie să se conformeze standardelor de calitate a mediului stabilite prin legislația UE. Aceasta include cerințele pentru o situație favorabilă conservării în cadrul Directivei privind conservarea habitatelor naturale şi pentru obiectivele de calitate ecologică în cadrul Directivei-cadru a apei. Acolo

unde industria cauzează distrugeri semnificative asupra biodiversității, se aşteaptă ca IPPC să prevină sau să minimizeze acest impact.

Beneficii sociale

Reducerea poluării aerului, apei şi terenului prin procese de producție industrială mai curate va duce la multe beneficii sociale, inclusiv îmbunătățirea calității vieții, care se ridică din creşterea valorii apei, peisajelor şi îmbunătățirii calității aerului.

În afara beneficiilor directe rezultate din schimbările pozitive în domeniul mediului, societatea va beneficia de accesul la informația asupra mediului. Statelor membre li se cere să asigure ca aplicațiile pentru permise IPPC să fie puse la dispoziția publicului pentru revizuire şi comentare înainte de luarea deciziei. Decizia de a acorda un permis, permisul ca atare şi orice aducere la zi trebuie să fie accesibile publicului, ca şi rezultatele oricărei monitorizări a eliberărilor de permise. Atenționarea publică şi participarea la deciziile guvernamentale locale reprezintă elemente importante în crearea coeziunii sociale şi capitalului social.

Beneficii economice extinse

Directiva IPPC ar trebui să aibă un impact important asupra industriei tehnologiei de protecție a mediului. Vor beneficia furnizorii celor mai bune tehnologii disponibile, de chimicale şi combustibili alternativi pentru producțiile mai puțin poluante, şi mai puțin furnizorii produselor şi tehnologiilor substituite. Implementarea directivei va necesita un număr mare de profesionişti de mediu pentru aprecierea celei mai bune tehnologii disponibile şi a altor aspecte necesitate de aplicarea şi aprobarea permiselor. Din acest motiv se aşteaptă ca economia să beneficieze de o creştere a locurilor de muncă din sectorul mediului.

Un alt element al Directivei IPPC care va aduce beneficii este crearea Registrului European de Emisii Poluante (REEP). Registrul extins al UE cuprinde 50 de poluanți, inclusiv principalii poluanți ai aerului, cele şase gaze de seră incluse în Protocolul de la Kyoto, metale grele şi componente organice clorhidrate. Aproximativ 20.000 de instalații[1] vor fi cuprinse în cele 15 state membre. În afara faptului că aduce societatea şi pe cei care alcătuiesc politica la un loc, REEP poate aduce beneficii economice şi financiare foarte reale prin ajutarea implementării Protocolului de la Kyoto. Mai exact, România ar putea beneficia de proiectele comune de implementare (investiții în tehnologii mai curate făcute de țările din Vest pentru atingerea țintelor de reducere a efectului de seră).

[1] **Sursa**: datele sunt menționate în: Metroeconomica, TME & Candidate Country Experts, ECOTEC, EFTEC, IEEP.

4.4.2. Directiva privind centralele mari de combustie (LCP)

Directiva LCP soluționează una dintre principalele cauze ale ploii acide prin limitarea emisiilor de dioxid de sulf (SO_2) şi de oxizi de azot (NOx) din stațiile energetice de combustibil fosil şi din alte uzine mari de combustie, cum ar fi rafinăriile de petrol. De asemenea, restrânge emisia de praf. Pentru uzinele noi şi cele existente, sunt stabilite diferite cerințe. Uzinele existente, de exemplu cele licențiate înainte de 1987, sunt subiectul limitelor naționale totale de emisie stabilite în directivă cu reduceri etapizate. Pentru noile uzine, limitele de emisie aplicabile autorizațiilor individuale sunt definite pornind de la "cea mai bună tehnologie disponibilă care nu implică un cost excesiv".

Beneficii privind sănătatea

Beneficiile aduse sănătății, rezultate prin implementarea acestei directive pot fi destul de substanțiale, dar depind de măsura în care sunt reduse SO_2 şi NOx. Beneficiile de care poate beneficia România din reducerea SO_2 depind în parte atât de accesul la combustibilii mai curați, respectiv la tehnologiile mai curate, cât şi de costul acestora. Toate acestea favorizează îmbunătățirea tehnologiei şi combustibilului folosite de uzinele de combustie din România.

Reducerea nivelurilor de SO_2 şi NOx va aduce beneficii majore sănătății populației expuse. Efectele nocive asupra sănătății, cauzate de expunerea la niveluri ridicate de SO_2, includ probleme de respirație, boli respiratorii şi cardiovasculare. Oamenii cu astm sau boli cronice de plămâni şi de inimă sunt cei mai sensibili la SO_2. Dioxidul de sulf poate să ducă şi la creşterea mortalității, mai ales dacă sunt prezente şi niveluri ridicate de particule în aer. SO_2 poate cauza şi formarea de aerosoli acizi microscopici, cu implicații serioase asupra sănătății. Nivelul foarte ridicat de SO_2 combinat cu un tip specific de climă a cauzat smogul londonez din 1952 căruia i-au fost atribuite peste 4.000 de decese. Majoritatea celor decedați au fost persoane în vârstă sau cu boli cronice de plămâni şi inimă.

Beneficii economice din exploatare

Dioxidul de sulf joacă un rol important în distrugerea pădurilor şi recoltelor acționând prin degradarea clorofilelor (şi NOx cauzează pagube recoltelor şi distrugerea pădurilor). Emisiile ce conțin SO_2 şi NOx sunt, de asemenea, principalele cauze ale ploii acide, care contribuie la acidificarea lacurilor şi a râurilor, la accelerarea coroziunii clădirilor şi la reducerea vizibilității. Beneficiile economice rezultate din reducerea emisiilor se vor simți cel mai mult în sectorul agriculturii, silviculturii şi pescuitului.

Beneficii de ecosistem

Distrugerea pădurilor, a lacurilor şi râurilor (prin acidificarea rezultată din SO_2 şi NOx) are un impact major asupra ecosistemelor şi biodiversității în general. În unele cazuri, producția existentă poate cauza atingerea unor încărcături

critice în ecosisteme şi o mare parte din distrugere poate fi ireparabilă. Reglementarea noilor uzine prin directivă va ajuta la evitarea oricărei distrugeri în viitor.

Beneficii sociale

Faptul că suprafețe extinse de păduri şi lacuri nu sunt distruse va contribui la bunăstarea societății în general şi va îmbunătăți calitatea vieții celor care trăiesc în zonele deja afectate. Calitatea vieții se va îmbunătăți şi pentru cei care trăiesc în oraşe sufocate de smog.

Beneficii economice extinse

Beneficiile economice extinse ale directivei ar putea include afacerile care obțin beneficii din vânzarea şi producerea de combustibil mai curat şi tehnologie mai curată. Industria turismului câştigă şi ea din punct de vedere economic acolo unde lacurile, pădurile, râurile şi oraşele sunt îmbunătățite calitativ.

4.5. Valoarea beneficiilor

Pentru România, beneficiile anuale totale estimate sunt între 1,27 şi 9,8 milioane[1] de euro. Beneficiile anuale datorate îmbunătățirii calității aerului şi controlului poluării industriale reprezintă mai mult de 60% din totalul beneficiilor de mediu (între 0,78 şi 5,85 de milioane de euro rezultate din: reducerea mortalității, incidenței bolilor şi distrugerii clădirilor sau a recoltelor). România este una dintre țările candidate cu cele mai mari beneficii (după Polonia şi Turcia).

Cea mai ridicată valoare a beneficiilor totale o deține Polonia, cu valori situate între 41.000-208.200 de milioane de euro, urmată de Turcia, cu valori cuprinse în intervalul 30.600-145.600 de milioane de euro. România se situează pe locul trei, cu beneficii totale oscilând între un minim de 12.380 şi un maxim de 95.400 de milioane de euro (valoare actualizată) (tabelul nr. 17).

Tabelul nr. 17

Beneficii totale (până în 2020), ale țărilor candidate

- milioane euro -

Țara	Valoarea prezentă netă în două variante de calcul (scăzută/ridicată)							
	Aer		Apă		Deşeuri		Total	
	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat
Bulgaria	1070	11000	1580	4200	195	6620	2850	21800
Cipru	290	1400	260	960	75	730	630	3050
Republica Cehă	7100	35050	15230	24050	925	11200	23260	70300

[1] Toate valorile sunt actualizate cu o dobândă de 4%.

Țara	Valoarea prezentă netă în două variante de calcul (scăzută/ridicată)							
	Aer		Apă		Deşeuri		Total	
	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat	Scăzut	Ridicat
Estonia	390	2050	260	985	95	1750	750	4780
Ungaria	5740	39920	2720	10490	1120	18500	9590	68900
Letonia	485	3120	380	1340	50	1070	915	5500
Lituania	1555	7980	1230	2750	55	2000	2840	12750
Malta	75	390	125	460	30	390	230	1250
Polonia	25800	149930	13590	31960	1600	26300	41000	208200
România	7590	56950	3960	12150	825	26300	12380	95400
Slovacia	3400	21900	3000	6610	290	4280	6700	32800
Slovenia	680	4620	1470	3440	240	2820	2400	10900
Turcia	21220	94440	8640	33200	750	18000	30600	145600
Total	75400	428700	52400	132600	6270	112000	134000	681000

***Sursa**: ECOTEC, EFTEC, IEEP, Metroeconomica, TME & Candidate Country Experts. (Valoarea netă prezentă, presupunând: perioada de implementare deplină până în 2010, rata de actualizare 4%).*

România este țara candidată care are cel mai înalt beneficiu exprimat ca procent din PIB (30,7%), datorită cheltuielilor mari cu mediul şi nivelului scăzut al PIB pe locuitor (tabelul nr. 18). Turcia şi Polonia, care se situau înaintea României în privința mărimii beneficiilor anuale, dețin un procent de 8,2% şi respectiv 14,8%.

Tabelul nr. 18

Beneficii anuale pe cap de locuitor şi ca procent din PIB

Țara	Beneficii pe cap de locuitor (euro)		Beneficii ca pondere în PIB (%)	
	Minim	Maxim	Minim	Maxim
Bulgaria	36	273	2,5	19,3
Cipru	98	471	0,8	3,7
Republica Cehă	232	702	4,8	14,5
Estonia	53	340	1,7	10,7
Ungaria	98	703	2,2	15,6
Letonia	39	233	1,7	10,0
Lituania	79	353	2,9	13,1
Malta	62	329	0,7	3,7
Polonia	109	553	2,9	14,8
România	57	436	4,0	30,7
Slovacia	128	624	3,9	19,0
Slovenia	124	563	1,3	6,0
Turcia	49	233	1,7	8,2
Total	81	412	2,6	13,1

***Sursa**: The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001.*

5. ANALIZA COST – BENEFICIU (ACB)

Aplicarea ACB, în cazul transpunerii *acquis*-ului comunitar de mediu, este deosebit de complicată deoarece multe informații disponibile lipsesc iar gradul de incertitudine este ridicat. Din această cauză rezultatele trebuie să fie interpretate cu rezervă, drept indicative; mai multe investigații vor fi necesare pentru a avea rezultate certe. În această fază, ACB se va realiza la nivel global, al întregului *acquis*, urmând ca ulterior să fie făcute analize mai detaliate pe sectoare (apă, aer, sol etc.) şi pe directive.

5.1. Elemente metodologice

ACB constă în compararea actualizată a costurilor şi a beneficiilor viitoare. În mod uzual se calculează fie valoarea prezentă netă (VPN) fie rata internă a rentabilității (RIR). Proiectele de investiții sunt acceptate dacă VPN este pozitivă sau RIR este mai mare decât rata dobânzii medii.

A. Actualizarea costurilor în timp

Un aspect important al ACB este actualizarea costurilor în timp şi prezentarea lor într-un mod care să permită compararea costurilor şi a beneficiilor diferitelor proiecte şi opțiuni.

Informațiile despre costuri sunt necesare pentru estimarea costurilor de capital şi a celor curente (de funcționare în timp), pentru a estima valoarea prezentă (PV) a investițiilor propuse şi costurile totale anualizate (AC). Valoarea prezentă este un instrument de măsură al valorii la timpul prezent a tuturor investițiilor şi a cheltuielilor de funcționare/exploatare în timp. Costurile totale anualizate reflectă costurile (sau resursele consumate) în timp, prin funcționare. Costurile anualizate de investiții sunt calculate prin amortizarea costurilor de investiție pe durata lor aşteptată de viață şi la rata de actualizare corespunzătoare. Costurile totale anualizate constau în suma costurilor investiției anualizate plus costurile de funcționare.

Din acest motiv, uzual se utilizează o metodă uniformă, unde costurile de investiții sunt transformate într-un flux uniform de costuri cu investițiile în timp care are o valoare prezentă egală cu valoarea prezentă a actualului cost cu investițiile (vezi formula de mai jos). Dacă valoarea netă prezentă a fluxului de investiții este *I* (constant în fiecare an), costul de capital anualizat (ACC) este dat prin formula:

$$ACC = I\frac{r \times (1+r)^n}{(1+r)^n - 1}$$

Unde *r* este rata reală de actualizare (vezi mai jos) şi unde *n* este durata de viață a echipamentului. Această formulă ar trebui folosită pe tot parcursul procesului de estimare a costului anualizat (AC), care este suma de ACC plus costul anual de funcționare şi întreținere.

Acolo unde se realizează un proiect sau o investiție, costurile vor apărea la anumite momente în timp. În evaluarea unei asemenea investiții trebuie să luăm în considerare toate aceste costuri, şi nu numai pe cele care apar în perioada curentă, sau chiar pe parcursul duratei de viață a proiectului.

Există diferite metode de a calcula costurile care reflectă dimensiunea timpului. Un concept important este costul valorii prezente a proiectului. Acesta este suma tuturor costurilor, pe toate perioadele de timp, cu costurile viitoare actualizate. Pentru un proiect care are costul de capital *Ci*, în perioada i valoarea prezentă a proiectului este *PV*, unde:

$$PV = \sum_{i=0}^{i=T} C_i \times (1+r)^{-i}$$

unde proiectul are costuri care apar pe o perioadă de *T* ani şi rata anuală de actualizare este *r*.

B. Ipoteze privind costurile

Aşa după cum am prezentat în capitolul 2, costul de conformare, general acceptat pentru România este de 22 de miliarde de euro (VPN). Nu este clar pe ce perioadă vor fi făcute investițiile şi care va fi intensitatea acestora. Pentru a avea o eşalonare în timp a costurilor, vom face următoarele ipoteze[1]:

1. în perioada 2004 – 2007 se vor face 10% din investițiile necesare pentru directivele la care nu s-a cerut perioadă de tranziție (2,2 miliarde de euro);
2. începând cu anul 2007 se vor face restul de 90% din investiții, pe durata perioadelor de tranziție solicitate de România (19,8 miliarde de euro).

Aşa după cum se ştie, România acceptă *acquis*-ul comunitar privind capitolul 22 – Protecția mediului înconjurător, în vigoare la data de 31 decembrie 2000. De asemenea, România şi-a asumat unilateral data de 1 ianuarie 2007 ca ipoteză de lucru pentru încheierea pregătirilor de aderare la Uniunea Europeană.

Cele 11 directive pentru care s-au solicitat perioade de tranziție, deoarece necesită investiții foarte mari, sunt prezentate în anexa 3.

[1] În economiile occidentale, controlul poluării este considerat un cost de producție şi a fost asimilat cultural. A fost creat un sistem de facilități şi elemente de descurajare pentru a convinge chiar şi industriile recalcitrante sau furnizorii de servicii municipale să realizeze investițiile necesare. Presiunile publice, ce devin posibile datorită transparenței informației privind performanțele de mediu, au contribuit semnificativ la crearea unei culturi de protecție a mediului ce a evoluat în SUA şi în Europa după apariția mişcărilor verzi din anii 1970.

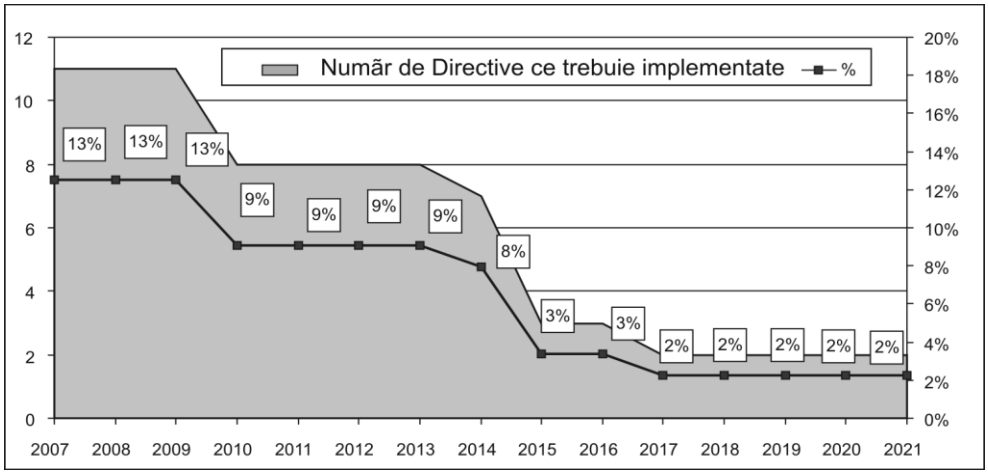
Cele mai lungi perioade de tranziție au fost solicitate pentru directivele privind apa (15 ani). Modul de eşalonare a investițiilor de conformare este ilustrat în figura nr. 5. Se poate constata că, în primii trei ani de la integrare ar trebui investiți 39% din cei 19,8 miliarde de euro (7,72 miliarde de euro). În următorii ani ar trebui investiți 36% sau 7,12 miliarde de euro. Aceasta înseamnă că în primii şapte ani de la integrare vor trebui cheltuite sume de peste 14 miliarde de euro sau o medie de 2 miliarde de euro/an.

Trebuie spus că aceste sume rezultă din calculele făcute pe baza informațiilor existente şi ele se pot schimba în funcție de noile decizii ce pot apărea.

De asemenea, este important de menționat că nu există nici un fel de strategie sau plan care să explice care vor fi sursele de finanțare şi cine va plăti aceste sume. Pentru comparație trebuie spus că, în România, se cheltuiesc aproximativ 500 de milioane de euro/an pentru protecția mediului (investiții şi cheltuieli curente).

Figura nr. 3

Efortul de integrare pentru directivele la care s-a solicitat perioadă de tranziție (după 2007)



C. Ipoteze privind beneficiile

Modul de distribuție în timp al beneficiilor este, de asemenea, incert. Vom folosi următoarele ipoteze de calcul:

1. vom considera valoarea medie a beneficiilor (VPN de 53,85 de miliarde de euro – vezi tabelul de pe pagina următoare);
2. vom considera că beneficiile sunt constante în timp (valori constante anual);
3. beneficiile vor apărea din anul 2007, pe o perioadă de 17 de ani;
4. rata de scont va fi de 4%, comună pentru costuri şi beneficii.

5.2. Instrumentarea analizei

Întrebarea care apare este ce rată de actualizare este corect să fie utilizată în efectuarea analizei. Rata relevantă este rata reală care este egală cu rata nominală minus rata aşteptată a inflației. Rata aşteptată a inflației este de obicei egală cu rata curentă, deşi ea ar putea să nu fie corespunzătoare pentru țările în tranziție, unde ar putea fi utilizate ratele prognozate pentru intervale de 12 luni.

Ratele dobânzii reale curente din UE sunt de aproximativ 3-5% pentru investițiile care nu comportă risc. În țările din centrul şi estul Europei, ca şi în România, rata dobânzii este mult mai mare, ea reflectând atât o lipsă de capital cât şi riscuri mai mari de investiții. În scopul comparării, unele studii recomandă să se calculeze costurile economice la rata de actualizare de 15%.

Ratele reale locale fără risc ar trebui, cu toate acestea, să fie utilizate la calcularea costurilor financiare. Deoarece acestea vor varia de la țară la țară, nu este posibil să fie aplicate soluții standard asupra valorilor numerice ale ratei dobânzii.

Aşa cum s-a menționat, ACB a fost realizată în două variante: o variantă cu costurile de conformare distribuite egal pe perioada 2004-2024 şi o alta cu costurile distribuite inegal, urmărind intensitatea investițiilor sugerată de Documentul de poziție privind capitolul 22. Ambele variante au o VPN de 22 de miliarde de euro.

S-a luat decizia de a utiliza o valoare de actualizare de 4%.

Rezultatele sunt cele de mai jos:

Valori prezente nete	Miliarde euro	
	Valori calculate	Valori corectate
VPN costuri (C)	22,03	-
VPN beneficii (valori medii) (B)	53,85	-
VPN (B-C)	25,88	13
RIR (costuri egale)	36%	18%
RIR (costuri inegale)	43%	21,5%

***Sursa**: calcule bazate pe datele din anexa 4.*

După cum se poate constata, valoarea prezentă netă a diferenței beneficii-costuri este extrem de mare (25,88 de miliarde de euro), iar rata internă de rentabilitate este de 36% în cazul costurilor egal distribuite şi de 43% în cazul costurilor inegal distribuite în timp.

Se poate concluziona că procesul de aproximare, transpunere şi impunere a legislației UE de protecție a mediului aduce beneficii importante României.

Calculele care stau la baza ACB au fost făcute ținând seama de o serie de ipoteze. La aceste ipoteze mai trebuie adăugat şi factorul risc ce poate apărea pe perioade lungi de timp (creşterea costurilor, reducerea beneficiilor, creşterea dobânzii peste nivelul standard de 5% etc.). Din această cauză, se recomandă utilizarea unui coeficient de corecție (diminuare a valorilor) de 50-60%. În această situație defavorabilă beneficiile rămân mai mari decât costurile.

6. FINANȚAREA INVESTIȚIILOR DE PROTECȚIE A MEDIULUI

6.1. Considerații generale

În cei treisprezece ani de după 1990, fie că este vorba de construcția infrastructurii de mediu (stații de tratare a apei potabile, stații de epurare, instalații de eliminare a deşeurilor etc.); de instalarea unor sisteme eficiente energetic/material pentru evitarea risipei de căldură sau materii prime; de retehnologizarea industriei pentru stoparea producției de deşeuri; sau chiar de îmbunătățirea monitorizării şi a managementului pentru obținerea durabilității de mediu, motivul cel mai frecvent invocat pentru lipsa de progres este lipsa banilor[1].

În România nu a existat o tradiție reală de conformare la cerințele de mediu şi nici surse semnificative de stimulare care să oblige întreprinderile de stat sau particulare să respecte standardele de mediu.

De asemenea, sunt foarte îndreptățite justificările legate de lipsa fondurilor necesare pentru aceste investiții. Necesitatea acestor investiții este indiscutabilă, dar pe piață nu există nici cerere şi nici ofertă de fonduri pentru susținerea lor. Lipsa stimulentelor pentru investiții în protecția mediului a devenit de neacceptat cu atât mai mult cu cât accesul la credite pentru astfel de investiții este prohibitiv în România. Spre exemplu, pentru o investiție de reducere a poluării un industriaş român trebuie să plătească băncilor aceiaşi dobândă cu care se acordă creditele comerciale chiar dacă respectiva investiție nu aduce un plus în fluxul de numerar, ci doar reduce poluarea.

O parte esențială a strategiei de protecție a mediului din România va trebui să se refere la problemele cererii şi ofertei de finanțare pentru investiții. Este foarte important să facem o distincție între cererea solvabilă şi nevoia de investiții pentru protejarea şi refacerea mediului.

Una dintre ideile de bază ale managementului mediului în țările occidentale este principiul "poluatorul plăteşte." Deşi respectarea acestui principiu este esențială pentru realizarea unor investiții durabile din punct de vedere al mediului, economiile de tranziție se confruntă în mod constant cu obstacole în aplicarea lui. Printre acestea se numără:

- slăbiciunea cadrului politicilor de mediu, inclusiv slaba aplicare a cerințelor legale;
- restricții financiare severe în întreprinderile industriale, care întârzie înlocuirea tehnologiilor învechite şi poluante;

[1] În luna august 2003, Fondurile pentru Mediu cumulau venituri de peste 140 de milioane de euro.

- schimbări frecvente în sistemele fiscale, care determină o capacitate incertă de a obține venituri la diferite niveluri ale administrației şi care împiedică, de exemplu, dezvoltarea serviciilor municipale de mediu finanțate prin taxe de utilizare;
- ritmul oarecum lent al privatizării, care împiedică modificările pozitive ale practicilor de management;
- insuficiența sistemului financiar-bancar, care creează crize de credit şi raționalizări;
- subdezvoltarea pieților de capital ce restricționează utilizarea unor instrumente financiare avansate;
- frecventa neglijare a problemelor de mediu în procesele de decizie politică şi bugetară;
- informații neadecvate asupra mărimii şi costurilor sociale a pagubelor pentru mediu şi slaba înțelegere a soluțiilor eficiente economic, ceea ce nu optimizează luarea celor mai bune decizii;
- slaba organizare a mişcării neguvernamentale (ONG) şi a grupurilor cetățeneşti, ce nu influențează efectiv procesul de decizie politică.

Evident, este necesar să se acționeze la foarte multe niveluri pentru a asigura finanțarea cu instrumente de piață a proiectelor de mediu şi a altor proiecte de investiții. Unele instrumente economice (de exemplu, impozitele, taxele de mediu, subvențiile, fondul de mediu etc.) ar putea fi utilizate pentru schimbarea dinamicii şi încurajarea investițiilor de mediu.

În decursul timpului au fost stabilite numeroase liste de investiții prioritare pentru protecția mediului, dar cererea propriu-zisă de fonduri, chiar în cazul când ar exista bani, nu este foarte clară.

În baza experienței de până acum a țărilor aflate în tranziție în Europa Centrală şi de Est, investițiile de mediu încep să apară rapid dacă:

- se reia creşterea economică ce generează resurse pentru investiții;
- stabilizarea macroeconomică reduce rata dobânzii şi a inflației;
- se aplică un sistem complet de prețuri la energie, apă şi alte resurse, acolo unde anterior subvențiile reprezentau o barieră pentru îmbunătățirea eficienței alocării resurselor;
- noile relații de schimb impun exportatorilor mai multă atenție față de problemele de mediu;
- noile politici şi instrumente promovează o mai bună implementare a principiului poluatorul plăteşte (PPP);
- descentralizarea creează cerere de servicii de mediu îmbunătățite la nivel local;
- creşte conştientizarea de către public şi, în unele cazuri, dorința de a plăti lucrările de mediu;

- obligațiile asumate prin convenții regionale şi globale de mediu duc la investiții, adeseori cu asistență internațională.

6.2. Planificarea financiară

Având în vedere cele menționate mai sus trebuie ca, de-a lungul întregului proces de planificare a aproximării, să fie duse la bun sfârşit evaluările financiare privind costurile de conformare. În planificarea transpunerii, scopul este să se estimeze posibile perioade de implementare ca bază de negociere a derogărilor sau a perioadelor de tranziție. În faza implementării, planificarea financiară devine obiectivul principal. Aici, planificarea financiară trebuie să indice cum poate fiecare participant important sau instituție să obțină finanțarea nevoilor lor prioritare de cheltuieli.

Planificarea financiară implică compararea cererii de finanțare bazată pe analizele de cost, în contrast cu finanțarea disponibilă, bazată îndeosebi pe disponibilitatea de plată. Primul pas în acest proces este identificarea surselor financiare disponibile şi a instrumentelor de alocare.

6.2.1. Resurse financiare şi instrumente de alocare

Finanțarea investițiilor privind protecția mediului se poate face prin intermediul unor instrumente din mai multe surse disponibile. Cele mai relevante surse pentru finanțarea investițiilor de mediu înconjurător sunt:

- plățile utilizatorului (tarife şi taxele de conectare);
- bugetele publice şi locale;
- fonduri de protecție a mediului înconjurător;
- granturi de la donatorii internaționali şi împrumuturi;
- capitalul privat.

Unele dintre acestea sunt surse primare, altele sunt instrumente de alocare a surselor de-a lungul timpului, teritorial sau în cadrul sectoarelor economice.

Plățile utilizatorului, bugetele publice, fondurile de mediu şi granturile externe pot fi numite surse primare. Deoarece bugetele publice şi fondurile de mediu îşi dobândesc veniturile de la utilizatori (industrii şi consumatori) aspectul-cheie al disponibilității de plată, care este discutat ulterior, se raportează la cât de mult pot cheltui firmele şi familiile cu activitățile de protecție a mediului.

Granturile externe se adaugă surselor naționale de finanțare. Dacă o mare cotă a investițiilor este finanțată prin sprijin străin, este important ca atât costurile de operare şi cele de întreținere cât şi investițiile de înlocuire să fie mai târziu acoperite de surse interne.

Finanțarea prin împrumut şi capitalul privat determină ca investițiile să se redistribuie în timp, însă totalul cheltuielii va fi mai mare cu plata dobânzii care trebuie, de asemenea, să fie acoperită. Dacă implementarea investițiilor majore

se poate întinde, probabil, pe o perioadă de 10 – 15 ani, finanțarea împrumutului în condiții de perioade de restituire de aceeaşi mărime nu va reduce cheltuiala anuală după perioada de implementare.

Plățile utilizatorului: tarifele şi taxele

Plățile utilizatorului sunt instrumente foarte importante, cum este astăzi cazul pentru cele mai multe dintre infrastructurile de mediu înconjurător; costurile operaționale şi de întreținere trebuie să fie acoperite prin plățile utilizatorului. De asemenea, finanțarea obținută prin împrumuturi sau prin capital privat implică plăți ce trebuie să fie acoperite prin plățile utilizatorului.

Cât de mult din costuri poate fi recuperat prin plățile utilizatorului depinde de disponibilitatea de plată. Oricum, alți factori pot obliga la potențiala recuperare a costului.

În primul rând, distribuția inegală a costurilor poate limita teritorial venitul total având drept sursă plățile utilizatorului. De exemplu, în sectorul apei, nevoile de investiții pot varia între municipalități şi investițiile vor fi, probabil, deosebit de mari pentru municipalitățile de mărimi mici şi medii. Un venit mediu mic al locuitorilor din aceste municipalități va reduce în viitor potențialul pentru generarea de venit în domeniul utilităților.

În al doilea rând, acceptabilitatea plăților crescute din partea utilizatorului poate fi mică dacă rezultatele investiției nu sunt clar transformate în îmbunătățiri ale serviciului. Folosind din nou exemplul sectorului apei, colectarea şi tratarea îmbunătățite ale apei uzate nu sunt foarte vizibile pentru public. Astfel, ar trebui avute în vedere opțiunile politice de combinare a serviciilor de furnizare a apei şi de tratare a apei uzate, chiar şi în situații unde nevoia de a moderniza rețeaua apei uzate este de o mare importanță, pentru a face ca plata utilizatorului să crească mai acceptabil.

Managementul apei uzate este un caz special. Aici, creşterea tarifelor utilizatorului necesită o atenție sporită pentru a evita crearea de stimulente pentru evitarea metodelor legale de dispunere. Aceasta este important în mod deosebit în privința dispunerii deşeurilor periculoase.

Bugetele publice

Bugetele publice contribuie în prezent la investițiile municipale în mediul înconjurător. Oricum, presiunea asupra cheltuielii publice şi dificultățile în creştere la colectarea taxelor şi a impozitelor, limitează posibilitățile de sporire a contribuției din partea bugetelor de stat şi municipale.

Doar prin folosirea extinsă a instrumentelor economice se poate genera un venit auxiliar pentru finanțarea investițiilor de protecție a mediului înconjurător. Deşi sunt mai multe tipuri de taxe sau plăți care sunt şi pot fi folosite, câştigul po-

tenţial este deseori limitat. Creşterea taxării energiei (E.G. taxele pe benzină) poate fi unul dintre cele mai eficiente tipuri de taxare de mediu nouă sau sporită.

Acolo unde taxele pentru mediul înconjurător sunt aplicate, este important ca aceste fonduri să fie de tip special pentru folosinţă în programele de protecţie a mediului înconjurător. În câteva ţări candidate câştigul în urma taxelor pe poluare nu este dedicat investiţiei în mediu, ci trece direct în fondurile guvernamentale centrale.

Fondurile de mediu

Importanţa contribuţiilor bugetului public constă în echilibrarea unor inegalităţi rezultate din distribuţia teritorială inegală a costurilor de conformare. Aceeaşi funcţie poate fi asigurată prin folosirea fondurilor de mediu. Fondurile de mediu sunt instituţii publice stabilite pentru a canaliza sursele disponibile îndeosebi pentru interesele protecţiei mediului înconjurător. Asemenea fonduri îşi obţin, în general, majoritatea câştigurilor lor din plăţi şi taxe de mediu.

Fondurile de mediu pot juca un potenţial rol de pivot în sprijinirea elaborării şi implementării măsurilor desemnate pentru dobândirea conformării cu *acquis*-ul comunitar, după cum urmează:

- sprijin pentru îmbunătăţirea politicii de mediu;
- finanţarea infrastructurii de protecţie a mediului mediu;
- întărirea măsurilor de aplicare a directivelor transpuse în legislaţia naţională;
- accelerarea procesului de îmbunătăţire a mediului;
- cofinanţarea investiţiilor de mediu;
- finanţarea activităţilor şi proiectelor de cercetare şi dezvoltare;
- sprijin pentru investiţiile prioritare în sectorul întreprinderilor;
- finanţarea programelor şi serviciilor de mediu prioritare;
- conservarea resurselor naturale şi biodiversităţii;
- îmbunătăţirea educaţiei şi instrucţiei de mediu precum şi creşterea implicării comunităţilor locale şi a ONG în acţiunile şi deciziile de protecţie a mediului.

Deşi însăşi crearea Fondului pentru Mediu este un mare pas înainte pentru România, acesta nu a început încă să funcţioneze, deoarece nu au fost până acum identificate modurile de cheltuire a sumelor cumulate[1].

Ca majoritatea celorlalte fonduri de mediu, cel propus pentru România este o structură cu două părţi: o unitate de management şi un for de decizie. Din nou asemănător cu alte fonduri naţionale de mediu, unitatea de management a Fondului pentru Mediu se va afla în subordinea autorităţii naţionale de protecţie a

[1] Este extrem de ciudat ca, în anul 2002, să se mai persiste în a se recomanda forţele pieţei libere ca singură soluţie pentru industria românească, fără a se ţine seama că atât toate ţările din UE cât şi cele invitate să adere în anul 2004 au politici industriale active.

mediului. Legea de creare a Fondului pentru Mediu prevede un organ de conducere cu largă reprezentare guvernamentală şi aport din partea Consiliilor de Dezvoltare Regională. Există însă o serie de incertitudini în ceea ce priveşte celelalte elemente administrative ale Fondului pentru Mediu. Între altele, acestea privesc modul în care fondul se va achita de următoarele sarcini cum ar fi: a) colectarea veniturilor; b) managementul financiar; c) program anual şi elabo-rarea bugetului operațional; d) stabilirea criteriilor de eligibilitate pentru diferite tipuri de proiecte; e) identificarea proiectelor potențiale şi solicitarea de oferte; f) aprecierea proiectelor; evaluare finală şi alocarea fondurilor; g) monitorizarea şi evaluarea proiectelor şi programelor. Toate acestea au făcut ca legea să nu poată fi aplicată la trei ani de la promulgare cu toate că s-au adus două modificări consecutive prin Ordonanță de urgență şi inițiativă parlamentară; nu se întrevede momentul când fondul va deveni operațional.

Finanțarea internațională

Există oportunități pentru România de a atrage investiții din partea instituțiilor financiare internaționale (IFI) cum ar fi: Banca Europeană de Investiții, Banca Europeană de Reconstrucție şi Dezvoltare şi Banca Mondială, şi un ajutor bilateral al donatorilor. În plus, pentru a asista cele zece țări candidate în programele lor de investiții, Comisia UE a făcut posibilă finanțarea prin crearea instrumentului pentru politicile structurale ale aderării (ISPA) desemnat pentru a sprijini investițiile în domeniul protecției mediului şi al transporturilor, pentru perioada 2000-2006.

Finanțarea privată

Finanțarea investițiilor pentru protecția mediului poate fi realizată şi de sectorul privat pentru a uşura implementarea programelor publice de infrastructură şi de conformare la cerințele *acquis*-ului comunitar. Participarea sectorului privat poate fi utilă la atingerea unor obiective inclusiv îmbunătățirea eficienței economice, îmbunătățind capacitatea tehnică şi managerială a serviciilor municipale, reducând subvențiile guvernamentale sau preluând operațiuni de salubritate. În România, obiectivul primar al implicării sectorului privat ar fi atragerea investițiilor de capital.

Există o serie de opțiuni pentru participarea sectorului privat. La o extremă, autoritatea publică menține o responsabilitate completă pentru operațiuni, întreținere, finanțare şi risc, în vreme ce, la cealaltă extremă, sectorul privat îşi asumă un nivel semnificativ de responsabilitate pentru aceste funcții. Principalele opțiuni ale participării sectorului privat pot fi distinse din cum se poate împărți responsabilitatea între sectoarele publice şi cel privat pentru asemenea funcții cum ar fi proprietatea fondurilor şi investițiile de capital. În practică, hibrizi ai acestor modele diferite pot fi desemnați să întrunească cerințele specifice ale unui proiect particular, guverne sau firme din sector privat.

Acorduri de concesiune

Dat fiind faptul că scopul principal al României şi al altor ţări candidate este să atragă investiţii de capital, literatura de specialitate sugerează că acordurile de concesiune sunt demne de a fi luate mai atent în considerare. Într-o concesiune, sectorul privat este responsabil cu operaţiunile, cu întreţinerea şi cu investiţiile. Parteneriatul din cadrul municipalităţii continuă, iar drepturile de folosinţă depline pentru toate investiţiile (inclusiv cele create de către concesionar) revin autorităţii la sfârşitul contractului, de obicei după 25-30 de ani. Principalul avantaj al unei concesiuni este că responsabilitatea completă pentru operaţiune, întreţinere şi investiţie trece la sectorul privat, deci oferă un imbold comercial pentru a opera eficient, în vreme ce parteneriatul continuă cu autoritatea publică. Concesiunile sunt deseori oferite pe bază de licitaţie: ofertantului propunerii de a opera în serviciul de salubritate şi care întruneşte cerinţele de investiţii pentru cel mai mic tarif îi este acceptată concesiunea.

Este important ca fondurile fixe să fie returnate guvernului în bune condiţii şi infrastructura să fie eficientă operaţional la sfârşitul contractului de concesiune. Sectorului privat i se poate oferi un stimulent auxiliar pentru a întreţine fondurile fixe prin contractul de concesiune care să fixeze o valoare reziduală, bună de plată sectorului privat la sfârşitul contractului, dacă obiectul supus tranzacţiei este returnat în bune condiţii şi bine întreţinut. Abilitatea de a stabili dacă infrastructura a fost bine întreţinută, în realitate, este un element hotărâtor pentru utilizarea contractelor de concesiune.

Este important ca procesul prin care sectorul privat devine implicat să fie condus cu atenţie. Implicarea sectorului privat trebuie să fie oportună tehnic şi financiar şi însoţită de un angajament politic serios. Guvernul trebuie să se considere ca fiind partener cu sectorul privat în furnizarea de servicii de mediu de înaltă calitate şi cu costuri responsabile.

6.2.2. Disponibilitatea finanţării

În procesul planificării financiare este important de recunoscut că nu toate instrumentele financiare sunt disponibile pentru acoperirea componentelor costului de conformare. Tabelul de mai jos arată legăturile tipice dintre componentele de cost şi sursele de finanţare. Este evident că, în vreme ce gospodăriile şi sectoarele de afaceri sunt potenţiale surse de finanţare pentru toate costurile, pieţele financiare private sunt cel mult orientate doar către investiţii de reducere a poluării. Privind costurile de întreţinere şi operaţiunile periodice, aceste componente ale costului de conformare au în mod clar cele mai slabe surse de finanţare, fiind restrânse la familii, firme şi autorităţi locale.

Costurile administrative ale implementării politicii de mediu înconjurător, în termeni de costuri de construcţie instituţională şi alte costuri de execuţie, au, de asemenea, o bază de finanţare îngustă, deşi sunt disponibile câteva finanţări in-

ternaționale pentru capacitatea de construcție instituțională. Sursele de finanțare internaționale sunt în primul rând disponibile pentru investiții de reducere a poluării şi pot include şi pregătirea investiției.

Tabelul nr. 19

Costurile de conformare şi sursele de finanțare corespondente

Surse de finanțare		Investiții de reabilitare a infrastructurii existente	COSTURI DE CONFORMARE			
			Costuri de reducere a poluării		Costuri administrative	
			Investiții noi	Operare şi întreținere	Capacitatea instituțională	Costuri de impunere
Private	Sectorul afacerilor	X	X	X	X	X
	Familii, gospodăriei	X	X	X	X	X
	Sectorul financiar	X	X			
Autorități	Autorități centrale	X	X		X	X
	Autorități locale	X	X	X	X	X
	Fonduri de Mediu	X	X		X	
Externe	IFI (EBRD, EIB, WB etc.)	X	X			
	Programe şi fonduri ale UE	X	X		X	
	Donații bilaterale	X	X		X	
	Sectorul financiar		X			

6.2.3. Disponibilitatea de plată

Probabil cel mai important aspect în legătură cu furnizarea şi alocarea resurselor financiare este legat de disponibilitatea de plată pentru programele de investiții ale infrastructurii şi limitele de timp în care acestea sunt implementate.

Prin disponibilitate de plată se înțeleg două lucruri: în primul rând, capacitatea venitului național de a suporta nivelul cheltuielilor cerute, şi, în al doilea rând, capacitatea utilizatorilor individuali de plată a serviciilor.

Dacă disponibilitatea utilizatorilor individuali poate fi influențată de către deciziile politice desemnate să reducă impactul costurilor excesive, nu există de fapt asemenea instrumente care să influențeze disponibilitatea de plată națională. Aceasta este o funcție a venitului național.

Asistența internațională, sub formă de granturi, poate fi benefică pe perioada tranziției către o creştere mai serioasă a economiei, dar numai dacă aceasta duce eventual către investiții care devin în mod natural disponibile pe termenul

mediu, fără a necesita asistență viitoare când fondurile create prin investiții trebuie să fie înlocuite.

Este astfel necesar să se stabilească importanța şi frecvența cerințelor de investiții şi apoi, decisiv, să se stabilească programe de măsuri de aproximare şi perioade de timp în care acestea vor deveni disponibile. Sunt două căi prin care acestea se pot realiza. Una este să se ierarhizeze programele/proiectele în funcție de prioritatea lor socială şi să se extindă perioadele de timp în care ele pot fi implementate progresiv, într-o manieră acceptabilă din punct de vedere al bugetului familiar. Cealaltă soluție este să se mărească venitul național. Chiar şi după luarea în considerare a creşterii economice, cheltuielile de mediu este probabil că vor necesita o parte semnificativă a venitului național.

Disponibilitatea furnizării de servicii de mediu în România şi în alte țări candidate poate fi dificil de evaluat, ținând seama de nivelurile mari de şomaj, de vreme ce un volum semnificativ de activități este realizat prin piața neagră, statisticile socioeconomice sunt slabe şi baza de taxare este mică. Cu toate acestea, o evaluare a disponibilității de plată, în contextul planificării aproximării, trebuie făcută. Tabelul de mai jos ilustrează liniile directoare ale acestui proces.

Evaluarea disponibilității de plată în contextul planificării integrate a procesului de aproximare
Analize
• Analizarea tiparelor cheltuielilor făcute în trecut
• Prevederea tipurilor şi nivelurilor viitoare ale surselor de venit
• Discutarea cu reprezentanții sectorului privat şi cu autoritățile municipale, implicațiile de cost şi opțiunile de acoperire a cheltuielilor
• Evaluarea disponibilității de plată pentru investițiile necesare în economie şi în sectorul/sectoarele economic afectate (i.e. atât consumatorilor cât şi producătorilor)
Măsuri
• Stabilirea priorităților naționale şi a programelor de implementare care țin cont exclusiv de disponibilitatea de plată asociată cu venitul național previzionat
• Revizuirea şi stabilirea mecanismelor prin care programele de investiții pot fi finanțate. Dată fiind importanța autorităților municipale în programul de investiții, implicarea lor este decisivă
• Acționarea pentru a permite introducerea de schimbări în structura finanțării. Aceasta ar putea necesita modificări legislative pentru a cere şi a împuternici autoritățile locale să opereze mai comercial, să perceapă impozite realiste pe serviciile furnizate public, şi să implice sectorul privat

Nu există nici un criteriu obiectiv pentru a evalua cât se poate cheltui cu investițiile de mediu înconjurător la un nivel național agregat (% din PIB) nici la nivel de plată a utilizatorului pentru serviciile de mediu înconjurător. Este o problemă de prioritizare a îmbunătățirilor mediului contra altor nevoi sociale.

7. CONCLUZII ŞI PROPUNERI

Din cele arătate, autorii studiului au tras mai multe concluzii şi au făcut propuneri de îmbunătățire a cadrului economico-financiar din domeniul protecției mediului.

7.1. Concluzii privind costurile

În principiu, toți indicatorii de costuri menționați în studiu sunt necesari pentru obținerea unei imagini complete. Totuşi, în practică, după cum se poate constata din analizele menționate, studiile raportează adesea numai unii indicatori de costuri (de exemplu, costurile de investiții sau costurile administrative). Această situație face comparația rezultatelor foarte dificilă.

Prin prisma costurilor de conformare efortul investițional este uriaş pentru România. Spre exemplu, industria va trebui să facă față unui efort investițional de peste 9 miliarde de euro şi este nevoie urgentă de măsuri de identificare a fondurilor cu care să se finanțeze investițiile necesare. Accesul pe piața UE şi chiar existența unor industrii sunt strâns legate de realizarea investițiilor de control al poluării.

Din păcate această situație delicată nu este înțeleasă pe deplin nici de factorii de răspundere din domeniul industrial nici de cercetătorii din domeniul economiei industriei[1]. Din această cauză planurile şi măsuri realiste de dinamizare a investițiilor de protecție a mediului sunt foarte puține.

Este important de menționat că, în România, estimarea costurilor de integrare a fost efectuată numai din inițiativa instituțiilor europene, prin intermediul unor programe PHARE; instituțiile şi autoritățile autohtone (instituțiile de învățământ, de cercetare ştiințifică etc.) au fost mai puțin interesate de acest subiect în favoarea unora mai generale cum ar fi dezvoltarea durabilă a României, perspectivele de dezvoltare în anul 2020 etc. Din această cauză implicarea experților români în evaluarea costurilor de conformare a fost minimă.

Valoarea estimată de 22 de miliarde de euro cuprinde costul tuturor acțiunilor şi al activităților pe care România le va face pentru protecția mediului în cazul transpunerii şi implementării legislației europene. Nu s-a ținut seama că, indiferent de situație, în România s-ar fi investit pentru protecția mediului în conformitate cu legislația națională. De fapt costul integrării ar fi trebuit să rezulte din diferența dintre investițiile făcute în cazul adoptării legislației UE (mult mai avansată şi mai

---

[1] European Commission Directorate General – Environment, *Study on Investment and Employment related to EU policy on air, water and waste*, WRc Ref: EC 4739/m/11452-0, September 2000.

strictă) şi investiţiile făcute sub imperativul legislaţiei naţionale. În acest caz, suma rezultată ar fi fost mai mică cu cel puţin 20-30%.

După cum s-a arătat, există un număr de limite structurale şi instituţionale în procesul de evaluare a costurilor de conformare şi de integrarea completă a acestor evaluări în procesul de planificare a aproximării. Deşi CC face parte intrinsecă din planificarea bugetelor şi a investiţiilor, evaluările de cost sunt îngreunate de factori cum ar fi:

- perioada scurtă de transpunere a unor directive complexe şi costisitoare;
- lipsa personalului disponibil şi experimentat în evaluarea costurilor de conformare în domeniul protecţiei mediului;
- luarea deciziilor de aproximare (perioade de tranziţie) pe baza priorităţilor politice şi de alt gen fără aportul analizei economice;
- lipsa datelor de încredere pe baza cărora să se bazeze estimările CC.

Ar trebui, de asemenea, menţionat că diferiţi actori implicaţi în cadrul procesului de aproximare pot avea interese speciale în păstrarea atenţiei departe de aspectele legate fie de cost, fie de finanţare. De obicei se fac presiuni politice pentru atingerea unei conformităţi complete cât mai curând posibil, deoarece se are în vedere o aderare rapidă la UE. Prin urmare, sublinierea dificultăţilor datorate marilor costuri investiţionale poate să nu mai prezinte interes. Oricum, greşelile în evaluarea costurilor pot fi neproductive, căci abilitatea de a dobândi asistenţă financiară din partea UE, prin programe de investiţii cum este ISPA, va depinde de proiecte bine pregătite, care includ evaluări de cost realiste (şi beneficii).

7.2. Concluzii privind beneficiile

Rezultatele analizelor mai sus menţionate au numeroase implicaţii pentru politicile de mediu ale României în contextul aderării lor la UE. Din punctul de vedere al beneficiilor se pot trage câteva concluzii.

1. Evaluarea beneficiilor sugerează că vor exista beneficii semnificative datorate directivelor de mediu ale UE care nu au fost întotdeauna luate în considerare la adevărata lor valoare, la luarea deciziilor referitoare la transpunerea şi implementarea acestor directive. Scara beneficiilor sugerează că aceste aspecte ar trebui integrate deciziei privind planurile de implementare. Aceasta ar putea duce la concluzia că eforturile curente ale României privitor la implementarea directivelor UE de mediu ar trebui menţinute, dacă nu chiar întărite.
2. Beneficiile totale rezultate din directivele UE sunt mai mari dacă implementarea lor este mai rapidă. Aceasta se datorează faptului că beneficiile vor începe să apară mai devreme rezultând reduceri timpurii ale emisiilor, îmbunătăţiri în calitatea aerului şi a apei şi în practicile de managementul deşeurilor. În mod evident, un program accelerat de investiţii va duce şi la creşterea costurilor de conformare. Creşterea beneficiilor ar fi mai mare decât creşterea costurilor de conformare într-un program de conformare accelerat.

3. Beneficiile nu sunt limitate la elemente specifice ale legislației de mediu, întregul pachet de directive fiind important pentru generarea beneficiilor. Interrelaționarea între directive este puternică, iar implementarea a cât mai multe dintre ele este necesară pentru asigurarea beneficiilor maxime. Planurile de implementare ar putea reflecta credibil acest aspect prin asigurarea că toate directivele sunt analizate în mod egal şi este evitat pericolul prioritizării unui anumit subset de directive.
4. În timp ce, în principiu, este posibilă realizarea unor analize cost-beneficiu mai extinse asupra directivelor UE, programele de implementare trebuie să certifice că nu sunt conduse doar de astfel de principii, deoarece aceasta ar putea duce la excluderea altor probleme la fel de importante, dificil de apreciat în termeni monetari. Între acestea sunt incluse beneficii sociale importante cum ar fi biodiversitatea. Evaluarea monetară ar trebui văzută ca un indicator important şi un instrument. Oricum, şi alte tipuri de beneficii trebuie să fie luate în considerare.
5. Beneficiile de mediu vor fi crescute dacă implementarea politicilor pentru alte sectoare cum ar fi cele din agricultură, transport, industrie şi energie vor lua în considerare probleme de mediu şi vor integra principiul dezvoltării durabile. În mod similar, implementarea politicilor pentru alte sectoare ar putea folosi în mod pozitiv cunoştințele beneficiilor asemănătoare asociate cu măsuri de protecție a mediului.

Tabelul nr. 20

Sumarul beneficiilor ce pot fi obținute de România, în cazul transpunerii depline a *acquis*-ului de mediu

	Aer	Apă	Deşeuri
Calitativ	• Îmbunătățirea problemelor de sănătate cauzate de poluare (mai ales în "zonele fierbinți" ale industriei neferoase: Tulcea, Baia Mare, Slatina, Copşa Mică). • Calitate mai bună a aerului în oraşele mari cu poluare intensă, mai ales Bucureşti.	• Calitatea apei din Marea Neagră şi Dunăre se va îmbunătăți. • Protecția apelor de suprafață va avea importanță deosebită datorită numărului mare de fântâni din zonele rurale. • Se va asigura furnizarea permanentă de apă.	• Riscuri de igienă prezentate de incineratoarele de deşeuri ce nu corespund standardelor UE se vor reduce. • Reducerea pagubelor cauzate de gropile de gunoi necorespunzătoare standardelor de conformare şi a celor provocate de eliminarea necorespunzătoare a deşeurilor periculoase.
Cantitativ	• Impactul morbidității (echivalentul nr. de bronşite cronice evitate în fiecare an, estimare minimă): 2493.	• Înainte de implementare erau: 59% dintre râuri de calitate bună, 26% corespunzător, 6% slab, 9% calitate proastă. • După implementare vor fi: 85% calitate bună, 15% corespunzător.	• Estimarea reducerii emisiilor de metan pe an pentru 2020 (estimare minimă): 203570 mii tone; • Creşteri în reciclare şi compostare pe an pentru 2020 în tone: 8.502.888.
Monetar	• Beneficiile anuale totale ale conformării complete (estimare minimă): 780 mil. de euro / an.	• Beneficiile anuale totale ale conformării complete la directivele referitoare la apă (estimare minimă): 306 mil. de euro/an.	• Beneficiile anuale totale ale conformării complete (estimare minimă): 85 mil. de euro/an.

7.3. Propuneri

Autorii propun continuarea studiilor privind efectele economice ale transpunerii *acquis*-ului comunitar în România.

Pentru a continua o asemenea analiză şi pentru a permite aprofundarea acesteia este necesară evaluarea următoarelor aspecte:

- o analiză aprofundată a beneficiilor pentru anumite localități în particular – un municipiu de exemplu – care ar putea avea importanță în viitoarele planuri de dezvoltare durabilă la nivel local;
- o abordare regională – concentrarea asupra unui bazin hidrografic de exemplu;
- o analiză asupra unei regiuni protejate sau a unei regiuni balneare cu potențial turistic pentru a ajuta la clarificarea posibilităților de ecoturism, fapt ce ar duce la crearea unui instrument de protecție în plus pentru zonele sensibile;
- o concentrare asupra condițiilor specifice sau chiar asupra unei directive specifice, luându-se totuşi în considerare interrelaționarea cu alte directive;
- o evaluare a beneficiilor programelor de investiții, naționale sau internaționale;
- evaluarea costurilor beneficiilor legate de noua infrastructură şi folosite de acum în colo pentru clarificarea politicilor de stabilire a prețurilor şi tarifelor la utilități, iar acolo unde se poate, ilustrarea de modalități de recuperare totală a costurilor;
- încorporarea unei evaluări extinse a beneficiilor într-o selecție de proiecte supuse Directivei EIA;
- o evaluare a beneficiilor ar putea fi utilă prin încorporarea într-o mai extinsă evaluare de dezvoltare durabilă ce poate contribui la un pas înainte pe calea dezvoltării.

Aceşti paşi ar putea permite lămuriri adiționale în avantajul politicilor, programelor şi investițiilor şi ar putea suporta procesul de confirmare referitor la o creştere a beneficiilor ce poate fi obținută din implementarea *acquis*-ului comunitar în țările candidate.

Transpunerea şi implementarea legislației UE de protecție a mediului va avea efecte economice considerabile asupra României.

În primul rând, efortul investițional pe care trebuie să-l facă industria şi autoritățile locale (municipalitățile) este imens. Fără o planificare strategică riguroasă aceste investiții vor fi greu de făcut.

În al doilea rând, beneficiile sunt de aproape trei ori mai mari decât costurile, ceea ce înseamnă că decizia de a investi este justificabilă. Dificultatea apare din faptul că beneficiile apar la final, iar investițiile trebuie să fie finanțate la timpul prezent adăugând o povară mare firmelor industriale şi împovărând şi mai mult bugetele familiale.

În al treilea rând, adoptarea legislației europene, nu numai în domeniul controlului poluării, ci şi în celelalte domenii de activitate, va crea un mediu economic uniform pe tot teritoriul european, ceea ce va contribui la creşterea competitivității, la deschiderea pieților vestice etc.

8. ANEXE

Anexa 1

Costurile gestiunii deşeurilor periculoase

Indicatori	UM	Valori
Investiția unitară	euro/t	25
Investiția totală	milioane euro	735
Costuri unitare Î&O şi administrative	euro/t	6
Costuri anuale de Î&O şi administrative	milioane euro/an	12,6
Costuri Î&O şi administrative pentru 14 ani	milioane euro	176,4
Costuri totale neactualizate (b+e)	milioane euro	911,4
Valoare prezentă netă a costurilor totale (actualizată cu 7%/an, durata 14 ani)	milioane euro	544,1

***Sursa**: Platon Victor, Roxana Mazilescu, Estimarea costurilor pentru strategia națională de gestiune a deşeurilor – Depozitarea controlată a deşeurilor – Sinteză, IEN-ICIM Bucureşti, iunie 2002.*

Anexa 2

Estimarea costurilor depozitării controlate a deşeurilor de tip urban corespunzătoare transpunerii Directivei nr.99/31/EC privind depozitarea deşeurilor

(Depozite noi construite din anul 2004 până în anul 2017)

- milioane euro -

Costuri	Deşeuri produse în mediul urbane	Deşeuri produse în mediul în mediul rural	Total deşeuri
a) Investiția pentru depozite noi	963	113,7	1076,7
b) Costul capitalului/an (amortizare şi dobândă 7%/an)	110,1	11,9	122
c) Costul mediu de Î&O/an	17,9	0,14	18,04
d) Costul transportului/an	-	0,88	0,88
e) Costuri administrative/an	0,26	-	0,26
Costuri totale anuale medii (fără investiții) (b+c+d+e)	128,26	12,92	141,18
Costuri totale (investiția + costuri anuale pe durata a 14 ani) (neactualizate)	3427,5	280	3707,5
Procente	92,4%	7,6%	100%
Valoare prezentă netă a costurilor totale (actualizată cu 7%/an, durata 14 ani)	1971	165,5	2136,5

***Sursa**: Platon Victor, Roxana Mazilescu, Estimarea costurilor pentru strategia națională de gestiune a deşeurilor – Depozitarea controlată a deşeurilor – Sinteză, IEN-ICIM Bucureşti, iunie 2002.*

Anexa 3

Perioadele de tranziție solicitate de România pentru Capitolul 22

Domeniul/directiva	Perioada de tranziție solicitată
Calitatea aerului:	
Directiva Consiliului nr. 94/63/EC privind controlul emisiilor de compuşi organici volatili (COV) rezultați din depozitarea benzinei şi distribuția sa de la terminale la stațiile service.	3 ani, până în anul 2010
Managementul deşeurilor:	
Directiva Consiliului nr.94/62/EC privind ambalajele şi deşeurile de ambalaje	3 ani până în anul 2010
Directiva Consiliului nr.99/31/EC privind depozitarea deşeurilor	10 ani, până în anul 2017
Directiva Consiliului nr.2000/76/EC privind incinerarea deşeurilor	3 ani, până în anul 2010
Calitatea apei:	
Directiva nr.91/271/EEC privind epurarea apelor uzate urbane	15 ani, până în anul 2022
Directiva nr.98/83/EC privind calitatea apei destinate consumului uman	15 ani, până în anul 2022
Directiva nr.76/464/EEC privind descărcarea substanțelor periculoase (şi a celor 7 directive-fiice)	8 ani, până în anul 2015
Directiva nr.91/676/EEC privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole	7 ani, până în anul 2014
Controlul poluării industriale şi managementul riscului	
Directiva Consiliului nr.96/61/EC privind prevenirea şi controlul integrat al poluării (IPPC)	8 ani, până în anul 2015
Directiva Consiliului nr.1999/13/EC privind limitarea emisiilor de compuşi organici volatili datorate utilizării solvenților în anumite activități şi instalații (COV)	8 ani, până în anul 2015
Directiva Consiliului nr.88/609/EEC privind limitarea emisiilor de poluanți specifici în atmosferă prin instalații mari de ardere (LCP)	5 ani, până în anul 2012

***Sursa**: Document de poziție al României – Capitolul 22 Protecția mediului înconjurător,* aprobat de Guvernul României în şedința sa din 18 octombrie 2001.

Anexa 4

Fluxul de costuri şi beneficii în situația transpunerii în România a *acquis*-ului comunitar de protecție a mediului

- miliarde euro -

Ani	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Costuri de conformare (valori inegale)	0,9	0,9	0,9	3,1	3,1	3,1	2,5	2	2	2	1,7
Costuri de conformare (valori egale) ©	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74
Beneficii (valori medii egale) (B)	0	0	0	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43
B-C (costuri egale) =	-1,74	-1,74	-1,74	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69
B-C (costuri inegale)=	-0,9	-0,9	-0,90	1,33	1,33	1,33	1,93	2,43	2,43	2,43	2,73

Ani	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costuri de conformare (valori inegale)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0	0
Costuri de conformare (valori egale)	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	1,74	0,00	0,00
Beneficii (valori medii egale)	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43
B-C (costuri egale) =	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	4,43	4,43
B-C (costuri inegale) =	3,63	3,63	3,63	3,63	3,83	3,83	3,830	4,430	4,430

9. BIBLIOGRAFIE

Abelson P.	*Project appraisal and valuation methods for the environment, with special reference to developing countries*, Macmillan, Londra, 1995.
Barde J.P.	*Economie et politique de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
Desaigues B. and Point P.	*Economie du patrimoine naturel, la valorisation des bénéfices de protection de l'environnement,* Economica, Paris, 1993
Dixon J.A., Scura L.F., Carpenter R.A. and Sherman P.B.	*Economic analysis of environmental impacts,* Earthscan, Londra, 1994.
Freeman A.M.	*The measurement of environmental and resource values: theory and methods,* Resources for the Future, 1993.
Munasinghe M.	*Environmental economics and valuation in development decisionmaking,* World Bank Environment Working Paper, nr. 51, 1992.
Pearce D. and Turner R.K.	*Economics of natural resources and the environment,* Harvester Weatsheaf, U.K., 1990.
Pearce D. and Markandia A.	*Environmental policy benefits: monetary valuation*, OECD, Paris 1989.
Platon Victor, Ciutacu Constantin, Mazilescu Roxana	*Estimarea costurilor pentru strategia națională de gestiune a deşeurilor,* IEN, Bucureşti, 2002.
Platon Victor, Mazilescu Roxana	*Costuri ale implementării Directivei privind depozitarea controlată a deşeurilor, comunicare* ICIM, Bucureşti, 4 octombrie 2002.
Platon, Victor, Ciutacu, Constantin, Mazilescu Roxana	*Aprecierea situației privind adoptarea acquis-ului comunitar; costuri estimate şi schița strategiei de finanțare,* IEN, Bucureşti, 2001.
Platon Victor, Ciutacu Constantin, Mazilescu Roxana	*Analiza financiară a directivelor considerate foarte costisitoare; Fondul de mediu şi alte instrumente de finanțare,* IEN, Bucureşti, 2002.

Platon Victor, Mazilescu Roxana	*Beneficii ale adoptării legislației europene de protecție a mediului,* IEN, Bucureşti, 2002.
Manoleli D., Platon V., Stănescu R., ., Prisăcaru P., Georgescu L., Jean Tilly.	*Impact of Eu Environmental Acquis on Selected Industrial Sectors in Romania – Final report*, PHARE project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, MAI 2002.
Platon V., Tily J.,	*Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives. Air Framework Directive and Daughter Directives – Final draft,* PHARE project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.
Chivu L., Platon V., Tily J.,	*Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives., IPPC DIRECTIVE 96/61/EC – Final draft.,* PHARE project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.
Ciutacu C., Platon V., Tily J.,	*Assessment of institutional and administrative implementation requirements of selected EU Directives., SEVESO II Directive 96/82/EC – Final draft*, PHARE project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.
Stănescu R., Ionescu C.	*The impact on industry, agriculture and local utilities systems of implementing directives 91/271/EEC, 98/83/EC, 76/464/EEC (and the seven "daughter" directives) and 91/676/EEC – Final draft*, PHARE project RO 9907-02-01: Pre-accession impact studies, Study, No. 5, Institutul European din România, 2002.
Platon V., Mayilescu R.	*Estimarea costurilor pentru strategia națională de gestiune a deşeurilor – Depozitarea controlată a deşeurilor – Sinteză*, IEN-ICIM Bucureşti, iunie 2002.
Victor Platon (Coordonator)., Constantin Ciutacu., Luminița Chivu	*Estimarea costurilor transpunerii legislației UE privind gestionarea bateriilor şi acumulatorilor ce conțin substanțe periculoase – SINTEZĂ*, Noiembrie 2001, Bucureşti, EPIQ – IEN.

Victor Platon (Coordonator)., Constantin Ciutacu., Luminița Chivu	*Estimarea costurilor transpunerii legislației europene privind gestionarea uleiurilor uzate – SINTEZĂ*, Noiembrie 2001, Bucureşti, EPIQ – IEN.
Platon V., Faircloth P.	Technical Assistance to Ensure Compliance with Environmental Impact Assessment Directives: Bucharest, Romania (EUROPAID/112525/D/SV/RO).
***	*The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, Final Report, ECOTEC Research and Consulting Limited, iulie 2001.
***	*The Economic Appraisal of Environmental Projects and Policies,* OECD*,* Economic Dévelopment Institute of the World Bank, Paris, 1995.
***	*Economic instruments for environmental management in developing countries,* OECD*,* Paris, 1993.
***	*Planul național pentru adoptarea acquis-ului comunitar*, Guvernul României, 2003.
***	*Strategia ISPA*, MAPPM, 2001.
***	*Programul PHARE ROM – 102, DGXI* şi estimările Băncii Mondiale.
***	*Managing the environment: the role of economic instruments,* OECD, Paris, 1994.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 110/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

COSTURILE ŞI BENEFICIILE RESPECTĂRII CONDIȚIILOR DE MEDIU ALE UNIUNII EUROPENE STUDIU DE CAZ: PROTECȚIA APEI

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"COSTURILE ŞI BENEFICIILE RESPECTĂRII CONDIȚIILOR DE MEDIU
ALE UNIUNII EUROPENE
Studiu de caz: protecția apei",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001

Autori: prof. univ. dr. Camelia CĂMĂŞOIU (coordonator)
cerc. pr. II dr. Simona FRONE
asist. univ. drd. Ramona CERNAT
asist. univ. Cristian PANĂ

CUPRINS

1. ESTIMAREA COSTURILOR IMPLICATE DE POLITICILE DE PROTECȚIE A MEDIULUI PENTRU ADERAREA LA UNIUNEA EUROPEANĂ..... 501
1.1. Aspecte generale 501
1.2. Indicatori ai costurilor totale şi suplimentare 502
1.3. Considerații strategice privind implementarea legislației şi a politicii de protecție a mediului în UE şi în țările candidate 504

2. COSTURILE ŞI BENEFICIILE EVALUATE PENTRU ADOPTAREA DIRECTIVELOR DE PROTECȚIE A MEDIULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ..... 507
2.1. O analiză comparativă a directivelor..... 508
2.2. Analiza comparativă a statelor membre UE (din punct de vedere al costurilor implementării directivelor de mediu)..... 513
2.3. Aspecte privind cerințele şi costurile transpunerii *acquis*-ului comunitar mediu în România..... 515

3. PROBLEME ECONOMICO–FINANCIARE ŞI IMPLICAȚII ALE IMPLEMENTĂRII DIRECTIVELOR EUROPENE ŞI A DIRECTIVEI-CADRU A APEI ÎN ROMÂNIA..... 521

4. ANALIZA ECONOMICĂ A IMPLEMENTĂRII DIRECTIVEI-CADRU A APEI .. 524
4.1. Importanța, etapele şi rezultatele preconizate ale analizei economice..... 524
4.2. Evaluarea costurilor şi a beneficiilor implementării Directivei-cadru a apei a Uniunii Europene (Water Framework Directive CE/22 dec. 2000)..... 530

BIBLIOGRAFIE..... 541

1. ESTIMAREA COSTURILOR IMPLICATE DE POLITICILE DE PROTECȚIE A MEDIULUI PENTRU ADERAREA LA UNIUNEA EUROPEANĂ

1.1. Aspecte generale

Armonizarea reprezintă procesul de adoptare sau adaptare pe plan național a unor legi, reglementări şi proceduri prin care să se obțină efectele legislației Uniunii Europene.

Procesul de armonizare în domeniul protecției mediului impune costuri țărilor candidate, deoarece legislația UE le cere să corespundă unor performanțe obligatorii ce presupun cheltuieli administrative, de investiții şi de operare ce pot fi mai înalte decât în mod obişnuit, deoarece:

- programul de accedere în Uniunea Europeană necesită un proces investițional mai rapid decât cel pe care l-ar fi adoptat țara (noastră) pentru mediu;
- se impun standarde mai înalte de calitate a mediului;
- se impun guvernului şi tuturor sectoarelor afectate ale economiei şi societății, obligații mai precise şi mai detaliate privind mediul, atât prin prevederile legislative cât şi prin implementarea unor instrumente şi pârghii economice de protecție a mediului.

În general, estimarea costurilor protecției mediului implică trei elemente distincte:

1. nivelul total al poluării (de exemplu, al emisiilor de SO_2);
2. nivelul poluării ce trebuie reduse (ca obiectiv al politicii de protecție a mediului);
3. costul reducerii unei unități de poluare specifice, prin diferite tehnici /tehnologii de reducere a poluării.

În practică, acest demers de calcul, bazat pe trei elemente, poate deveni destul de complex, iar pentru estimarea costului transpunerii *acquis*-ului comunitar, devine şi mai complicat.

Cele mai importante aspecte în acest demers sunt:

- **estimarea situației de bază**. Aceasta reprezintă definirea situației curente, altfel spus, o estimare a actualului nivel de încărcare a mediului (respectiv cantitatea totală de poluanți şi deşeuri emisă sau deversată, luând în considerare capacitatea şi eficiența tehnologiilor şi a infrastructurii existente pentru protecția mediului);
- **definirea cazului de referință**. Acesta se referă la viitoarea evoluție a nivelului de încărcare a mediului, pe baza schimbărilor din economie şi societate, ce nu sunt legate de politicile de mediu (creşterea economică, restruc-

turarea, comportamentul consumatorilor) şi pe baza politicilor de protecție a mediului în vigoare actuale. Desigur că aici rezultatele diferitelor studii vor fi diferite în funcție de ipotezele luate în considerare;

- **definirea scenariului de aproximare.** Definirea scenariului noilor politici de protecție a mediului – în acest caz, a scenariului de aproximare a *acquis*-ului de mediu – implică, de asemenea, o definire a măsurilor politice şi a tehnologiilor de implementare a lor. Costurile se iau în considerare în funcție de aceste variabile; majoritatea utilizează un model pentru a clasifica diferitele opțiuni de politici şi tehnologii, pentru a selecta măsurile şi tehnologiile în funcție de cost.

În al doilea rând, legislația UE trebuie să fie interpretată pentru a fi implementată, iar cu cât sunt mai stricte cerințele de protecție a mediului, cu atât va fi mai mare efortul necesar pentru reducerea poluării şi deci şi costurile conformării.

În concluzie, armonizarea reprezintă un proces, nu o activitate singulară bine definită, iar costul estimat al realizării şi implementării acestui proces va fi diferit în funcție de ipotezele făcute şi de condițiile specifice ale fiecărei țări.

1.2. Indicatori ai costurilor totale şi suplimentare

Obiectivul nostru este de a măsura costurile adiționale asociate cu respectarea legislației şi a standardelor de mediu comunitare. Totuşi, din punct de vedere metodologic, acest demers se poate confrunta cu unele probleme, având în vedere că:

- este greu să diferențiem între tendințele generale ale activității de protecție a mediului şi modificările impuse în mod expres de procesul de aderare;
- e dificil să se facă distincție între investițiile industriale “autonome”, legate de nevoia creşterii competitivității, şi dezvoltarea suplimentară, determinată de noile obligații impuse de legislația UE.

Pentru măsurarea costurilor se folosesc diferiți indicatori, dintre care cei mai importanți sunt:

1. costurile totale de investiții pentru furnizarea infrastructurii necesare. Aceste costuri pot fi exprimate fie sub forma de total investiții necesare sau ca efortul investițional anual în decursul unei anumite perioade de timp;
2. costurile de capital anuale sunt reprezentate de amortizările anuale ale investițiilor totale şi de dobânzile legate de investiții. Astfel, costurile anuale de capital depind de: volumul total al investițiilor, numărul de ani în care acestea se amortizează şi costurile cu plata dobânzilor la creditele contractate pentru investiții;
3. costurile de operare sunt de obicei legate de operarea obiectivelor de investiții (de exemplu, costul energiei pentru instalațiile de tratare a apei), dar ele pot fi influențate de măsurile care nu necesită neapărat investiții, sau

sunt mai puțin legate de cheltuielile de investiții (de exemplu, *monitoring*, colectarea deşeurilor, substituirea combustibililor);

4. costuri administrative. Costurile implementării, aplicării şi monitorizării legislației nu trebuie niciodată subestimate. Absența unor structuri şi proceduri administrative adecvate poate fi principala sursă de neconformare cu legislația UE;
5. costurile anuale totale: includ costurile de capital plus costurile de operare anuale.

Aceste tipuri de costuri sunt în mod normal inseparabile, deoarece nu are rost să se creeze infrastructura de protecție a mediului dacă nu este operată şi întreținută în mod corespunzător.

Unele directive ale *acquis*-ului adoptat impun costuri în special organismelor guvernamentale responsabile cu implementarea, monitorizarea şi aplicarea legii, iar altele implică şi costuri substanțiale de investiții în sectoarele economice reglementate.

De aceea, în principiu, sunt necesari toți aceşti indicatori ai costurilor pentru a avea o imagine completă.

Costurile descrise sunt costuri suportate de agenții sau de entitățile economice ce includ guvernul, societățile comerciale sau gospodăriile. Acestea trebuie diferențiate de impactul de la nivel macroeconomic, deoarece costurile pentru actorii economici individuali sunt costuri nete ale cheltuielilor cu protecția mediului ce nu iau în considerare efectele induse asupra PIB şi inflației, nici beneficiile economice ale îmbunătățirii calității mediului.

Există o tendință naturală de a ne concentra asupra restricțiilor de ordin financiar, deoarece oferta monetară este totdeauna limitată, pe când capacitatea administrativă şi cea tehnică sunt considerate flexibile şi expandabile. Totuşi, austeritatea bugetară a economiei României face relativ dificilă atât finanțarea investițiilor publice (dar şi private, datorită efectelor de evicțiune) cât şi extinderea capacității instituționale şi administrative.

În general, studiile realizate până acum (cu privire la transpunerea *acquis*-ului comunitar de mediu în țările candidate la integrarea europeană) tind să supraestimeze costurile economice reale ale legislației de protecție a mediului deoarece nu iau în considerare şi beneficiile economice ale îmbunătățirii calității mediului.

Aceste importante beneficii includ:

- economii la cheltuielile de sănătate;
- economii la cheltuielile de întreținere a unor bunuri imobile;
- recolte sporite în agricultură etc., deci se referă, mai ales, la câştigurile obținute prin evitarea pagubelor sau a daunelor de mediu care reprezintă de fapt costuri.

Metodologiile pentru evaluarea economică a daunelor ecologice sunt încă în proces de dezvoltare şi perfecționare; totuşi, rămâne încă un mare număr de daune care sunt foarte dificil de evaluat şi cuantificat.

Metodologiile principale acoperă trei tipuri de daune:

1. costurile de capital uman şi productivitate a muncii (*daune de sănătate*): sunt reprezentate de creşterea ratei îmbolnăvirilor şi a mortalității din cauza expunerii la niveluri prea mari de poluare;
2. pierderile de capital fizic sau natural (*daune de productivitate*): sunt reprezentate în primul rând de scăderea recoltelor la un hectar în agricultură, a producției în piscicultură, costuri sporite de întreținere a clădirilor;
3. pierderi de calitate a mediului (*daune de agrement*): persoanele acordă valoare şi sunt dispuse să plătească pentru privelişti frumoase sau zone de recreere, menținerea unui cartier liniştit şi nepoluat, protecția speciilor pe cale de dispariție.

1.3. Considerații strategice privind implementarea legislației şi a politicii de protecție a mediului în UE şi în țările candidate

Procesul implicat de determinarea preliminară a costurilor cuprinde următoarele etape principale:

- determinarea cheltuielilor totale pentru protecția mediului, pentru a se stabili un cadru general;
- determinarea decalajelor, în funcție de care pot fi realizate îmbunătățirile necesare, pe baza diferitelor ipoteze privind implementarea legislației de mediu a UE;
- identificarea investițiilor cu o rată a rentabilității economice pozitivă, pentru a se determina proporția investițiilor ce ar putea fi realizate pe baze comerciale şi proporția care va rămâne ca un cost net pentru buget;
- stabilirea nevoilor sectorului de protecție a mediului în contextul nevoilor generale pentru aderare ale țării.

În acest proces, vor fi luate în considerare unele variabile, dintre care considerăm importante următoarele:

- nivelul curent existent de calitate şi protecție a mediului înconjurător;
- obiectivele, planurile şi programele naționale ale politicii de protecție a mediului;
- nivelul de dezvoltare al sectorului privat, pe baza modificărilor curente şi prognozate din economie, şi care pe de o parte ar putea spori presiunea asupra mediului (prin cerere sporită de energie, emisii poluante, deşeuri etc.) dar pe de altă parte ar putea grăbi reînnoirea capitalului industrial, permițând introducerea tehnologiilor ecologice sau mai puțin poluante;
- valoarea posibilă a investițiilor publice, pe baza aceloraşi previziuni economice şi a voinței politice manifestate;

- costurile administrative ale implementării noilor legi şi reglementări, atât la nivelul guvernului cât şi la cel al sectoarelor economico-sociale reglementate.

În practică, parcurgerea acestui proces este relativ dificilă pentru o țară candidată, din cauza lipsei de experiență în pregătirea şi implementarea programelor comunitare. De aceea, considerăm că apelarea la serviciile expertizei străine şi utilizarea acestora este utilă şi necesară, cu unele observații şi condiții. Astfel, considerăm că țara noastră:

- trebuie să îşi asume responsabilitatea acțiunilor politice şi să nu se bazeze exclusiv pe consultanța străină care să ne ofere răspunsuri şi soluții;
- trebuie să fie inițiatoarea şi deținătoarea programelor de armonizare propuse, pentru a fi capabilă să le negocieze cu Uniunea Europeană ca parte a procesului de aderare;
- în cursul procesului de armonizare a *acquis*-ului comunitar, România trebuie să dobândească şi să îşi însuşească experiența în ceea ce priveşte practica europeană de protecție a mediului, pentru a putea participa ulterior efectiv, în calitate de stat membru, la elaborarea viitoarelor politici şi legi ale Uniunii Europene în acest domeniu.

În sfârşit, una dintre cele mai importante şi dezbătute probleme este cea a împărțirii costurilor armonizării. În acest context se ridică unele întrebări fundamentale cu privire la alocarea responsabilității între țări, problemă ce va deveni mai acută pe măsura implementării legislației şi a investițiilor implicate de acest proces.

Aşa cum există tendința de a folosi costurile de capital pentru aproximarea tuturor costurilor implicate de transpunerea directivelor comunitare de mediu, există şi o tendință de a se concentra atenția asupra rolului guvernului central în procesul de furnizare a resurselor şi supraveghere a implementării, neglijând oarecum luarea în calcul a responsabilităților autorităților locale şi regionale.

În general, transferul responsabilităților la niveluri locale nu este suficient de pronunțat; acestea încă nu dețin autoritatea suficientă pentru luarea deciziilor şi colectarea/alocarea resurselor, deşi procesul de descentralizare reprezintă una dintre tendințele mondiale şi europene, precum şi o opțiune politică a actualului guvern.

Nu în ultimul rând, gradul de extindere şi structura sectorului privat din economie are implicații importante asupra alocării costurilor între instituții şi sectoare.

Desigur că accesibilitatea reprezintă o problemă esențială în ceea ce priveşte adoptarea şi implementarea directivelor de protecție a mediului în țările candidate. Efortul necesar pentru implementarea *acquis*-ului este mare şi de aceea este indicat să se definească anumite praguri maxime (în termeni ai procentului din PIB sau ai costurilor pe cap de locuitor), iar în cazul unor

depăşiri ale acestor praguri să se negocieze obținerea unor mecanisme de sprijin din partea UE.

Argumentul cel mai important pentru acest sprijin este acela că obiectivul cerințelor şi standardelor din legislația Uniunii Europene este atingerea unui "standard ridicat de protecție a mediului ", dar acest obiectiv a fost stabilit pentru țări dezvoltate cu venituri mari pe cap de locuitor şi cu aproape o generație de investiții de protecție a mediului în derulare.

De asemenea, implementarea directivelor nu este numai o problemă de accesibilitate, dar şi una de capacitate instituțională, de alocare optimă a responsabilităților şi a obligațiilor financiare între autoritățile centrale şi cele locale, între sectorul public şi cel privat. Un program eficient din punct de vedere al costurilor este acela la care iau parte toți actorii socioeconomici.

2. COSTURILE ŞI BENEFICIILE EVALUATE PENTRU ADOPTAREA DIRECTIVELOR DE PROTECȚIE A MEDIULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Datorită puternicei dezvoltări economice şi tehnologice din ultimele trei decenii, se poate afirma că, în prezent, Europa se caracterizează printr-o problemă dublă dată de o suprautilizare a resurselor naturale/de mediu concomitent cu subutilizarea resurselor umane.

De aceea, politica de protecție a mediului din Uniunea Europeană şi țările asociate poate juca un rol-cheie în rezolvarea acestui paradox. Astfel, prin asigurarea implementării şi aplicării efective a *acquis*-ului comunitar de mediu se realizează protecția şi dezvoltarea mediului natural şi se beneficiază de crearea a noi importante oportunități de ocupare a forței de muncă.

În acest sens, numeroase cercetări recente din domeniu au reliefat existența corelației pozitive dintre politicile de protecție a mediului şi ocuparea forței de muncă, dar în ciuda acestei legături există încă decalaje semnificative în ceea ce priveşte implementarea *acquis*-ului european de mediu. De aceea, se consideră că prin continuarea acțiunii de implementare a *acquis*-ului pe tot cuprinsul Europei se vor putea obține atât beneficiile ecologice cât şi cele economice, prin investițiile aferente directivelor şi efectele lor de antrenare, în primul rând crearea de noi locuri de muncă.

Pentru transpunerea eficientă a politicilor comunitare de protecție a mediului în toate țările membre ale UE, (ca şi în țările candidate la integrarea europeană), este necesară o cât mai bună evidențiere şi conştientizare pe de o parte, a costurilor acestor politici, ca şi a beneficiilor de ocupare a forței de muncă, pe de altă parte, şi implicit a corelației investiții – locuri de muncă, aspecte care diferă în funcție de directivă şi de factorii specifici țărilor.

Studiile şi cercetările realizate recent sub egida Comisiei Europene oferă estimări cât mai exacte ale ordinului de mărime a costurilor şi ocupării forței de muncă asociate cu adoptarea principalelor directive ale *acquis*-ului comunitar de protecție a mediului în domeniile calității aerului, al apei şi al managementului deşeurilor.

Astfel, pentru aplicarea a zece directive luate în considerare au fost estimate cheltuieli anuale de 40 de miliarde de euro (0,5% din PIB în UE-15 sau 110 euro/cap de locuitor în UE-15) în perioada 1990-2010. Pentru aceeaşi perioadă, investițiile totalizează 260 de miliarde de euro, cu costuri de exploatare asociate de 15 de miliarde de euro pe an[1].

---

[1] Camelia Cămăşoiu (coord.), Simona Frone, Ramona Cernat, Cristian Pană, *Identificarea decalajelor dintre România şi țările membre UE în privința instrumentelor economice de*

Aceste cheltuieli care reprezintă în fapt principalele costuri ale adoptării directivelor comunitare de mediu, vor contribui la realizarea unui spectru larg de obiective ale protecției mediului, reducând gradul de acidificare şi eutrofizare, îmbunătățindu-se calitatea apei potabile şi managementul fluxurilor de deşeuri.

Pe lângă aceste importante beneficii cu caracter ecologic, se estimează faptul că totodată, cheltuielile de investiții vor antrena cca 0,5 milioane de locuri de muncă anual, volum echivalent cu 3% din numărul şomerilor din Europa.

Costurile suplimentare pe care le vor suporta statele membre UE pentru adoptarea *acquis*-ului de protecție a mediului au fost identificate prin utilizarea unei abordări bazate pe estimarea cererii (*demand-side*) şi au caracter microeconomic, deoarece:

- au în vedere cheltuielile (costurile) implementării *acquis*-ului, ce dau naştere la cerere de bunuri şi servicii, inclusiv de forță de muncă, deci determină ocuparea;
- se referă la sectoarele ce vor fi imediat afectate sau implicate fără a se analiza şi procesul ulterior de ajustare structurală a economiilor naționale.

Cercetarea se concentrază asupra costurilor imputate statelor membre ale UE pentru atingerea obiectivelor directivelor, relativ la o bază de plecare comună. Locurile de muncă ce sunt corelate cu cheltuielile de investiții au fost estimate utilizând analize tehnico-economice (de inginerie sau de proiectare) a destinației cheltuielilor şi a informațiilor privind costul unitar relativ al forței de muncă din cele 15 țări membre ale Uniunii Europene.

Cele zece directive examinate în continuare au fost alese pentru a reflecta un spectru cât mai larg al politicilor deja adoptate sau pe cale de a fi adoptate.

2.1. O analiză comparativă a directivelor

Se estimează faptul că, la nivelul țărilor membre ale Uniunii Europene, în perioada 1990-2010 va fi necesar un volum de investiții de cca 260 de miliarde de euro asociat cu adoptarea celor zece principale directive ale *acquis*-ului comunitar de mediu.

Directivele privind calitatea aerului

Adoptarea celor patru directive privind protecția calității aerului este asociată cu un volum total de 64 de miliarde de euro cheltuieli de capital, în cadrul cărora ponderea cea mai mare (de peste jumătate din total) o dețin investițiile necesare adoptării Directivei privind valorile limită pentru poluanții din aer (80/779/EEC). Împreună cu cheltuielile de exploatare de 6 miliarde de euro, suma anuală ce trebuie investită pentru directivele din sectorul protecției atmosferice se ridică la

protecție a mediului. Studiu de caz: protecția apei, în seria “Probleme economice”, vol. 74, Colecția Biblioteca economică, CIDE, 2003.

aproape 13 miliarde de euro pe an, reprezentând 0,17% din PIB în UE-15 sau 34 de euro pe cap de locuitor.

Pe lângă Directiva privind valorile-limită pentru poluanții din aer şi Directivele privind reducerea conținutului de sulf în combustibilii lichizi (93/12/EEC), Directiva privind limitarea anumitor emisii de poluanți în aer, de la marile unități de combustie (88/609/EEC) contribuie în mod semnificativ la costurile totale; doar cheltuielile asociate cu Directiva privind controlul emisiilor de compuşi organici volatili (COV) (94/63/EC) sunt mult mai mici raportate la total.

Cererea de locuri de muncă, legată de adoptarea directivelor pentru sectorul calității aerului, se ridică la 133.000 de locuri de muncă echivalente cu o normă întreagă (ENI) anual, ceea ce reprezintă aproximativ 1% din totalul şomerilor din UE-15.

Directivele privind calitatea apei

Directivele din sectorul protecției calității apei implică cheltuieli de capital de două ori mai mari decât cele din sectorul calității aerului, ajungând la un nivel total de aproximativ 164 de miliarde de euro, în intervalul 1990-2010. Marea majoritate a acestor costuri (152 de miliarde de euro, deci 92% din total) apar prin adoptarea Directivei privind epurarea apei uzate urbane (91/271/EEC). Cheltuielile de exploatare a investițiilor din acest sector mai adaugă încă 3,5 miliarde de euro pe măsura implementării şi astfel contribuie la un cost total anual al adoptării directivelor de cca 20 de miliarde de euro sau echivalent cu 54 de euro/cap de locuitor în UE-15/an.

Ocuparea forței de muncă, corelată cu directivele din acest sector se estimează a fi de aproape 180.000 ENI. Cea mai mare parte a acestor noi locuri de muncă cu normă întreagă este determinată prin adoptarea Directivei privind epurarea apei uzate urbane (91/271/EEC) care asigură un nivel al ocupării echivalent cu aproximativ 1% din totalul şomerilor din UE-15.

Directivele privind managementul deşeurilor

În cadrul acestui sector, cheltuielile de capital estimate la un nivel de 30 de miliarde de euro în perioada 1990-2010 sunt aproape exclusiv atribuite Directivei privind ambalajele şi deşeurile din ambalaje (94/62/EC). Celelalte directive din acest sector, luate în considerare, anume cele privind incinerarea deşeurilor periculoase şi respectiv vehiculele uzate, reprezintă doar 1,2 miliarde de euro în cheltuieli de capital. Cheltuielile de exploatare totale se ridică la cca 5 miliarde de euro, astfel încât costurile anuale sunt de aproximativ 8 miliarde de euro.

Aceste costuri reprezintă 0,1% din PIB în UE-15 sau 20 euro pe cap de locuitor. Ocuparea forței de muncă asociată cu investițiile se ridică la 120.000 de locuri de muncă echivalente cu normă întreagă (ENI) anual, ceea ce repre-

zintă aproximativ 0,8% din totalul şomerilor din UE-15. Astfel, în ciuda faptului că nivelul cheltuielilor anuale din sectorul managementului deşeurilor este apropiat de cel pentru adoptarea Directivei privind valorile-limită pentru poluanții din aer (80/779/EEC), impactul asupra ocupării este mult mai mare datorită relativei intensități a ocupării forței de muncă din sectorul deşeurilor (retribuirea muncii prezintă o pondere importantă în costurile totale din acest sector).

Directivele examinate se află în diferite stadii de transpunere, unele fiind deja adoptate, substanțial revizuite sau pe cale de a fi adoptate. Majoritatea cheltuielilor şi implicit a locurilor de muncă asociate (63%) s-a realizat deja în perioada 1990-2000, în țările membre ale Uniunii Europene.

Dacă până în anul 2000, directivele privind protecția calității apei au fost cele mai semnificative din punct de vedere al costurilor de adoptare antrenate, în prezent directivele privind calitatea aerului devin mai importante.

De asemenea, se poate afirma că directivele diferă în ceea ce priveşte impactul de protecție a mediului, fiecare fiind asociată cu o problemă specifică. Totuşi există şi unele suprapuneri, mai ales pentru directivele privind calitatea aerului, ceea ce uneori poate determina o potențială dublare a calculului. În majoritatea cazurilor, aceasta nu este o problemă semnificativă, cu excepția unei suprapuneri dintre o parte a Directivei privind valorile-limită pentru poluanții din aer (80/779/EEC) cu o parte din Directiva privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole (91/676/EEC), ambele ocupându-se de managementul îngrăşămintelor agricole.

Directivele examinate fac apel la utilizarea a diferite abordări şi metode de management ecologic. Majoritatea directivelor analizate implică standarde de emisii sau tehnologice, dar există şi exemple de standarde de calitate (Directiva privind reducerea conținutului de sulf în combustibilii lichizi, Directiva privind calitatea apei de suprafață destinată consumului potabil) sau standarde de utilizare (Directiva privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați) în timp ce unele directive (Directiva privind controlul emisiilor de COV, Directiva privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole) utilizează o combinație a acestor metode.

Aceste deosebiri dintre directive dau naştere la diferențele privind reacția pieței muncii la cheltuielile de adoptare şi implementare. Cheltuielile pe un salariat variază de la 52.000 de euro pentru Directiva privind vehiculele uzate, la 117.000 de euro pentru Directiva privind epurarea apei uzate urbane. Caracteristicile directivelor contribuie la aceste diferențe datorită proporției cheltuielilor care ajung direct la angajații din sectoarele ce întreprind cheltuieli şi costul unitar al muncii din sectoarele ce primesc cheltuielile.

De asemenea, apar diferențe privind tipul de ocupare generat, având în vedere că directivele din domeniul deşeurilor generează o proporție mai mare de locuri de muncă permanente (datorită relativei importanțe a cheltuielilor de exploatare față de cele de capital), relativ la directivele privind aerul sau apa.

Tabelul nr. 1

Investițiile şi ocuparea forței de muncă corelate cu politica de protecție a mediului din UE - rezultate pe directive

Directiva (prescurtare)	Investiții (cheltuieli de capital) (mil. euro)	Cheltuieli de exploatare (mil. euro)	Cheltuieli anuale (mil. euro)	Cheltuieli anuale ca % din PIB	Cheltuieli anuale/capita (euro)	Ocuparea anuală corelată (ENI)	Ocuparea ca % din şomajul UE-15 din 1999
Calitatea aerului							
Sulf în combustibili lichizi	10 000	500	1 500	0,02	4	14 100	0,1
Valorile-limită ale emisiilor	34 000	4 100	7 600	0,10	20	78 200	0,5
Marile unități de combustie	19 400	1 600	3 600	0,05	10	37 900	0,3
Compuşi organici volatili	800	100	200	0,00	0	1 700	0,0
Subtotal calitatea aerului	***64 400***	***6 300***	***12 800***	***0,17***	***34***	***132 700***	***0,9***
Calitatea apei							
Epurarea apei uzate urbane	152 200	2 400	17 900	0,24	48	152 400	1,0
Apa potabilă	12 100	500	1 700	0,02	5	16 300	0,1
Poluarea cu nitrați	-	600	600	0,01	2	1 000	0,1
Subtotal calitatea apei	***164 300***	***3 500***	***20 300***	***0,27***	***55***	***178 700***	***1,2***
Managementul deşeurilor							
Incinerarea deşeurilor	700	<100	100	0,00	0	1 100	0,0
Ambalaje/deşeuri ambalaje	29 100	3 800	6 800	0,09	18	97 400	0,7
Vehicule uzate	500	900	1 000	0,01	3	18 900	0,1
Subtotal manag. deşeurilor	***30 200***	***4 800***	***7 900***	***0,10***	***21***	***117 400***	***0,8***
TOTAL directive/sectoare	**258 874**	**14 596**	**41 000**	**0,54**	**110**	**428 800**	**2,9**

Valorile sunt rotunjite la cea mai apropiată 100 de milioane de euro (pentru cheltuieli) şi 100 ENI (pentru ocupare). De aceea, subtotalurile şi totalurile pot să nu corespundă cu suma respectivelor articole.

Tabelul nr. 2

Investiţiile şi ocuparea forţei de muncă corelate cu politica de protecţie a mediului din UE - rezultate pe ţări

Ţara membră UE	Investiţii (cheltuieli de capital) (mil. euro)	Cheltuieli de exploatare (mil. euro)	Cheltuieli anuale (mil. euro)	Cheltuieli anuale ca % din PIB	Cheltuieli anuale/capita (euro)	Ocuparea anuală corelată (ENI)	Ocuparea ca % din şomajul UE-15 din 1999
Austria	12 900	300	1 600	0,77	201	17 200	10
Belgia	11 000	900	2 000	0,67	198	19 800	6
Danemarca	2 700	200	500	1,03	99	6 400	5
Finlanda	3 500	200	500	1,44	99	5 600	3
Franţa	27 300	1 700	4 500	0,12	77	50 100	2
Germania	93 000	4 200	13 700	0,07	166	131 700	4
Grecia	4 500	400	800	1,98	78	15 700	4
Irlanda	2 400	200	400	2,87	116	5 100	5
Italia	27 200	1 500	4 300	0,16	74	38 500	2
Luxemburg	400	<100	100	12,48	172	700	12
Olanda	19 300	1 500	3 400	0,45	221	31 500	12
Portugalia	4 200	200	700	1,74	68	15 800	7
Spania	17 300	1 200	3 000	0,33	76	39 100	2
Suedia	6 400	400	1 000	0,78	114	10 400	3
Marea Britanie	26 900	1 700	4 400	0,16	75	52 900	3
Uniunea Europeană - 15	258 900	14 600	41 000	0,54	110	440 400	3

Valorile sunt rotunjite la cea mai apropiată 100 de milioane de euro (pentru cheltuieli) şi 100 ENI (pentru ocupare). De aceea, subtotalurile şi totalurile pot să nu corespundă cu suma respectivelor articole.

2.2. Analiza comparativă a statelor membre UE
(din punct de vedere al costurilor implementării directivelor de mediu)

Aşa cum se poate constata din analiza datelor din tabelele nr. 1 şi nr. 2 anexate, cele mai mari cheltuieli de protecție a mediului pe cap de locuitor apar în zonele cele mai dezvoltate ale Europei.

Aceasta reflectă faptul că aici se semnalează cele mai mari niveluri ale:

- presiunilor asupra mediului;
- costurilor de oportunitate;
  cererii pentru o bună calitate a mediului înconjurător.

Totodată, distribuția oportunităților de noi locuri de muncă prefigurată prin adoptarea directivelor de protecția mediului nu corespunde prea bine cu distribuția şomajului din Europa. Zonele în care şomajul are nivelurile cele mai mari tind să aibă şi cele mai mici niveluri ale ocupării generate, datorită cheltuielilor mai mici cu aplicarea directivelor şi chiar în ciuda costurilor mai reduse ale forței de muncă.

În majoritatea țărilor membre ale UE, cheltuielile asociate cu directivele reprezintă o proporție semnificativă din cheltuielile curente (costurile de producție) ale ecoindustriei – în special în sectorul protecției atmosferice şi pentru regiunile rămase în urmă – ceea ce evidențiază oportunitățile de dezvoltare a acestui sector în Europa.

Există importante diferențe în ceea ce priveşte distribuția costurilor, între statele Uniunii Europene. Cele mai mari cheltuieli pentru implementarea directivelor de mediu se realizează în Germania, respectiv 93 de miliarde de euro (35,76%) din totalul de 260 de miliarde de euro cheltuieli de capital. De asemenea, alte țări foarte dezvoltate, cum sunt Marea Britanie, Franța şi Italia, înregistrează costuri investiționale de peste 20 de miliarde de euro (mai mult de 7,5% din totalul cheltuielilor UE) fiecare.

În ceea ce priveşte cheltuielile anuale cu implementarea *acquis*-ului de mediu, în majoritatea țărilor membre UE acestea reprezintă un procent mic, dar semnificativ din PIB, în general cca 1%. Totuşi, aceste costuri echivalează cu mai mult de un procent din PIB pentru câteva țări (mai puțin dezvoltate, în general): Grecia, Irlanda, Portugalia, Luxemburg, Danemarca şi Finlanda.

De asemenea, cheltuielile anuale pe cap de locuitor diferă în mod considerabil de la țară la țară. State ca Austria, Belgia şi Olanda alocă valori aproape duble ale cheltuielilor *per capita* (pentru implementarea *acquis*-ului de mediu) față de valoarea medie pe cap de locuitor UE-15, (de 110 euro/capita/an). Alte țări, anume Franța, Grecia, Italia, Portugalia, Spania, şi Marea Britanie au cheltuieli mai reduse pe cap de locuitor (mai puțin decât trei sferturi din media europeană comunitară). Totuşi, chiar şi cel mai scăzut nivel al cheltuielilor pe cap de locuitor

(estimat pentru Portugalia) are un nivel semnificativ de 68 de euro/capita/an; iar pentru aceeaşi țară relativ săracă (Portugalia) totalul cheltuielilor anuale pentru adoptarea şi implementarea directivelor comunitare de protecție a mediului se ridică la aproape 2% din produsul său intern brut.

În ceea ce priveşte corelația dintre cheltuielile cu adoptarea *acquis*-ului de mediu şi ocuparea forței de muncă, apare o importantă variație a intensității acestei corelații între statele membre ale Uniunii Europene.

Astfel, locurile de muncă echivalente, corelate cu implementarea directivelor reprezintă peste 10% din numărul total al şomerilor din Austria, Luxemburg şi Olanda (ca rezultat relativ al cheltuielilor mari şi a şomajului curent mic în aceste țări). Pe de altă parte, deşi pe ansamblul Uniunii Europene, ocuparea forței de muncă prin adoptarea şi implemetarea directivelor acoperă 3% din numărul şomerilor, în Franța. Italia şi Spania procentul este mai mic (cca 2%), datorită costurilor relativ reduse asociate cu directivele, şi conjugate cu niveluri relativ mari ale şomajului curent.

În general, analiza de față nu poate oferi o explicație simplă a modului de distribuție a costurilor pe diferitele țări din Uniunea Europeană. Se observă faptul că există unele țări (Marea Britanie, Franța, Italia şi țările de coeziune – Spania, Portugalia, Grecia) care vor suporta costuri mai mici pe cap de locuitor pentru implementarea *acquis*-ului de mediu în toate sectoarele sale în timp ce alte țări înregistrează costuri ridicate pentru anumite directive şi mai scăzute pentru altele.

Desigur că o mare parte din această distribuție a costurilor poate fi atribuită volumului activității de protecție a mediului, pe care statele membre trebuie să o realizeze pentru a îndeplini obiectivele stipulate în directive; totuşi un rol important îl au şi unii factori economico-social-politici specifici fiecărei țări. Printre aceşti factori putem menționa:

- în cazul directivelor privind protecția calității aerului, strategia de furnizare a energiei prezintă o mare importanță pentru apariția costurilor reduse din unele țări, unde aceasta se bazează pe combustibili cu emisii poluante scăzute (gaze naturale, combustibili nucleari);
- diferențele în ceea ce priveşte gradul de concentrare al sectoarelor economice afectate reprezintă un factor foarte important pentru multe directive. De exemplu, în cazul Directivei privind valorile-limită pentru poluanții din aer, şi al Directivei privind reducerea conținutului de sulf în combustibilii lichizi, costuri mari se înregistrează în Olanda şi Belgia din cauza nivelului mare de dezvoltare al sectoarelor agricol şi petrochimic în aceste țări;
- diferențele ce se referă la sensibilitatea mediului receptor pot fi, de asemenea, importante, de exemplu în cazul directivelor privind epurarea apelor uzate din mediul urban şi directiva cu privire la poluarea cu nitrați. Pentru adoptarea Directivei privind epurarea apei uzate urbane, aceste diferențe

se reflectă în aplicarea unor standarde diferite, astfel reducându-se costurile în țările în care dejecțiile de ape uzate provoacă mai puține daune;

- o altă categorie de importante diferențieri este legată de strategiile statelor, de conformare cu politica UE de protecție a mediului; de exemplu, pentru cazul Directivei privind calitatea apei destinate consumului potabil, o mai mare importanță acordată acțiunilor preventive în raport cu cele de remediere se reflectă în reducerea costurilor pentru implementarea acestei directive;
- nu în ultimul rând, putem afirma că şi diferențele privind costul de oportunitate al diferitelor resurse naturale joacă un rol important, în special atunci când costurile salariale reprezintă o componentă semnificativă a costurilor totale (de exemplu, pentru cazul Directivei cu privire la vehiculele uzate), din cauza marilor diferențe dintre statele UE, în ceea ce priveşte costul forței de muncă angajate.

Pentru estimarea prezentată s-a utilizat perspectiva microeconomică pentru determinarea legăturilor celor mai directe dintre cheltuielile de protecție a mediului conforme aplicării *acquis*-ului şi ocuparea forței de muncă în sectoarele afectate de directive.

Considerăm că în perspectiva de aderare a României, este nevoie şi la noi de această estimare, dar şi de o analiză macroeconomică care să se axeze pe implicațiile asupra întregii economii ale costurilor şi beneficiilor adoptării *acquis*-ului comunitar de mediu. Unele implicații importante pentru fundamentarea economică pot fi atât negative cât şi pozitive, pe termen scurt, mediu sau lung:

- eventualele efecte de *crowding-out* asupra unor investiții productive private, prin alocarea unor mari fonduri pentru investițiile de protecție a mediului;
- eventualele efecte inflaționiste ale acestor mari cheltuieli (de capital sau/şi de exploatare);
- crearea unor oportunități de afaceri şi de manifestare a inițiativei private, din zonele defavorizate sau puternic afectate de poluare şi şomaj;
- apariția unor efecte externe pozitive, cum ar fi unele inovații tehnologice şi/sau manageriale, stimulate de necesitatea adoptării şi aplicării directivelor şi standardelor europene de protecție a mediului.

2.3. Aspecte privind cerințele şi costurile transpunerii *acquis*-ului comunitar mediu în România

Aşa cum se arată în Programul național de aderare a României la Uniunea Europeană, între România şi Uniunea Europeană se înregistrează în prezent decalaje în ceea ce priveşte standardele de protecție a mediului.

Aceste decalaje se datorează în primul rând nivelului investițional scăzut din punct de vedere cantitativ şi calitativ pentru reabilitarea şi dezvoltarea

infrastructurii de mediu, precum şi ignorării în mare măsură chiar şi a standardelor impuse de legislația națională.

O dată cu începerea negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană s-a înregistrat o accelerare a ritmului acestui proces, ținându-se cont atât de abordarea integrată a politicii de mediu în politicile sectoriale, cât şi de necesitatea consolidării capacității instituționale, atât la nivel național cât şi local, în scopul asigurării unei structuri descentralizate şi flexibile, necesară pentru implementarea şi controlul aplicării prevederilor legislației transpuse.

Astfel, Planul național de acțiune pentru protecția mediului a fost reactualizat în concordanță cu Programul național de aderare a României la Uniunea Europeană, devenind un element de adoptare a măsurilor încadrate procesului de integrare europeană. Pentru integrarea politicii de mediu în celelalte politici sectoriale, a fost elaborat capitolul de mediu din Planul național de dezvoltare.

Analizele economice efectuate până în prezent arată că sectoarele referitoare la:

- epurarea apelor uzate urbane;
- alimentarea cu apă potabilă;
- crearea sau modernizarea rețelelor de canalizare;
- amenajarea gropilor de deşeuri menajere;
- incinerarea deşeurilor periculoase,

prezintă cel mai semnificativ impact asupra sănătății umane, dar sunt şi cele mai costisitoare din punct de vedere al măsurilor (investițiilor) pentru mediu implicate prin *acquis*-ul comunitar. De altfel, aceste priorități au fost deja evidențiate şi în Planul național de acțiune pentru protecția mediului.

În anul 2000 au fost inițiate câteva importante proiecte de investiții de mediu finanțate cu asistență din partea Uniunii Europene:

- proiecte in domeniul epurării apelor uzate;
- construcția sau îmbunătățirea unor rețele adecvate de canalizare şi alimentare cu apă potabilă (la Iaşi, Cluj, Timişoara, Constanța, Craiova, Bucureşti, Braşov);
- un proiect privind construcția unei stații de tratare a deşeurilor solide în Piatra Neamț.

Referitor la cerințele proiectului Directivei-cadru în domeniul activității de protecție a mediului, în general structura organizatorică existentă în România corespunde prevederilor acesteia; se are în vedere, de asemenea, crearea şi funcționarea Autorităților (Comitetelor) de Bazin.

Datorită sumelor mari necesare pentru investiții, implementarea şi controlul aplicării prevederilor noii legislații transpuse pe baza *acquis*-ului comunitar va depinde de dezvoltarea economică a societății. Aşa cum am mai arătat mai sus, în cadrul *acquis*-ului comunitar de mediu există directive specifice costisitoare, a

căror implementare presupune, pe lângă evaluarea realistă a costurilor şi o planificare realistă a investiţiilor.

În acest sens, deosebit de importantă este elaborarea unei strategii financiare bine fundamentate, care să identifice pe de o parte sursele de finanţare, iar pe de altă parte modul de utilizare a fondurilor atrase în mod adecvat, în scopul implementării efective a prevederilor directivelor.

O primă estimare a costurilor privind principalele directive costisitoare a fost făcută prin proiectul ROM 102, finanţat de Comisia Europeană.

Tabelul nr. 3

Costurile de conformare cu directivele *acquis*-ului de mediu estimate pentru România

- milioane euro -

Directiva	Costuri de capital	Costuri de operare/an	Total
Epurarea apelor uzate urbane	4502	414	9656
Incinerarea deşeurilor periculoase	191	89	1294
Incinerarea deşeurilor municipale	64	11	207
Marile unităţi poluatoare-termocentrale	961	1	975
Marile unităţi poluatoare-sisteme de încălzire	430	1	445
SOx	1345	2	1369
Depozitare deşeuri	893	4	1069
Total directive costisitoare	8386	522	15 015

***Sursa**: calcule proprii şi date extrase din Programul naţional de aderare a României la UE, mai 2000.*

S-a desprins astfel concluzia că investiţiile asociate implementării Directivei 91/271/CEE privind epurarea apelor uzate urbane sunt cele mai semnificative în ceea ce priveşte componenta unitară de cost, aceasta fiind deci evidenţiată ca cea mai costisitoare directivă pentru România din cadrul *acquis*-ului european de mediu.

Costurile de conformare referitoare la principalele directive costisitoare au fost deci estimate iniţial la nivelul anului 1998; deoarece procesul de privatizare a întreprinderilor nu era şi nu este nici în prezent finalizat, aceste costuri nu includ valoarea investiţiilor de mediu prevăzute în contractele de privatizare.

Prin acelaşi proiect ROM – 102, costurile necesare atingerii standardelor de mediu pentru accesul în Uniunea Europeană reprezintă numai pentru sectorul apă circa 50%, iar pentru sectoarele aer şi deşeuri câte 25%.

Aceste sume se preconizează a fi cheltuite în următorii 20 de ani, furnizând un punct de referinţă şi o indicaţie asupra urgenţei problemelor de mediu cu care se confruntă România.

De asemenea, potrivit altor evaluări ale Comisiei Europene, țării noastre i-ar fi necesare cheltuieli anuale pentru protecția mediului de circa 67,5 -78 de euro (60 -70 de dolari SUA) pe locuitor; acest nivel, deşi este inferior nivelului mediu din Uniunea Europeană (110 euro/locuitor/an), reprezintă aproximativ 4,5% din P.I.B. pe locuitor din România (calculat pe baza ratei de schimb comerciale), sau 1,75% din PIB pe locuitor din România (calculat pe baza parității puterii de cumpărare). Considerăm că este un nivel destul de ridicat pentru posibilitățile actuale ale României, având în vedere că în alte țări din Uniunea Europeană, cum este Germania, deşi nivelul cheltuielilor anuale pe cap de locuitor pentru protecția mediului conform cerințelor *acquis*-ului este de cca 166 de euro, în raport procentual acest nivel nu se ridică decât la 0,07% din PIB.

Aşa cum se preconizează, prioritățile pe termen scurt ale strategiei de armonizare a legislației de mediu cu *acquis*-ul comunitar vor fi focalizate pentru:

- aprobarea prin lege a ordonanțelor de urgență din domeniul protecției atmosferice, regimului deşeurilor, regimul de ocrotire a zonelor protejate şi a habitatelor naturale;
- continuarea transpunerii *acquis*-ului de mediu în domeniile calității apei, aerului, al deşeurilor şi chimicalelor;
- începerea transpunerii *acquis*-ului de mediu în domeniul controlului poluării industriale, a managementului de risc ecologic, eco-etichetare, poluare sonoră;
- întărirea capacității instituționale pentru implementarea legislației armonizate şi a politicilor de protecție a mediului, atât la nivel central cât şi la nivel local;
- pregătirea strategiei financiare şi a planurilor detaliate de investiții, pe sectoarele *acquis*-ului de mediu, şi pentru fiecare directivă costisitoare;
- funcționalizarea Fondului de Mediu, pe baza Legii nr. 73/2000 şi a Legii nr. 93/2001;
- crearea unei structuri cu personalitate juridică care să coordoneze Fondul de Mediu, precum şi a unui mecanism viabil de finanțare a investițiilor de mediu;
- înzestrarea cu echipamente performante de monitorizare a mediului şi acreditarea laboratoarelor de gestionare a calității aerului şi apei (ICIM reprezintă laboratorul național de referință);
- modernizarea sistemului informațional pentru a se asigura un trafic eficient al informației de mediu, în conformitate cu cerințele Agenției Europene de Protecție a Mediului (EEA, European Environmental Strategy);

În ceea ce priveşte prioritățile pe termen mediu, acestea se referă în special la:

- continuarea implementării programelor de armonizare, în domeniile deşeurilor, chimicalelor, controlului poluării industriale şi a managementului de risc ecologic, eco-etichetării şi zgomotului;

- finalizarea şi întărirea capacității instituționale pentru implementarea legislației transpuse şi a politicilor de protecție a mediului, atât la nivel central cât şi la nivel local;
- continuarea pregătirii şi aplicării planurilor detaliate de finanțare a investițiilor pentru fiecare directivă de mediu;
- continuarea activității de dotare cu echipamente performante de monitorizare a mediului şi acreditarea laboratoarelor de gestionare a calității aerului şi apei şi introducerea obligativității pentru agenții economici de a se dota cu echipamentul necesar pentru automonitorizarea activității;
- modernizarea sistemului informațional pentru a se asigura transferul şi schimbul eficient de informații de mediu;
- investiții în infrastructura de mediu (cofinanțate din Fondul de Mediu şi din fonduri din partea UE);
- continuarea instruirii şi perfecționării profesionale a personalului din MAPM şi din inspectoratele locale pentru protecția mediului;
- inițierea şi dezvoltarea unor acțiuni permanente pentru conştientizarea publicului şi a ONG şi pentru consultări în domeniul protecției mediului.

În domeniul calității aerului, au fost şi urmează să fie elaborate şi promovate Hotărâri de Guvern privind:

1. controlul emisiilor de substanțe poluante;
2. valorile-limită pentru poluanții din aer;
3. stabilirea conținutului de plumb din petrol;
4. reducerea conținutului de sulf în motorină;
5. modul de raportare a datelor.

De asemenea, în domeniul calității apei, în cursul anului 2002 urmează să fie elaborat un standard privind clasificarea apelor în clase de calitate.

În domeniul controlului poluării industriale, pentru transpunerea directivelor specifice, în cursul perioadei 2002-2004 vor fi promovate Hotărâri de Guvern privind:

1. combaterea poluării aerului provenită de la unitățile industriale;
2. controlul şi prevenirea poluării industriale;
3. controlul accidentelor cu substanțe periculoase;
4. programarea întreprinderilor existente pentru prezentarea raportului de siguranță.

Transpunerea directivelor din acest domeniu va continua şi după anul 2004.

Rezultatele preliminare ale programelor pentru armonizarea legislativă în domeniul mediului, finanțate de Comisia Europeană, precum şi posibilitățile reale existente indică prelungirea termenului de transpunere integrală a *acquis*-ului comunitar de mediu şi după anul 2007.

Din cauza importantelor aspecte financiare pe care le presupune implementarea şi controlul aplicării noii legislații armonizate, acest termen de referință este posibil să fie prelungit, urmând ca în momentul încheierii negocierilor în domeniul protecției mediului să fie definitivat şi acest aspect.

Activitățile de implementare şi control se vor continua în special pe termen mediu şi lung, printr-un proces coordonat de departamentul ministerial de mediu, bazat pe legislația transpusă şi având ca obiectiv principal descentralizarea activității şi asigurarea unei structuri corespunzătoare care să acționeze la nivel local.

3. PROBLEME ECONOMICO–FINANCIARE ŞI IMPLICAȚII ALE IMPLEMENTĂRII DIRECTIVELOR EUROPENE ŞI A DIRECTIVEI-CADRU A APEI ÎN ROMÂNIA

Probleme actuale ale managementului economico–financiar al apelor în România

Cadrul economico–financiar al sectorului de alimentare cu apă şi canalizare din România nu se deosebeşte în mod fundamental de cel al economiei în ansamblul său. Fluctuațiile înregistrate în evoluția economiei româneşti în perioada de după 1990 şi-au pus puternic amprenta şi asupra situației financiare a acestui sector.

După 1990 administratorul râurilor, lacurilor şi barajelor proprii, a fluviului Dunărea, litoralului şi apei subterane a fost Regia Autonomă Apele Române. În 1998 regia a fost divizată în INMHGA şi Compania Națională Apele Române.

În anul 2002, Compania Națională Apele Române s-a transformat în Administrația Națională Apele Române.

ANAR este o firmă cu capital integral de stat având ca acționar unic MAPAM şi funcționează pe principii economice.

Principala sursă de venituri (90%) se obține din vânzarea apei brute, la un preț unic pe țară, controlat de stat. Veniturile trebuie să acopere costurile salariale, de exploatare, reparații şi întreținere a lucrărilor hidrotehnice, gestiunea integrată a resurselor de apă (cantitate şi calitate), schimbul de date cu țările vecine (cca 20% din venituri) ş.a.

Deşi nu există un sistem național de centralizare separată a raportărilor financiare provenite de la operatorii serviciilor de alimentare cu apă şi canalizare, din analiza cifrelor statistice se desprind următoarele trăsături:

- în condițiile blocajului financiar, prețul apei este fundamentat pe baza cheltuielilor conform normelor în vigoare din anul precedent, stabilindu-se în funcție de încasări;
- la un volum al arieratelor şi al creanțelor de cca 25-30% din cifra de afaceri, execuția planului tehnic nu poate fi decât parțială, aceasta punând în pericol gradul de siguranță şi de funcționalitate a lucrărilor hidrotehnice. Dintre acestea, majoritatea sunt neaducătoare de venituri (diguri şi lacuri cu barajele respective pentru apărarea de inundații, apărări de maluri etc.);
- diferențele substanțiale dintre sucursalele Administrației privind nivelurile de echipare cu lucrări hidrotehnice, resursele de apă disponibile, volumul cererii, ca şi existența unor zone defavorizate impun rolul de regulator financiar al Administrației, asigurând redistribuirea/compensarea veniturilor între su-

cursale. Acest rol permite, de asemenea, preluarea şocurilor financiare datorate poluărilor accidentale;

- rezultatele financiare ale operatorilor de servicii sunt foarte diferite de la un oraş la altul. Un număr redus dintre aceştia realizează profituri rezonabile (5-10%), cei mai mulți se regăsesc în zona de rentabilitate de +/- 2%, dar există şi situații foarte dificile din punct de vedere financiar, când pierderile înregistrate reprezintă 10-20% din cifra de afaceri. O excepție pozitivă o fac regiile autonome cuprinse în Programul de dezvoltare a unităților municipale (MUDP) care, datorită îmbunătățirii substanțiale a performanțelor operaționale şi financiare din ultimii ani, înregistrează o rentabilitate mai bună (20-40%), ceea ce le permite să-şi finanțeze atât datoria externă, cât şi alte nevoi de investiții urgente;
- în bugetul unei familii cu venituri medii, cheltuielile legate de asigurarea apei potabile reprezintă între 2,5-3%. În practica internațională se apreciază că această categorie de cheltuieli este suportabilă până la nivelul de 4%;
- facturarea serviciilor de alimentare cu apă şi canalizare către abonați se face lunar, cu mici excepții întâlnite în unele oraşe la consumatorii individuali. Determinarea consumurilor facturate se face în proporție de peste 50% pe baza citirii contoarelor, restul continuând să se calculeze în sistem pauşal. Există câteva oraşe care practic au încheiat faza contorizării abonaților la nivel de branşament, astfel încât întreaga cantitate de apă se facturează pe baza citirii contoarelor. Un alt număr semnificativ de localități vor înregistra această performanță în următorii ani.

Încasarea facturilor se face cu mare greutate. Deteriorarea continuă a puterii de cumpărare a populației a influențat în mod negativ ritmul de decontare a contravalorii acestor servicii, astfel încât vechimea medie a debitelor restante este de cca 140 zile. Blocajul financiar al agenților economici determină o situație similară şi la nivelul acestei categorii de consumatori;

- introducerea taxei pe valoarea adăugată, începând cu 1 aprilie 2000, a determinat o creştere a valorii facturilor către populație cu 19%. Sistemul de plată către bugetul de stat a TVA-ului, coroborat cu întârzierile apărute în plata facturilor produce o “fugă” de numerar din trezoreria operatorilor de servicii, cu un impact negativ asupra rezultatelor financiare ale acestora;
- sistemul de tarifare a serviciilor este în continuare supus controlului centralizat. Tarifele sunt stabilite pe principiul datelor istorice, printr-un mecanism care descurajează măsurile de eficientizare. Mediul inflaționist, întârzierile cu care se aprobă reajustările de tarif, reduc, de asemenea, în mod substanțial rentabilitatea financiară a operatorilor de servicii. O breşă încurajatoare s-a produs prin introducerea în acordul de împrumut a unei formule clare de reajustare a tarifelor la inflație, în cadrul oraşelor cuprinse în pro-

gramul MUDP, şi respectiv a unui mecanism de lungă durată, în cadrul contractului de concesiune din Bucureşti;

- modul de calcul a amortizării, dar mai ales perspectiva modificărilor ce vor apărea ca urmare a trecerii sistemelor de alimentare cu apă şi canalizare în proprietate publică, reduc în mod considerabil fondurile de dezvoltare ale operatorilor de servicii.

Având în vedere aspectele prezentate, se impun corecții ale mecanismului economic în domeniul managementului resurselor de apă, care se vor face conform cerințelor implementării directivelor europene, în special a Directivei-cadru a apei în România.

Stadiul actual al implementării directivei-cadru poate fi definit prin mai multe direcții de acțiune:

- din punct de vedere legislativ
  - au fost transpuse în legislația românească toate directivele europene;
  - Directiva-cadru va fi transpusă prin modificarea Legii apelor, nr. 107 din anul 1996;
- din punct de vedere organizatoric
  - crearea Comisiei Interministeriale a Apelor, formată din reprezentanți ai ministerelor şi autorităților centrale competente şi ai Administrației Naționale Apele Române;
  - crearea grupelor de lucru pentru coordonarea şi monitorizarea implementării la nivel județean;
  - crearea Birourilor de implementare a directivelor europene la nivelul Administrației Naționale Apele Române şi Direcțiilor de Ape (figura nr. 1 şi figura nr. 2);
- din punct de vedere ştiințific
  - va fi reorientat planul de activitate pentru unitățile de cercetare din domeniul apelor pentru fundamentarea implementării directivelor europene şi în special a directivei-cadru;
- din punct de vedere tehnic şi economic
  - crearea de fonduri pentru monitorizarea parametrilor caracteristici ai mediului hidric;
  - crearea de fonduri pentru realizarea planurilor de măsuri (asigurarea cu apă a aglomerărilor umane şi epurarea apelor uzate).

4. ANALIZA ECONOMICĂ A IMPLEMENTĂRII DIRECTIVEI-CADRU A APEI

4.1. Importanța, etapele şi rezultatele preconizate ale analizei economice

Analiza economică este un proces de furnizare a unor informații importante care ajută la luarea deciziilor şi reprezintă un suport solid pentru implementarea acestor decizii. Analiza economică este, de asemenea, o sursă de informații de interes pentru agenții economici şi publici în contextul activităților informaționale şi de consultanță. De exemplu, discutarea problemelor importante legate de managementul apei într-un bazin de râu se bazează pe necesitatea existenței unor informații despre cine poluează apa, cine utilizează apa, ce impacte de mediu apar, dar, de asemenea, şi despre care sunt costurile, cine plăteşte, cine câştigă şi cine suferă datorită situației existente.

Pentru sprijinirea realizării dezvoltării planurilor de management ale bazinelor de râu este necesară o analiză economică ce cuprinde trei etape. Aceste etape conturează un cadru coerent al diferitelor funcții ale analizei economice cerute de directiva-cadru. Rămâne ca fiecare stat, inclusiv țara noastră să-şi găsească propriul drum bazat pe circumstanțele locale; totuşi, considerăm utilă evidențierea şi detalierea celor mai importante aspecte ale acestei analize economice.

Aspectele economice şi tehnice sunt integrate trei etape.

Etapa 1

Caracterizarea bazinului râului în termeni economici ai folosinței apei, a tendințelor pentru furnizarea apei şi cererii şi nivelul actual al recuperării costurilor în serviciile de apă.

Etapa 2

Identificarea corpurilor de apă sau a grupurilor corpurilor de apă care nu au atins obiectivele de mediu ale directivei (identificarea deficiențelor sau a riscurilor de eşuare în atingerea obiectivelor).

Etapa 3

Susținerea dezvoltării programului de măsuri în contextul integrării în planurile de management ale bazinelor de râu prin analiza cost-eficacitate şi justificând din punct de vedere economic o posibilă derogare (timp, obiective).

Etapa 1 – Caracterizarea bazinelor de râu

Obiective	
Pentru pregătirea unei analize economice a folosirii apei, trebuie să fie analizate: • utilizările apei curente şi importanța lor economică; • tendințe viitoare ale motoarelor-cheie ale economiei până în 2015; • nivelurile actuale ale recuperării costurilor pentru serviciile de apă.	
Etapa 1.1. Evaluarea semnificației economice a utilizărilor apei	
Proces	***Date necesare***
• Identificarea presiunilor umane asupra corpurilor de apă. • Localizarea utilizărilor apei în sectorul bazinelor de râu. • Identificarea utilizărilor apei şi a serviciilor în sectorul socioeconomic (agricultură, industrie, gospodării şi agrement). • Evaluarea comparativă a importanței socioeconomice a utilizărilor resurselor de apă. • Identificarea ariilor desemnate pentru protecția speciilor acvatice importante din punct de vedere economic.	• Extragerile de apă şi debitul pentru categoriile socioeconomice şi localizarea lor. • Importanța economică a principalelor utilizări ale apei: cifra de afaceri, ocupație, venit, număr de beneficiari. • Informații (de exemplu, cantitate, prețuri sau cifra de afaceri, în funcție de disponibilitate) pentru caracterizarea din punct de vedere economic a speciilor acvatice importante.
Etapa 1.2. Proiectarea tendințelor şi a indicatorilor cheie până în 2015	
Proces	***Date necesare***
• Evaluarea tendințelor factorilor/motoarelor în termeni hidrologici şi socioeconomici care este posibil să exercite presiuni (demografia, climatul, politicile de sector, politica comună agricolă, dezvoltarea tehnică etc.). • Identificarea măsurilor propuse şi a planurilor de investiții pentru implementarea actualei legislații a apei. • Anticiparea schimbărilor de presiune bazate pe schimbări ale direcțiilor economice şi materiale şi propunerea de măsuri asociate sectorului apei. • Construirea unui scenariu “Afacerile ca de obicei” pentru presiunile exercitate. Construirea de analize a sensibilității după scenariul de bază şi identificarea scenariilor optimiste şi pesimiste.	• Analize prospective ale dezvoltării sectoarelor economice cheie/motoarelor economice care exercită presiuni semnificative. • Informații generale referitoare la creşterea populației, creşterea economică, modele de creştere sectorială, politici viitoare şi o prevedere a impactului schimbării climatului. • Studii existente şi proiectate ale balanței apei. • Inventar al măsurilor existente (şi al costurilor) în acord cu legislația existentă în domeniul apei. • Identificarea dezvoltărilor tehnologice în domeniul apei.

Etapa 1.3. Evaluarea recuperării costurilor curente	
Proces	***Date necesare***
• Estimarea costurilor serviciilor de apă, incluzând costurile financiare, de mediu şi ale resurselor. • Estimarea preţului/tarifului curent plătit de utilizatori. • Evaluarea întinderii recuperării costurilor pentru serviciile de apă. • Evaluarea contribuţiei în recuperarea costurilor de la principalele utilizări ale apei. • Dacă e necesar, iniţierea unei priviri retrospective a caracteristicilor stimulative în stabilirea preţurilor pentru tarifele existente.	• Estimarea costurilor financiare (împărţite în costuri operaţionale, de menţinere şi costuri de capital). • Evaluarea taxelor de transfer, a costurilor administrative şi a altor categorii de costuri. • Evaluarea costurilor de mediu şi a costurilor resurselor cerute. • Întinderea financiară şi de mediu a recuperării costurilor. • Dacă s-au iniţiat acţiuni pentru revizuirea stimulentelor în stabilirea preţurilor: structura actuală a preţurilor şi elasticitatea preţurilor, criterii de disponibilitate.

Etapa 2 – Identificarea problemelor importante în managementul apei

Obiective	
• Identificarea golurilor/diferenţelor dintre starea apei rezultată din scenariul de bază şi obiectivele directivei (starea bună a apei). • Identificarea problemelor importante ale managementului apei în fiecare bazin de râu. • Pavarea drumului pentru pregătirea programului de măsuri legat de aceste probleme.	
Etapa 2.1. – Vor fi deficienţe/diferenţe în starea apei până în 2015?	
Proces	***Date necesare***
• Transformarea analizelor previziunilor presiunilor şi a investiţiilor în sectorul apei în previziunea impactului. • Pentru evaluarea diferenţelor dintre obiectivele directivei în condiţiile respectării stării apei şi starea apei obţinută pe baza scenariului cu variaţii optimiste şi pesimiste: – dacă există diferenţe în starea apei, vezi etapa 2.2.a; – dacă nu există diferenţe în starea apei, vezi etapa 2.2.b.	• Metode şi instrumente de transformare a tendinţelor presiunilor în tendinţe în starea apei. • Un potenţial rol al modelării de mediu.
Etapa 2.2.a. – Ce trebuie făcut când s-a identificat o diferenţă?	
Proces	***Date necesare***
• Diferenţă: identificarea corpurilor de apă unde a apărut diferenţa. • Definirea principalelor motoare ale presiunii (în mod particular, în termeni socioeconomici ai grupului) pentru a facilita alegerea celei mai potrivite măsuri din etapa a 3-a. • Începerea identificării principalelor opţiuni/măsuri posibil de investigat în următoarele etape. • Stabilirea modului în care grupurile socio-economice pot fi afectate de principalele opţiuni/măsuri luate pentru reducerea diferenţelor.	• Identificarea măsurilor suplimentare, incluzând noi investiţii, politici de sector, instrumente economice. • O estimare iniţială a costurilor acestor măsuri supl. • Evaluarea preliminară (calitativă) a impactului socioeconomic pe grupuri-ţintă specifice.

Etapa 2.2.b. – Ce trebuie făcut când nu s-a identificat nici o diferență?	
Proces	***Date necesare***
• Nici o diferență: măsurile de punere în acord cu legislația actuală a apelor sunt suficiente pentru a atinge obiectivele directivei. • În documentele pregătitoare trebuie să fie făcută propunerea de confirmare a faptului că obiectivele şi programele de măsuri necesare sunt în acord cu legislația actuală a apei. • Dacă se consideră necesar, pentru estimarea costurilor acestor măsuri de bază şi furnizarea unei prime evaluări a impactului acestor măsuri în sectoarele socioeconomic şi al recuperării costurilor, vezi etapa 3.4.	• Costuri ale măsurilor de bază. • Estimarea impactului măsurilor de bază asupra grupurilor socioeconomice.

Etapa 3 – Identificarea măsurilor şi a impactului economic

Obiective	
• Asigurarea unui input economic în definirea programului de măsuri şi ajutor în ordonarea măsurilor potențiale bazate pe criterii cost–eficacitate. • Asigurarea suportului economic în evaluarea derogării. • Evaluarea impactelor potențiale şi a implicațiilor financiare ale programului.	
Etapa 3.1. – Evaluarea costurilor şi a eficacității măsurilor potențiale	
Proces	***Date necesare***
• Identificarea măsurilor potențiale pentru atingerea obiectivelor directivei, incluzând măsuri de bază şi suplimentare. • Estimarea costurilor fiecărei măsuri. • Estimarea eficienței (impactul de mediu) fiecărei măsuri.	• Costul măsurilor potențiale, investirea în creşterea furnizorilor valabili, cerințele managementului, refacerea zonelor umede, limitarea extragerilor cu permise. • Eficacitatea măsurilor potențiale.
Etapa 3.2. – Construirea unui program de măsuri cost – eficiență	
Proces	***Date necesare***
• Măsuri de evaluare şi apreciere a cost–eficacității. • Selectarea celui mai bun program de măsuri prin prisma cost–eficacității care poate să realizeze obiectivele de mediu. • Calcularea seriei de costuri totale reduse ale acestui program. • Inițierea de analize pentru evaluarea robusteții rezultatelor.	• Compilarea informațiilor strânse în etapa 3.1.

Etapa 3.3. – Urmărirea existenței disproporționalității costurilor	
Proces	***Date necesare***
• Dacă costurile totale sunt stabilite ca fiind proporționate, vezi etapa 3.4. • Dacă costurile totale ale programului propus sunt disproporționate, se estimează dacă este necesară o derogare din punct de vedere economic şi pe ce baze: 1. compararea costurilor totale ale resurselor financiare – dacă costurile pot fi reduse sau mai bine dirijate pe un lung orizont de timp, se propune o derogare din punct de vedere a timpului; 2. evaluarea costurilor totale şi a beneficiilor (inluzând beneficiile de mediu legate de apă) – dacă costurile totale sunt disproporționate comparativ cu beneficiile, se propun obiective de mediu mai puțin severe, justificate prin implicațiile socioeconomice şi de distribuție – dacă este necesar. • Redefinirea programului de măsuri în acord şi cu propunerea derogării pentru corpurile de apă. • Calcularea reducerii totale a costurilor programului revizuit.	• Costurile sunt proporționate: compilarea costurilor totale ale programului. • Pentru a face o evaluare când costurile sunt disproporționate, trebuie să fie estimate: – resursele financiare disponibile; – costurile şi beneficiile de mediu legate de nivelul corpului de apă.
Etapa 3.4. – Evaluarea implicațiilor financiare ale programului de măsuri	
Proces	***Date necesare***
• Evaluarea impactului socioeconomic şi distribuțional al programului selectat. • Evaluarea implicațiilor financiare şi bugetare ale programului selectat, stabilirea planurilor financiare alternative. • Identificarea măsurilor ce însoțesc (financiar, tehnic, instituțional) implementarea programului selectat. • Evaluarea impactului potențial asupra recuperării costurilor şi a stimulentelor în stabilirea prețului.	• Prognoze ale prețurilor până în 2010, bazate pe politicile tarifare în vigoare. • Alocarea de costuri pentru utilizările apei. • Informații despre elasticitatea prețurilor (eficacitate).

Directiva-cadru are obligații de raportare specifice legate de analiza economică. Multe dintre aceste obligații se referă la indicatori calculați la scara bazinului de râu sau a zonei bazinului de râu. Evaluarea cererii din partea factorilor politici şi a publicului (de exemplu, ce informații legate de rezultate se aşteaptă de la analiza economică) este posibil să aducă cerințe complementare de raportare pe tipuri de indicatori şi scara spațială şi temporală la care aceşti indicatori trebuie să fie calculați.

Tabelul nr. 4

Rezultate şi indicatori ai analizei economice necesari în procesul decizional şi de raportare

Componenta analizei economice	Cerințe de raportare definite în Directiva-cadru privind apa	Interesul posibil din partea managerilor serviciilor de apă, a factorilor politici, a agenților economici şi a publicului
Caracterizarea şi analizele tendințelor	Importanța economică a utilizărilor apei (RB). Tendințe în direcțiile-cheie şi presiunile exercitate, furnizarea apei şi cererea de apă (RB). Dacă sunt cerute: tendințe ale investițiilor (RB).	Importanța economică actuală, tendințe ale sectoarelor-cheie economice şi direcții ale politicilor bazinelor de râu (RB, SRB, SES, SWU).
Analize economice pentru măsurile selectate	Costurile totale ale setului de măsuri cost-eficiență (RB). Beneficiile şi costurile măsurilor alternative în caz de derogare (WB, posibil SRB).	Beneficii (economic, social, de mediu) ale măsurilor propuse (RB/SRB/ES/SES). Cereri bugetare (RB). Impactul pe grupuri specifice economice şi sociale (SES, utilizatori specifici).
Evaluarea recuperării costurilor şi stabilirea prețurilor	Recuperarea costurilor pentru serviciile de apă (RB). Contribuții ale utilizărilor apei (agricultură, industrie, gospodării) în recuperarea costurilor (RB/ES). Impactul social, economic şi de mediu pentru justificarea recuperării costurilor propuse (RB / ES).	Recuperarea costurilor pe subsectoare-cheie (de exemplu, un sector specific poluant industrial sau un subsector agricol) (SRB, SES). Rolul curent şi prognozat al stabilirii prețurilor ca stimulent (SES, utilizatori specifici).
Ipoteze-cheie şi informații folosite	Calitatea şi incertitudinile legate de informațiile folosite şi ipotezele făcute (RB). Colecție de date propusă (şi costurile aferente) pentru umplerea deficitelor importante legate de informații (RB, posibile propuneri naționale).	

***Notă**: RB = bazin de râu; SRB = subbazin de râu sau un grup coerent de corpuri de apă; ES = sector economic; SES = subsector economic; WB = corp specific de apă; SWU = utilizare semnificativă a apei.*

***Sursa**: WATECO, Ghid documentar UE, 2002.*

4.2. Evaluarea costurilor şi a beneficiilor implementării Directivei-cadru a apei a Uniunii Europene (Water Framework Directive CE/22 dec. 2000)

Aşa cum am arătat în lucrările noastre anterioare[1], Comisia Europeană, în urma colaborării cu autoritățile naționale şi regionale implicate în managementul şi protecția resurselor de apă, a conceput, prin intermediul Directivei-cadru a apei, un nou model de politică pentru protecția mediului.

Acesta reprezintă o redefinire inovativă şi inteligentă a rolului Uniunii Europene în politica de mediu, în sensul că UE îşi asumă responsabilitatea stabilirii obiectivelor generale ce trebuie îndeplinite de către statele membre şi candidate, precum şi mecanismele comune de realizare a acestora.

Pe de altă parte, UE se abține de la stabilirea şi impunerea unor standarde precise de calitate a mediului, în speță a apei, cu excepția unor aspecte şi situații absolut vitale pentru sănătatea publică. Prin urmare, această abordare aplică principiul subsidiarității în politica de protecție a mediului, promovând acțiunea descentralizată şi bine adaptată la nivel local.

Există însă şi unele probleme legate de viitoarea implementare a Directivei-cadru a apei, legate mai ales de probabila şi posibila reticență a statelor mai sărace şi mai puțin dezvoltate din Uniunea Europeană lărgită (UE 25 şi apoi UE 27, ce va include România), de a suporta totalitatea costurilor impuse de dezvoltarea şi îmbunătățirea capacității de protecție a mediului (a apei).

Costurile înalte sunt legate mai ales de dezvoltarea şi modernizarea infrastructurii de furnizare a apei, ce intră în responsabilitatea agențiilor şi regiilor aferente, care vor transfera costurile către consumatorii şi utilizatorii de apă. Aceasta este o problemă cu importante implicații economico-sociale, mai ales pentru consumatorii importanți de apă din agricultură, ce reprezintă o categorie socială vastă, dar cu venituri modeste, mai ales în România şi în alte state candidate din Europa Centrală şi de Est.

De aceea, considerăm că este foarte important ca orice directivă UE din domeniul legislației de protecție a apei să treacă printr-o analiză cost-beneficiu şi să se asigure proporționalitatea dintre măsurile propuse pentru implementarea cerințelor directivei, costurile şi impactul acestora asupra mediului.

Costul total al Directivei-cadru a apei reprezintă costul implementării corespunzătoare a directivei (pe lângă legislația existentă), minus beneficiile. Acest cost total nu se va reflecta totuşi în mod egal sau proporțional în creşterea costu-

---

[1] Aceste demersuri, deºi justificate din punct de vedere al teoriei economice a pieþei de tip neoclasic, intră în contradicþie sau ignoră calitatea de bun public a mediului natural. Pentru mai multe detalii, a se vedea articolul semnat de Simona Frone (Popescu), *Identificarea dimensiunii publice a dezvotării durabile în perioada de tranziþie din România,* în: Revista română de economie, nr. 1-2/1998, CIDE.

lui apei, respectiv a preţului plătit de utilizatori sau consumatorii finali pentru a li se furniza serviciile necesare de apă.

Costurile implicate de adoptarea şi implementarea Directivei-cadru a apei pot fi cuprinse în trei mari categorii.

1. Costurile administrative reprezintă prima categorie ce include:

- costurile necesare pentru înfiinţarea autorităţilor de bazin hidrologic de râu conform cerinţelor directivei;
- costurile anuale de exploatare şi operaţionale;
- costurile de pregătire a planurilor bazinale, la care se pot adăuga costuri ale implementării principiului recuperării totale a costurilor (*Full cost recovery*).

În principiu, există deci două grupe de costuri administrative, legate de:

a) înfiinţarea agenţiilor de bazin hidrologic;
b) operarea agenţiilor de bazin hidrologic.

Comisia Europeană a estimat costurile anuale administrative pe autoritatea de bazin de râu la cca 0,5 milioane de euro, deşi ele ar putea fi mult mai ridicate pentru ţările sau regiunile ce nu dispun de sisteme corespunzătoare. De altfel, la momentul adoptării Directivei-cadru a apei, existau diferenţe importante între statele membre ale UE cu privire la nivelul de pregătire pentru implementarea directivei. Cele mai aproape de cerinţele Directivei-cadru a apei erau Franţa şi Marea Britanie (Anglia şi Ţara Galilor), care au servit ca model de referinţă şi au avut un rol important în procesul de concepţie şi redactare a directivei. Alte ţări UE, deşi dispun de sisteme şi mecanisme avansate de management şi protecţie a apei (Olanda, Danemarca, Scoţia, Suedia) la nivel local sau regional, necesită unele reforme pentru reorganizarea acestor sisteme la nivelul bazinelor de râuri.

2. Costurile de monitoring reprezintă o a doua categorie importantă de costuri implicate de adoptarea şi implementarea Directivei-cadru a apei.

Aceste costuri intră în responsabilitatea autorităţilor bazinelor de râu şi vor constitui o proporţie semnificativă din costurile totale ale directivei, mai ales în ţările ce dispun în prezent de o capacitate limitată de monitoring.

Costurile de monitoring ecologic al apelor de suprafaţă a fost estimat în anii 90' la cca 350 de milioane de euro (ECU) pentru conformarea cu Directiva de calitate ecologică existentă la acea dată, dar Comisia Europeană estimează că, prin adăugarea unor noi aspecte cantitative şi chimice, se poate ajunge la dublarea acestui nivel al costurilor.

Pentru apele subterane, monitoringul cerut de implementarea Directivei-cadru a apei a fost estimat la un cost total de 30 de milioane de euro pentru întreaga UE 15, deşi o parte din aceste costuri au fost prilejuite de legislaţia deja existentă înainte de adoptarea Directivei-cadru a apei.

Având în vedere că mai sunt multe probleme legate de comparabilitatea dintre sistemele de monitoring existente în statele membre şi în statele candidate, se vor organiza periodic întâlniri de lucru ale autorităţilor competente din aceste state, cu cele ale Agenţiei Europene de Mediu şi ale Comisiei Europene, pentru a se stabili compatibilitatea dintre reţelele naţionale de monitoring şi Eurowaternet.

3. Costurile pentru îndeplinirea obiectivelor Directivei-cadru a apei sunt legate de implementare a unor măsuri şi investiţii (sisteme de infrastructură noi sau modernizate, aplicarea unor tehnologii de combatere a poluării, schimbarea comportamentului de consum etc.), necesare pentru îndeplinirea standardelor directivei, anume o stare bună a apelor din toate categoriile.

Costurile specifice directivei-cadru sunt legate doar de acele măsuri suplimentare faţă de cele impuse de legislaţia deja existentă în UE, în domeniul apei. Costurile cele mai importante ar putea fi cele legate de refacerea calităţii apelor poluate.

Beneficiile ecologice şi economice care se vor obţine prin implementarea Directivei-cadru a apei sunt cele care rezultă din:

- îmbunătăţirea calităţii apei la sursă, ceea ce implică reducerea costurilor de tratare a apei potabile;
- reducerea costurilor cu ocrotirea sănătăţii datorită calităţii superioare a apei utilizate pentru consum şi agrement;
- creşterea veniturilor din activităţile de turism şi agrement, datorită creşterii valorii recreative a apelor şi a mediului;
- micşorarea costurilor cu dezvoltarea infrastructurii, ca rezultat a unor mai bune practici de management al resurselor de apă;
- îmbunătăţirea habitatelor piscicole şi creşterea potenţialului de exploatare piscicolă durabilă.

Conform teoriilor şi modelelor de economie a mediului, toate aceste beneficii cu caracter dual, ecologic şi economic, pot fi evaluate în termeni monetari (pe baza a numeroase ipoteze de lucru) pentru a fi comparate cu costurile.

În plus, trebuie subliniat faptul că îmbunătăţirea stării apelor şi a mediului reprezintă efectiv în sine un obiectiv al Directivei-cadru a apelor, ce are ca rezultat de fapt o creştere a valorii intrinseci a mediului. Această creştere de valoare, deşi reală, este dificil de a fi evaluată cu precizie în termeni monetari, din cauza unor limite semnificative ale actualelor metode de estimare prin care se încearcă atribuirea unor valori “de piaţă” mediului înconjurător[1].

Din punct de vedere teoretico-metodologic, o analiză de tip cost-beneficiu pentru evaluarea Directivei-cadru a apelor va cuprinde următoarele etape:

[1] Idem 1.

1. estimarea costurilor administrative suplimentare necesare pentru implementarea noilor structuri administrative (autoritățile bazinelor de râuri), în comparație şi luând în considerare structurile şi capacitățile existente;
2. estimarea costurilor de funcționare ale autorităților bazinelor de râuri, necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor lor, aşa cum au fost stabilite de către Comisia Europeană;
3. estimarea costurilor pentru dezvoltarea şi exploatarea sistemului de monitoring;
4. stabilirea acțiunilor şi măsurilor prevăzute de protecție a mediului, prezente şi viitoare, precum şi a efectelor asupra stării mediului, precum şi estimarea costurilor măsurilor suplimentare necesare pentru îndeplinirea standardelor de "stare bună"(*good status*) a apelor;
5. estimarea beneficiilor ecologice/economice în termeni monetari şi scăderea acestor beneficii din costurile totale.

Atât la nivel național cât şi european acest demers este foarte dificil de realizat într-o manieră coerentă şi suficient de precisă, datorită a numeroşi factori semnificativi ce pot reprezenta obstacole majore. Dintre aceşti factori, vom aminti:

a) există relativ puține informații cu privire la starea reală a mediului acvatic şi cu atât mai puține referitoare la starea sa viitoare, după implementarea acțiunilor prezente şi viitoare, fiind foarte dificil de stabilit nivelul "de bază" față de care va fi necesară implementarea unor acțiuni suplimentare cerute de directiva-cadru;
b) chiar dacă pot fi identificate acțiunile suplimentare necesare, estimarea costurilor nu se poate face cu mare precizie, datorită nevoii de a lua în calcul unele scenarii legate de impactul ecologic, reacții biochimice, inflație, ratele dobânzilor etc. În plus, deocamdată nu este foarte clar modul în care fiecare autoritate de bazin de râu va defini starea standard a apei pentru zona sa de acțiune;
c) deoarece definițiile cu privire la starea corespunzătoare a apelor nu sunt foarte evidente, e dificil să se prevadă cerințele pentru sistemul de monitoring respectiv diferitele nivele de dezvoltare a sistemelor de monitoring, a infrastructurii şi a procedeelor de adoptat în diferite situații;
d) calculul beneficiilor este un exercițiu profund stocastic (probabilistic) astfel că rezultatele obținute pot fi foarte diferite în funcție de ipotezele de lucru luate în considerare. De exemplu, estimarea potențialelor beneficii produse prin reducerea costurilor de ocrotire a sănătății, datorită îmbunătățirii calității apei pentru băi de agrement în urma acțiunilor impuse prin Directiva-cadru a apei reprezintă o sarcină dificilă, ce necesită consultanță interdisciplinară şi serii lungi de date statistice, pentru a se elimina (măcar într-o anumită măsură) eventualii factori aleatori;
e) chiar şi estimarea cu acuratețe a costurilor administrative poate fi dificilă, în condiții de instabilitate macroeconomică, deşi gradul de incertitudine este

totuşi mult mai redus decât în situațiile de calcul expuse la punctele anterioare.

Aspectul cel mai important din punct de vedere al cercetării acțiunii mecanismelor de piață pentru transpunerea standardelor şi politicilor de protecție a mediului ale Uniunii Europene este dat de impactul Directivei-cadru asupra prețului apei.

Impactul acesta se poate manifesta în două moduri (direcții):

1. prin introducerea cerințelor de a întreprinde unele măsuri şi acțiuni ale căror costuri se vor regăsi în prețul apei;
2. prin prevederea expresă de schimbare a regimului tarifar pentru a se reflecta mai bine costul real al apei, cel puțin a costurilor de capital şi de exploatare, la care ulterior să se adauge costurile ecologice şi de epuizare a resursei.

De aceea, analiza efectelor noii Directive-cadru a apelor asupra prețului apei (ca instrument economic de protecție a mediului) are două dimensiuni determinate de răspunsul dat la întrebarea:

- care vor fi costurile suplimentare impuse de implementarea directivei, ce vor fi suportate de utilizatorii şi consumatorii de apă;
- ce subvenții vor fi eliminate precum şi ce costuri vor fi adăugate la sistemele de tarifare a apei existente.

Perfecționarea activității de combatere a poluării şi tratare a apei pentru a corespunde standardelor şi politicilor de protecție a mediului ale Uniunii Europene au reprezentat factorii principali de creştere a prețului apei în ultimii ani, în statele membre UE. De exemplu, în Marea Britanie, impactul standardelor impuse prin directivele UE de protecție a apei asupra tarifului pentru apă a fost estimat, după cum se observă din tabelul următor.

Tabelul nr. 5

Impactul directivelor UE asupra tarifului pentru consumul de apă, în Marea Britanie

Directiva	Cost (lire sterline)	Creşterea tarifului apei		
		Lire sterline	%	Anul
Tratarea apei urbane	6 mld.	20	9	2004-2005
Apa pentru băi	1,5 mld.	5	2	2004-2005
Apa potabilă (revizuită)	Cca. 3 mld.	7	3	2014-2015
Apa pentru băi (revizuită)	Cca. 4,2 mld.	14	6	2014-2015
Total	Cca. 14,7 mld.	21	20	

***Sursa**: Tabelul nr. 5.1. din Working Document for STOA Panel, PE 168.440/Fin. st., Febr. 2000.*

Efectele propriu-zise ale noii Directive-cadru a apei asupra tarifelor apei vor fi legate de costurile suplimentare pentru mediu ce se reflectă în taxele pe extrac-

ție sau pentru utilizarea apei. Tariful apei se stabileşte de către regiile de furnizare a apei pentru utilizatorii publici sau prin intermediul taxelor de extracție pentru toți utilizatorii care nu primesc apă prin serviciul public. Anumiți utilizatori din unele țări, dacă dețin drepturi private asupra resursei de apă, nu vor fi deloc taxați pentru utilizarea apei. De aceea, numai acele acțiuni de protecție a mediului care vor fi finanțate prin creşterea taxelor pentru consumul sau extracția de apă vor afecta costul apei.

Cheltuielile pentru tratarea apei reziduale sunt acoperite de obicei prin tarifele pentru canalizare; de aceea, în cazul în care rețeaua deja existentă sau prevăzută nu satisface standardele de bună stare a apei (cerută de directiva-cadru), dezvoltarea şi modernizarea infrastructurii vor avea impact asupra prețului apei.

Totuşi, există două clauze ale directivei care ar putea limita impactul asupra prețului apei.

Pe de o parte, este prevăzută o derogare de la cerințele directivei-cadru dacă îmbunătățirea stării apei se dovedeşte a fi imposibilă sau prohibitiv de costisitoare. Pe de altă parte, articolul 12, referitor la principiul recuperării totale a costurilor, permite subvenționarea costului apei pentru a permite "un preț accesibil al consumului apei pentru nevoile de bază" şi subvenționarea proiectelor de infrastructură pentru apă (mai ales a stațiilor de tratare a apei) acolo unde se asigură fonduri comunitare alocate pentru asistență în sprijinul îndeplinirii standardelor de mediu ale directivei.

Aşa cum am arătat şi în lucrările anterioare[1], o chestiune esențială pentru eficiența prețului apei, ca instrument economic de protecție a mediului, în sprijinul dezvoltării durabile, este structura acestor prețuri sau tarife. În prezent, în multe cazuri din țările membre şi candidate ale UE, prețul tarifat al apei nu reflectă complet costurile financiare (de capital şi operaționale) ale serviciilor furnizării apei, cu atât mai puțin costurile ecologice şi cele ale epuizării resursei[2].

Motivația pentru subvenționarea anumitor utilizări ale apei este faptul că societatea trebuie să contribuie colectiv pentru unele beneficii sociale vitale (asigurarea igienei şi ocrotirea sănătății, asigurarea producției de alimente etc.).

În prezent, se consideră că aceste motivații nu mai sunt preocupări esențiale pentru comunitatea relativ bogată şi dezvoltată a Uniunii Europene; în schimb, managementul eficient şi dezvoltarea durabilă a resurselor de apă devin tot mai importante, ceea ce impune o evaluare şi valorificare mai riguroasă a costului apei precum şi redistribuirea sa între utilizatorii efectivi de apă (conform principiului "utilizatorul plăteşte").

---

[1] A se vedea pentru detalii, Camelia Cămăşoiu (coord.), Simona Frone, Ramona Cernat, Cristian Pană, *Identificarea decalajelor dintre România şi țările membre UE în privința instrumentelor economice de protecție a mediului. Studiu de caz: protecția apei,* mai 2003, IEN.

[*] În această categorie se încadrează aproape complet toate statele noi membre, începând din mai 2004.

Tabelul nr. 6

Tarifele pentru furnizarea publică, canalizarea şi tratarea apei, în statele membre UE (selecţie)

Ţara	Baza de tarifare la:				Tarifele acoperă la:	
	Furnizare		Canalizare/tratare		Furnizare	Canalizare/tratare
	Gospodării	Firme	Gospodării	Firme		
Austria		Fixă şi în funcţie de volum				Costul complet
Belgia		Fixă şi în funcţie de volum	Depinde de utilizarea apei Rate fixe şi de volum		Costul complet	Costul complet
Danemarca	În funcţie de volum	Conectare, fixă şi în funcţie de volum	Depinde de utilizarea apei Rate fixe		Costul complet	Costul complet
Finlanda		Conectare, fixă	Depinde de utilizarea apei	Depinde de utilizarea apei	Costul complet	Costul complet
Franţa	În funcţie de volum	Conectare, fixă şi descreşte în funcţie de volum	Depinde de utilizarea apei	Depinde de utilizarea apei	Costul complet	
Germania		Fixă şi în funcţie de volum	Depinde de utilizarea apei	Depinde de utilizarea apei şi concentraţia de poluanţi	Costul complet	Costul complet
Grecia	În funcţie de volum	Conectare şi în funcţie de volum	Depinde de utilizarea apei		Nu acoperă complet costul	Nu acoperă complet costul
Italia		Fixă şi în funcţie de volum	Depinde de utilizarea apei			
Olanda	Conectare şi în funcţie de volum	Conectare, fixă şi în funcţie de volum	Depinde de numărul persoanelor din casă	După criterii de poluare	Costul complet	Costul complet
Spania	În funcţie de volum	Variată	Depinde de utilizarea apei	Depinde de utilizarea apei		Costul complet
Marea Britanie	Fixă	Conectare, fixă şi în funcţie de volum			Costul complet	Costul complet

***Sursa**: Tabelul nr. 5.2. din Working Document for STOA Panel, PE 168.440/Fin. st., Feb. 2000.*

Conform preceptelor teoriei economice neoclasice, acest model de alocare a resursei va conduce la maximizarea eficienței utilizării apei, evitarea risipei şi orientarea sa spre cele mai productive utilități. De asemenea, prin includerea în preț a costurilor ecologice, utilizatorii vor plăti impactul utilizării apei asupra ecosistemelor şi a oportunităților de utilizare a apei de către generațiile viitoare, ceea ce corespunde cerințelor protecției mediului în scopul dezvoltării durabile.

În tabelul nr. 6 se prezintă o situație sintetică şi comparativă a sistemelor de tarifare a apei din unele state actuale membre ale Uniunii Europene.

Aşa cum se poate observa din tabel, cu unele excepții (Grecia, de exemplu) în țările Uniunii Europene (UE 15), prețul serviciilor publice de furnizare a apei reflectă complet costurile financiare (de capital şi de exploatare) ale companiei responsabile pentru aceste servicii.

Comisia Europeană a recunoscut faptul că "un număr de state membre (Danemarca, Germania, Olanda, Suedia şi Marea Britanie) au implementat principiul de recuperare totală a costurilor pentru serviciile de colectare a apelor reziduale ca şi pentru extracția şi distribuția apei în economie, în timp ce alte țări au implementat recuperarea parțială a costurilor (Belgia, Franța, Italia, Austria, Portugalia şi Finlanda)"(COM 9749).

Totuşi, trebuie menționat şi subliniat faptul că în sectorul agricol se acordă subvenții importante pentru apă. În absența unor taxe pe extracție, producătorii agricoli folosesc gratuit apa, din instalații comune sau individuale. Chiar şi în cazul în care au fost stabilite anumite taxe pe extracția apei, doar rareori ele reflectă costul complet şi de cele mai multe ori sunt stabilite la rate fixe (în funcție de suprafața terenului agricol sau de alte criterii similare fixe).

Având în vedere această situație, implementarea principiului recuperării totale a costurilor apei nu va avea un impact prea mare asupra taxelor plătite de gospodăriile populației din actuala Uniune Europeană. Totuşi, prin implementarea Directivei-cadru a apei, tarifele pentru apă ar putea să crească pe măsură ce costul perfecționării şi modernizării stațiilor de tratare a apei (atât pentru băut cât şi uzate) se va reflecta tot mai mult în prețuri.

Dacă principiul recuperării totale a costurilor apei este implementat în mod cu adevărat riguros, costurile de producție legate de consumul de apă vor creşte în mod semnificativ, dar aceasta nu va însemna adevărata creştere a prețului apei (ca resursă de mediu), ci doar transferul costurilor de la societatea în ansamblu, către producătorii specifici ce utilizează apa în procesul de producție.

Adevărata creştere a costului şi prețului apei (implicit, a costurilor implementării Directivei-cadru a apei) este dată de posibila includere a costurilor ecologice şi a costurilor de epuizare a resursei.

Deşi există numeroase şi variate metode de estimare a costurilor ecologice, cu rezultate şi ipoteze foarte diferite, încă lipseşte o metodologie standard, completă şi consecventă de calcul al costurilor ecologice, la nivelul Comisiei Europene.

Dintr-un punct de vedere moderat, deja se poate spune că se realizează o recuperare a costurilor ecologice prin preţul apei, în sensul că din taxele pentru apă se finanţează unele activităţi efective de protecţie a mediului. Astfel, în Marea Britanie, costurile de funcţionare a Agenţiei de Protecţie a Mediului sunt acoperite din taxele pe extracţie. De asemenea, Comisia Europeană apreciază faptul că Belgia, Danemarca, Franţa, Olanda şi Finlanda recuperează deja unele costuri ecologice şi de epuizare a resursei, prin taxele şi impozitele pe poluarea şi extracţia apei.

O altă cale de abordare a evaluării şi recuperării costurilor ecologice şi de epuizare a resursei este prin preţul de conservare, prin care preţul apei poate fi ajustat astfel încât să se reducă consumul şi utilizarea finală a apei şi astfel, în sens larg, să se realizeze conservarea apei pentru mediu, protecţia mediului pentru viitoare lucrări de exploatare a resurselor şi asigurarea rezervelor pentru generaţiile viitoare. Considerăm că aceasta este mai mult o chestiune legată de modul de stabilire a preţului sau tarifului pentru apă, (respectiv progresiv în funcţie de volum, astfel încât să se penalizeze consumul şi utilizarea excesivă), decât o decizie asupra căror costuri să fie incluse în preţul apei.

Includerea tuturor categoriilor de costuri (inclusiv ecologice), coroborată cu sporirea costurilor de protecţie a mediului implică faptul că ar putea creşte considerabil costul serviciilor pentru consumatorii de apă. Pe de altă parte, măsurile de protecţie socială nu intră în contradicţie cu principiul recuperării totale a costurilor.

Astfel, în cadrul unui scenariu de creştere a preţului apei la utilizatori, consumul apei de către categoriile sociale cu venituri mici ar putea fi "subvenţionat" de către alţi utilizatori. Din punct de vedere atât al principiilor de echitate socială, dar şi din punct de vedere al eficienţei economice, se justifică acordarea la un preţ redus a accesului la apa pentru nevoile de bază, dar să se taxeze şi deci să se penalizeze progresiv, cu tarife mai mari, utilizarea sau consumul excesiv al apei (pentru obiective de lux: piscine, spălarea maşinilor, întreţinerea grădinilor tropicale etc.).

În acest mod, stabilirea preţului apei luând în considerare costul marginal permite taxarea apei atât ca bun cvasipublic, dar şi ca marfă sau produs, în funcţie de utilizarea sa. Instrumentele cu caracter economico-social (aranjamentele speciale de preţ pentru familiile cu venituri mici sau cu mulţi copii) pot fi implementate şi pentru atenuarea efectelor sociale negative legate de creşterea preţurilor.

Este important de reţinut, în scopuri practice, faptul că principiul recuperării totale a costului apei nu contrazice nici un aranjament special de redistribuire a costurilor între utilizatorii din aceeaşi categorie.

Unele concluzii şi recomandări

Planificarea integrată a resurselor de apă, pe baza luării în considerare şi a comparării a diferitelor variante privind cererea şi oferta a fost demonstrată de experiența internațională ca fiind o cale de progres pentru utilizarea durabilă a apei.

În acest sens, o cât mai precisă estimare a cererii şi ofertei joacă un rol foarte important, deoarece oferă o bază corectă pentru identificarea alternativelor; în plus, cunoaşterea costului real al apei şi a serviciilor de apă, ca şi a modului de distribuție al acestora între utilizatori, permite societății să adopte acele alternative de management al apei care realizează o alocare eficientă a resurselor, luând în considerare şi constrângerile cu caracter social.

Totuşi, este important să subliniem că aceste aspecte presupun eforturi de analiză deosebite a costurilor şi a beneficiilor, precum şi aspecte delicate din punct de vedere politic, având în vedere că, pe baza rezultatelor, se vor lua hotărâri importante. De aceea, ar putea fi util ca Agenția Europeană de Mediu să preia responsabilitatea pregătirii unor ghiduri procedurale cât mai detaliate, pentru modul în care autoritățile de bazin urmează să întreprindă astfel de analize.

De asemenea, aceste proceduri ale analizelor cost-beneficiu va trebui să fie aceleaşi pe cuprinsul întregului spațiu al Uniunii Europene lărgite, pentru a:

- asigura maxima comparabilitate între bazine şi între țări sau regiuni;
- minimiza riscul dezinformării, pentru evitarea impactului directivei-cadru a apei.

Principiul de recuperare totală a costurilor va promova:

- alocarea rațională a resurselor de apă;
- utilizarea finală eficientă a acestor resurse;
- redistribuirea costurilor apei conform principiului “utilizatorul plăteşte”.

Pe de altă parte, apa este un bun comun, cvasipublic, astfel că societatea poate hotărî să acționeze în comun, pentru a proteja apa în vederea unor anumite utilizări sau în beneficiul unor categorii de utilizatori. Aşa cum am arătat mai sus, etica acordării unor excepții de la principiul recuperării totale a costurilor este corectă, dar aplicarea lor nu trebuie să pună în pericol îndeplinirea obiectivelor directivei sau ale acestui principiu de management şi dezvoltare durabilă a resurselor de apă.

De aceea, considerăm că ar putea fi avute în vedere unele măsuri, care să contribuie la implementarea eficientă şi echitabilă a cerințelor Directivei-cadru a apei. Astfel:

- în cazurile în care se acordă derogări de la principiul recuperării totale a costurilor apei, totalitatea informațiilor cu privire la mărimea subvenționării consumului sau utilizării apei, precum şi cu privire la sursa acestor subvenții trebuie să fie făcută publică. Aceasta va stimula dezbaterile interne între

partenerii sociali, cu privire la oportunitatea sau necesitatea continuării politicilor de subvenționare;

- este mai bine ca derogările de la principiul recuperării totale a costurilor apei să nu fie acordate pe o bază *de facto*, ci "de la caz la caz". Parlamentul European a propus ca şi cele mai puțin dezvoltate regiuni, ce sunt eligibile pentru a primi fonduri structurale*, să nu fie complet exceptate de la principiul recuperării totale a costurilor. Doar în cazurile în care costurile suplimentare sunt prea mari pentru a putea fi acoperite de către utilizatori, aceste regiuni vor putea primi fonduri comunitare suplimentare. De altfel au fost deja prevăzute subvenții şi fonduri Europene pentru costurile suplimentare ce decurg din prevederile directivei-cadru;
- ar trebui foarte explicit stabilit faptul că subvenționarea proiectelor de furnizare a apei cu impact negativ asupra mediului nu este acceptabilă, decât dacă se dovedeşte în mod convingător faptul că nu există nici o altă modalitate alternativă de furnizare a apei, cu costuri rezonabile. Pentru aceasta, fundamentarea dovezilor va trebui legată de o metodologie standard de luare în considerare a tuturor opțiunilor viabile de cerere şi ofertă a apei, în cadrul planurilor de bazin şi în lumina analizelor economice de tip cost-beneficiu recomandate;
- pe lângă proiectele de infrastructură, legate de îndeplinirea obiectivelor ecologice şi a standardelor de mediu ale directivei, acordarea de subvenții ar putea fi prevăzută şi pentru proiectele de conservare sau de management al cererii de apă. Aceste proiecte nu sunt neapărat de infrastructură şi nu se leagă în mod direct de obiectivele directivei dar sunt foarte importante în ceea ce priveşte abordarea cu caracter de dezvoltare durabilă şi protecție responsabilă a mediului, a managementului resurselor de apă.

Politica de protecție a mediului pentru resursele de apă nu poate avea succes decât dacă este integrată în mod adecvat în obiectivele tuturor celorlalte politici sectoriale care afectează managementul resurselor de apă.

Integrarea aceasta trebuie să aibă loc atât la nivelul bazinelor de râuri, cât şi la nivelul politicilor Uniunii Europene.

Astfel, considerăm că la nivelul Uniunii Europene, este esențial să se determine mecanismul prin care obiectivele Directivei-cadru vor fi încorporate în deciziile legate de:

- Fondurile Structurale şi de Coeziune, sau instrumentele similare de preaderare (mai ales în ceea ce priveşte finanțarea noilor proiecte de furnizare/ tratare a apei);
- politica agricolă comunitară.

Pentru autoritățile de la nivelul bazinelor de râu, ar trebui să se instituie obligația de a se identifica şi raporta toate celelalte politici locale, naționale sau europene care intră în conflict cu obiectivele planurilor bazinale.

Ulterior, va fi responsabilitatea statelor membre şi candidate de a rezolva aceste conflicte, inclusiv prin cereri sau negocieri cu Comisia Europeană.

BIBLIOGRAFIE

*** Commission of the European Communities, " Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources", Brussels, 2000.

*** Delegația Comisiei Europene în România, "Fişă de sector: protecția mediului", Bucureşti, Ianuarie 2003.

*** Guvernul României, "Programul național de aderare a României la Uniunea Europeană", cap.3.6. "Calitatea vieții şi a mediului", Bucureşti, 2000.

*** "Raport național privind situația alimentărilor cu apă şi a canalizărilor în România", Asociația Română a Apei, Bucureşti, 2000.

*** OECD Policy Brief, "Environmentally related taxes: Issues and Strategies", Paris, 2001.

*** "Use of New Technologies and Cost of Water in View of the New Water Directive of the EU", European Parliament, Directorate General for Research Feb. 2000.

*** "Sustainable use of Europe's water? State, prospects and issues", European Environment Agency, Environmental assessment series No. 7, 2000.

*** "EU Water Initiative. International Cooperation form knowledge to action", European Commission, 2003.

*** "Environmentally-related taxes data-base", Baza de date on-line, www.oecd.org actualizată la 1.10.2002.

*** "Handbook for Implementation of EU Environmental Legislation" (On-Line), European Commission, July 2002.

*** Materiale documentare Ministerul Agriculturii, Pădurilor, Apelor şi Mediului (MAPAM).

*** Legea apelor nr. 107/1996.

*** Ordonanța de urgență nr. 107/5.09.2002 privind înființarea Administrației Naționale "Apele Române", Monitorul oficial, nr. 691 din 20.09.2002.

*** "Economics and the Environment. The Implementation challenge of the Water Framework Directive", WATECO, Ghid documentar UE.

C. Sofronie; P. Şerban; Aurora Vasiu, "Corelarea instituțională şi legislativă cu Uniunea Europeană", material de documentare Administrația Națională "Apele Române", 2003.

Gh. Băran, "Propuneri pentru modificarea mecanismului economic în domeniul gospodăririi resurselor de apă", material de documentare Administrația Națională "Apele Române", 2002.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 111/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE MONDIALĂ

FUNDAMENTAREA TEORETICO-METODOLOGICĂ A EVALUĂRII COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA MONETARĂ EUROPEANĂ

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față a fost elaborat în cadrul temei
"PROCESE DEFINITORII ŞI TENDINȚE ÎN INTEGRAREA ECONOMICĂ EUROPEANĂ. STRATEGII DE DEZVOLTARE ECONOMICĂ A ROMÂNIEI ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ",
realizată de Institutul de Economie Mondială
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române "**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".
Contract 155/2001

COLECTIV DE AUTORI:
Constantin Ciupagea (coordonator)
Geomina Țurlea
Manuela Unguru
Radu Gheorghiu
Adrian Ciobotaru
Cristi Țurlea
Diana Gheorghiu
Mircea Tătar
Mihai Moia

CUPRINS

INTRODUCERE 549

DE LA ROMA LA MAASTRICHT: SCURTĂ ISTORIE A UNIUNII ECONOMICE ŞI MONETARE (UEM) 550

METODOLOGIA DE EVALUARE A COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR ÎN PERIOADA DE PREADERARE 554

1. Armonizarea legislativă 555
2. Capacitatea administrativă 556
3. Problema convergenței nominale şi problema convergenței reale. Cazul României 556

BIBLIOGRAFIE 558

EXPERIENȚA INTEGRĂRII MONETARE ÎN EUROPA ŞI RELEVANȚA EI PENTRU ROMÂNIA. PRINCIPALELE PROBLEME 559

Alternative la moneda unică. Problematizări: 560

Problematizări privind integrarea monetară a statelor care au devenit membre ale Uniunii Economice şi Monetare 560

Abordare metodologică privind integrarea monetară a statelor vest europene încă nemembre ale UEM 564

Semnificația acestor probleme pentru integrarea monetară a României. Abordare metodologică 565

Bibliografie 566

TEORIA ZONEI MONETARE OPTIME 567

Varianta inițială a teoriei şi analiza critică generală 567

Criteriul circulației forței de muncă 569

Gradul de deschidere a economiei 570

Criteriul de diversificare a producției 572

Similaritatea structurilor economice 572

Corelarea nivelului inflației 573

Integrarea comercială 573

Integrarea financiară 575

Sincronizarea ciclurilor de afaceri 576

Flexibilitatea prețurilor şi a salariilor 577

Mecanismul de transmisie a politicii monetare 577

Corelarea şocurilor şi a variației cursului de schimb 577
Sunt criteriile propuse endogene? 578
Versiunea lărgită a teoriei monetare optime 578
Evaluarea şocurilor asimetrice 580
Concluzii 581

BIBLIOGRAFIE 582

INTRODUCERE

Constantin CIUPAGEA

Procesul de integrare economică europeană, pe traiectul căruia s-a înscris şi România a evoluat de la simpla idee a pieței unice, presupunând noi coordonate dintre care cele mai ambițioase vizează uniunea monetară şi mai nou cea politică. Ideea uniunii monetare a apărut mai demult şi se pare că ea serveşte atât ca obiectiv cât şi ca sursă de intensificare a integrării în spațiul european.

Este integrarea monetară doar o chestiune de timp? Este ea o etapă obligatorie a procesului de integrare? Fără a viza aspectele politice, pentru a răspunde la aceste întrebări, în cele ce urmează se va încerca punerea bazelor unei analize a oportunității şi realismului integrării României în Uniunea Monetară Europeană (UME). Pentru aceasta în primul rând este trecută în revistă istoria UME pornind de la motivațiile țărilor din zona euro şi ezitările celorlalți membrii ai UE.

Metodologia de analiză a costurilor şi beneficiilor a fost elaborată separat pentru perioada de preintegrare şi cea de după eventuala adoptare a monedei unice. Motivațiile legate de această alegere fiind legate de caracteristicile distincte ale celor două perioade ce impun abordări diferite: în primul caz un studiu aplicat asupra eforturilor de convergență necesare integrării, iar în cel de al doilea caz o analiză teoretică a funcționării economiei în condiții de integrare monetară.

DE LA ROMA LA MAASTRICHT: SCURTĂ ISTORIE A UNIUNII ECONOMICE ŞI MONETARE (UEM)

Mircea TĂTAR

Dacă dorim să vorbim despre istoria Uniunii Economice Europene trebuie să începem probabil cu conferința de la Roma din 25 martie 1957. Această dată poate fi considerată data de naştere a Comunității Economice Europene. Atunci guvernele celor şase țări membre ale Comunității Europene a Cărbunelui şi Oțelului: Belgia, Franța, Republica Federală Germană, Italia, Luxemburg şi Olanda au hotărât crearea treptată a unei uniuni vamale depline, eliminarea tuturor barierelor din calea circulației libere a capitalului, forței de muncă şi serviciilor şi stabilirea, în țările membre, a unor politici agricole şi de transporturi comune.

După cel de al doilea Război Mondial statele cu economie de piață au adoptat sistemul Bretton Woods, sistem ce a deschis drumul pentru o stabilitate monetară internațională aparentă şi a consfințit supremația dolarului american. Presupunând că stabilitatea monetară va păstra norma, semnatarii tratatului de la Roma nu au considerat necesară inițierea de elemente de cooperare monetară. Cel mult a fost inițiat un dialog limitat de politici economice.

Stabilitatea relativă a acestui sistem a început să dea semne de slăbiciune la sfârşitul anilor 1950. În 1969, în urma devalorizării francului francez şi a reevaluării mărcii germane, reevaluări ce au pus în pericol şi cursurile altor monede din sistem, raportul Barre din februarie 1969 propune o mai strânsă coordonare a politicilor economice şi monetare. La întâlnirea de la Haga din decembrie 1969, şefii de stat şi de guvern prezenți au hotărât ca realizarea unei Uniuni Economice şi Monetare să constituie un țel esențial al integrării Europene. Drept urmare, a fost creat un grup de lucru, prezidat de primul ministru al Luxemburgului, Pierre Werner, care să schițeze un plan pentru îndeplinirea acestui țel până în ani 1980.

Comisia Werner a prezentat raportul final în octombrie 1980. Acesta presupunea realizarea Uniunii Economice şi Monetare viabile în zece ani conform unui plan în trei etape. În final se prevedea completa liberalizare a circulației capitalului şi fixarea ratelor de schimb, chiar apariția unei monede unice. Cu toate divergențele asupra unor recomandări ale raportului, în martie 1971 țările membre au căzut de acord în principiu cu introducerea UEM în trei etape. Prima etapă, ce prevedea coordonarea cursurilor valutare prin stabilirea unor limite în fluctuația acestora, a fost introdusă experimental şi nu condiționa continuarea procesului.

În urma colapsului sistemului Bretton Woods cu rată fixă de schimb şi a hotărârii guvernului SUA din august 1971 de a introduce un curs de schimb fluctuant s-a produs un val de instabilitate pe piața de schimb valutar ce a pus sub semnul întrebării continuarea introducerii UEM.

În martie 1972, s-a introdus Şarpele Monetar European, un mecanism prin care se încerca îngustarea intervalului de fluctuație a ratei de schimb dintre monedele țărilor membre. Mecanismul acționa de fapt ca un şarpe în tunel, deoarece evoluția în timp a cursului de schimb al monedei arăta ca deplasarea unui şarpe dar în cadrul restricțiilor impuse de limitele de fluctuație. Dar datorită crizei petrolului, slăbirii dolarului american şi diferențelor din politicile economice ale țărilor membre, şarpele a pierdut majoritatea membrilor săi, în final rămânând doar Germania, țările din Benelux şi Danemarca.

Totuşi, Comunitatea a căutat tot mai mult să-şi coordoneze politica monetară cu cea economică. În 1973, a fost creat Fondul European de Cooperare Monetară, pentru a acționa în primul rând ca o uniune de cliring pentru sistemul tip şarpe de flotare a ratei de schimb.

Celor şase membri inițiali ai Comunității li s-au adăugat Danemarca, Republica Irlanda şi Marea Britanie în 1973, ca urmare a ratificării Tratatului de la Bruxelles. Până în anul 1977, aceste țări şi-au ajustat politicile comerciale, pentru a le adapta la absența tarifelor intercomunitare şi la existența unui tarif extern comun. Politica agricolă comună a fost şi ea adoptată de cei trei membri, într-o perioadă de tranziție de 5 ani, încheiată în 1978. Grecia s-a alăturat comunității în anul 1982, iar Portugalia şi Spania în anul 1986.

Eforturile de a obține o regiune de stabilitate monetară au fost reînnoite în martie 1979, când, la inițiativa Franței şi Germaniei, a fost creat Sistemul Monetar Internațional, care includea o nouă intervenție asupra ratei de schimb şi un nou sistem de credit, ca mijloc de intensificare a cooperării şi de creştere a stabilității monetare în Comunitate. Monedele tuturor țărilor membre, mai puțin Marea Britanie, au participat la acest mecanism ce se baza pe conceptul de rate fixe, dar ajustabile.

Principiul era următorul: ratele de schimb erau stabilite funcție de ECU – unitatea europeană de cont, care era o medie ponderată a monedelor țărilor participante. S-au calculat rate de schimb bilaterale, bazate pe ECU, iar țările membre s-au angajat să limiteze fluctuațiile cursului valutar la plus/minus 2,25% din rata convenită, cu excepția Marii Britanii, care a rămas în afara mecanismului până în 1990, şi a lirei italiene care avea stabilită o fluctuație de plus/minus 6%.

O dată cu adoptarea programului de Piață Unică în 1985, a devenit din ce în ce mai clar că nu se poate exploata întreg potențialul acesteia atâta timp cât persistă costurile relativ ridicate legate de schimbul valutar şi de relativa incertitudine cu privire la fluctuația ratei de schimb.

În iunie 1988, Consiliul European întrunit la Hanovra hotărăşte crearea unei comisii ce va studia uniunea economică şi financiară. Comisia va fi prezi-

dată de către Jacques Delors, preşedintele de atunci al Comisiei Europene. Din comisie mai făceau parte de asemenea şi guvernatorii băncilor centrale ale țărilor membre. Şi această comisie stabileşte, în raportul său din aprilie 1989, de asemenea un plan de realizare a Uniunii Economice şi Monetare tot în trei etape. Se va urmări, în special realizarea unei mai bune coordonări a politicilor economice, stabilirea unor reguli de finanțare şi dimensionare a deficitului bugetar, şi înființarea unui organism complet independent ce va fi responsabil cu politica monetară a Uniunii, respectiv Banca Centrală Europeană. Pe baza raportului prezentat de Jacques Delors Consiliul European întrunit la Madrid, în iunie 1989, a hotărât lansarea primei etape de realizare a UEM: completa liberalizare a circulației capitalului până la data de 1 iulie 1990.

În vederea introducerii UEM, Consiliu European întrunit la Strasbourg în decembrie 1989, hotărăşte convocarea unei conferințe interguvernamentale ce va trebui să identifice amendamentele ce vor trebui făcute tratatului pentru ca acesta să poate fi implementat. Concluziile acestor conferințe se regăsesc în Tratatul de la Maastricht, în fapt un nou Tratat al Uniunii Europene, semnat de conducătorii de guvern şi de stat ai țărilor membre la 7 februarie 1992.

Tratatul prevede ca Uniunea Economică şi Monetară să fie implementată în 3 etape succesive conform unui program foarte precis, după cum urmează:

Prima etapă, ce începea la 1 iulie 1990 stabilea necesitatea corelării legislației din țările membre, eliminarea tuturor măsurilor restrictive în calea circulației capitalului, pregătirea legislativă în vederea introducerii monedei unice.

Pentru trecerea la cea de a doua etapă, nu era nevoie de nici o decizie formală. Nu se condiționa în nici un fel încheierea primei etape de trecerea la cea de a doua care a început la 1 ianuarie 1994. Statele membre trebuiau să facă progrese semnificative în vederea realizării convergenței politicilor lor economice. A fost urmărită respectarea unor criterii mult mai exacte în special în domeniul finanțelor publice. Pentru coordonarea politicilor monetare a fost înființat Institutul Monetar European. Țelul său era acela de a realiza, împreună cu băncile centrale naționale, pregătirea introducerii monedei unice.

Trecerea la cea de a treia etapă a procesului de implementare e UEM era condiționată de respectarea criteriilor de convergență stabilite prin Tratatul de la Maastricht. Dacă în etapa precedentă respectarea acestora era doar facultativă, acum ea devine obligatorie, putând duce la sancționarea celor vinovați. A fost instituită, prin Sistemul European al Băncilor Centrale ce a luat locul Institutului Bancar European, o singură politică monetară. Tratatul prevedea ca trecerea spre cea de a treia etapă a procesului să se finalizeze în 1997 dacă majoritatea țărilor membre respectau condițiile de convergență. Dacă până la sfârşitul anului acest lucru nu avea să se întâmple era prevăzut ca țările care respectă condițiile de convergență să introducă sistemul începând cu 1 ianuarie 1999. Ratele de schimb ale monedelor naționale vor rămâne stabilite la valoarea avută în prima zi a celei de a treia etape.

Printr-un protocol auxiliar Marea Britanie obține permisiunea de a nu participa la cea de a treia etapă de implementare a sistemului. Rămâne la latitudinea Guvernului Britanic dacă participă sau nu la cea de a treia etapă.

În Danemarca, Tratatul a fost respins prin referendum în iunie 1992. Drept urmare, şi Danemarca este exceptată de la introducerea celei de a treia etape de integrare. Datorită rezultatelor negative ale referedumului din Danemarca, precum şi a rezultatelor neconcludente ale celui din Franța din septembrie 1992, au luat naştere speculații financiare care au avut drept rezultat o importantă tulburare a sistemelor monetare ce au forțat Marea Britanie şi Italia să se retragă din sistemul ratelor de schimb. De asemenea şi Franța a fost nevoită să suporte aceleaşi presiuni de-a lungul anului 1993. În 2 august 1993, fluctuația marginală a ratei de schimb admisă a fost mărită la 15%, ceea ce punea sub semnul întrebării continuarea procesului de integrare. Pe de altă parte, numeroşi experți susțineau că Uniunea Europeană ar fi trecut mai uşor peste această criză dacă introducea o monedă unică europeană.

În concluzie, vom enumera pe scurt calendarul realizării Uniunii Economice şi Monetare:

- 10 decembrie 1991 se semnează Tratatul Uniunii Europene prin care se decide realizarea uniunii monetare şi se adoptă cele 5 criterii de convergență;
- 1 ianuarie 1994: etapa a doua a UEM (perioada de tranziție), se înființează la Frankfurt Institutul Monetar European; se întăreşte procedura de coordonare a politicilor economice europene; se urmăreşte mai atent realizarea criteriilor de convergență, care devin obligatorii, independența băncilor centrale;
- 16 decembrie 1995: la conferința de la Madrid este adoptat numele de „EURO”; se stabileşte calendarul şi procedura de introduce a acestuia;
- 14 decembrie 1996: la Consiliul European de la Dublin este semnat pactul pentru stabilitatea bugetară; EURO dobândeşte statut legal; 16 iunie 1997: la Consiliul European de la Amsterdam este confirmat tratatul pentru stabilitate şi dezvoltare; este adoptat regulamentul statutului legal al EURO; este ales designul monedei;
- 13 decembrie 1997: Consiliul European de la Luxemburg;
- 1 şi 2 mai 1998: Consiliul European stabileşte lista țărilor ce vor adopta moneda unică, bazându-se pe criteriile de convergență. Este consultat Parlamentul European şi sunt stabilite ratele de schimb bilateral fixe; 1998: se înființează Banca Centrala Europeană; începe producerea monedei EURO;
- 1 ianuarie 1999: cea de a treia etapă a UEM; EURO devine monedă independentă, iar băncile şi domeniile de afaceri încep operațiuni cu aceasta;
- 1 ianuarie 2002: EURO este introdus în circulație;
- 1 iulie 2002 cel mai târziu se retrag din circulație monedele țărilor din zona EURO.

METODOLOGIA DE EVALUARE A COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR ÎN PERIOADA DE PREADERARE

Constantin CIUPAGEA,
Radu GHEORGHIU,
Mihai MOIA

Conformitatea cu criteriile de la Copenhaga – existența unei economii de piață, capabilă să suporte presiunea concurențială a pieței unice europene, a unui sector financiar eficace şi a unui sistem juridic performant şi compatibil cu cel european – are prioritate asupra conformității cu criteriile nominale de convergență şi deci cu participarea la UEM din cel puțin trei motive:

1. criteriile de la Maastricht pentru participarea la euro ar trebui să fie aplicate de economii comparabile, funcționând cu aceleaşi reguli de bază;
2. cerința ca țările candidate să respecte rapid criteriile de la Maastricht ar putea restrânge marja lor de manevră pentru punerea în practică a reformelor structurale necesare şi stoparea unor efecte negative;
3. unele concepte utilizate în tratatul UE nu se aplică încă în mod direct tuturor țărilor candidate. De exemplu, într-un protocol al Tratatului se specifică privitor la rata dobânzii pe termen lung că este calculată pe baza obligațiunilor de stat pe termen lung sau a titlurilor comparabile. Însă în multe dintre țări, printre care şi România, aceste instrumente nu sunt suficient de dezvoltate iar piețele de capital sunt prea slabe pentru a putea constitui o alternativă.

Fiind în faza prealabilă aderării, România trebuie să realizeze reformele economice cerute pentru a îndeplini criteriile economice de la Copenhaga privitoare la o economie de piață. Între altele, trebuie să realizeze şi părți specifice *acquis*-ului comunitar în vederea realizării Uniunii Economice şi Monetare, anume:

- liberalizarea ordonată a mişcării de capitaluri;
- interdicția finanțării directe a sectorului public de către banca centrală şi a accesului privilegiat al sectorului public la instituțiile financiare;
- alinierea statutelor naționale ale băncilor centrale cu Tratatul, cuprinzând şi independența autorităților monetare.

În vederea participării la un spațiu care să poată urma aceeaşi politică monetară țările candidate trebuie să renunțe treptat la politica monetară proprie, în favoarea folosirii instrumentelor de politică monetară şi de curs comune. Există anumite costuri datorate renunțării la folosirea cursului ca instrument

care ar putea contribui la depăşirea anumitor şocuri, în special externe (de exemplu creşterea preţurilor la energie sau la materiile prime importate): sporirea bruscă a preţurilor în interior, scăderea competitivităţii externe, recesiune, şomaj, dezechilibru extern. Dacă România ar promova o politică monetară independentă şi ar putea apela în continuare la instrumentul curs valutar ar putea apărea efecte stimulatore asupra exporturilor, ar putea fi absorbit şomajul şi ar putea fi temperate importurile. Dispariţia instrumentului curs valutar obligă la a se recurge la alte politici macroeconomice pentru a menţine competitivitatea, a restabili echilibrul extern, a menţine locurile de muncă.

Avantajele unui curs fix decurg din posibilitatea exercitării influenţei Băncii Naţionale asupra cursului de schimb valutar: cursul fix este un factor antiiflaţionist, permite o mai bună fundamentare a alocării resurselor; devalorizarea în scop competitiv oferă posibilitatea stimulării exporturilor şi a restrângerii importurilor, stimulându-se astfel intrările de turişti. Aceste avantaje pot fi valorizate de România pe parcursul procesului de preaderare. Pe de altă parte, dezavantajele utilizării acestuia stau în calea participării la un spaţiu monetar comun: este dificil, dacă nu chiar imposibil, să se stabilească mărimea adecvată a ajustării cursului, ceea ce poate duce fie la o supraevaluare, fie la o subevaluare; nu permite o independenţă a politicii monetare faţă de politica de guvernare.

Privitor la politica monetară şi a cursului de schimb, România are în vedere cerinţe de ordin legislativ şi instituţional în perspectiva integrării în Uniunea Monetară.

1. Armonizarea legislativă

România s-a angajat ca până la data de 31 decembrie 2004 să modifice Legea nr. 101/1998 privind Statutul Băncii Naţionale a României pentru a garanta deplina independenţă a Băncii Centrale şi a defini drept obiectiv fundamental al acesteia asigurarea stabilităţii preţurilor în conformitate cu prevederile Tratatului privind Uniunea Europeană şi Protocolului privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale şi al Băncii Centrale Europene. În mod concret prevederile unor articole din Legea nr. 101/1998 vor fi modificate şi armonizate conform legislaţiei Uniunii Europene, în scopul:

- asigurării independenţei instituţionale a BNR în elaborarea şi conducerea politicii monetare şi a cursului de schimb, prin definirea explicită – în conformitate cu prevederile Tratatului instituind Comunitatea Europeană – a asigurării stabilităţii preţurilor ca obiectiv fundamental;
- asigurării independenţei personalului BNR, prin armonizarea cu legislaţia comunitară a prevederilor referitoare la durata mandatului membrilor consiliului de administraţie, motivele de revocare din funcţie, dreptul de contestare în justiţie a deciziei de revocare din funcţie şi conflictul de interese;

- interzicerii finanțării directe a instituțiilor publice de către Banca Centrală, astfel încât să se asigure armonizarea cu prevederile Art. 101 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană referitor la finanțarea directă de către Banca Centrală.

În prezent Art. 15(2) al Ordonanței Guvernului nr. 39/1996 privind organizarea şi funcționarea fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar dispune că ”Fondul va investi resursele financiare disponibile în titluri de stat şi în obligațiuni ale BNR." În vederea asigurării compatibilității Tratatului instituind Comunitatea Europeană (Art. 101 şi 102) privind interzicerea accesului privilegiat al statului la resursele financiare, România se angajează să amendeze acest articol până la data de 31 decembrie 2004.

2. Capacitatea administrativă

Măsurile ce trebuie luate sunt în principal în sarcina Guvernului României şi a Băncii Naționale a României. Aceste instituții sunt cele care trebuie să propună crearea unui cadru normativ care să ducă la îndeplinirea criteriilor cerute pentru aderarea la Uniunea Economică şi Monetară. Ne referim aici, în primul rând, la crearea unui cadru legal care să confere o independență totală Băncii Naționale şi la o politică monetară în acord cu politica Băncii Centrale Europene în vederea trecerii la moneda unică euro.

3. Problema convergenței nominale şi problema convergenței reale. Cazul României

Problema convergenței nominale (înțelegându-se prin aceasta mai ales convergența cu nivelul ratei inflației din Uniunea Europeana) şi acelei reale – nu pot fi considerate separat, ele influențându-se reciproc prin intermediul variației ratei reale de schimb.

Astfel, pe de o parte, variațiile pe termen lung ale ratei de schimb reflectă modificările structurale din economie care duc la modificări permanente ale unor variabile macroeconomice. În literatura de specialitate, una din teoriile cele mai solide în acest sens este cea privitoare la legătura dintre modificările productivității relative şi modificările asociate în structura prețurilor relative, care este cunoscută de obicei sub numele de efectul Balassa-Samuelson. Această noțiune este folosită pentru a caracteriza o mulțime de implicații care rezultă din apariția unei diferențe în nivelul productivității şi/sau în dinamica productivității între două sau mai multe economii, sau între sectoarele unei economii (în particular diferențele de productivitate şi preț dintre sectoarele de produse comercializabile pe piețe externe ("tradable") şi sectoarele de produse necomercializabile extern ("non-tradable"). Efectul Balassa-Samuelson arată ca economiile care sunt caracterizate în mod sistematic de nivele mai înalte ale productivității tind să aibă şi monede care sunt în termeni nominali mai "scumpe" decât cele ale țărilor mai puțin productive. O altă implicație a acestui efect este

aceea că o diferență de productivitate între o țară cu un nivel scăzut al veniturilor si una cu un nivel înalt al veniturilor determină apariția unei inflații rezultată din procesul de "ajungere din urmă". Aceasta inflație nu poate fi legată de dezechilibrele din economie, ci ea doar oglindeşte faptul că un proces de ajungere din urmă a productivității implică în acelaşi timp o ajungere din urmă a prețurilor, inclusiv a salariilor.

Pe de altă parte, aceasta manifestare a convergenței nominale prin procesul de recuperare a diferențelor de inflație ar putea da naştere unor politici care să urmărească scăderea acestei inflații, ceea ce în final ar putea avea un efect negativ asupra echilibrului economic. Concluzia care se poate formula este că analiza convergenței nominale şi reale sunt strict dependente.

Măsurarea adecvată a nivelului de convergență reală (ca nivel al PIB-ului pe cap de locuitor) între țările candidate la integrarea în Uniunea Europeană şi țările membre se loveşte în primul rând de dificultatea de a avea un set de date consistent pentru toate aceste țări. Indiferent de modul în care se măsoară nivelul PIB pe cap de locuitor din țările candidate, în PPP sau la nivelul ratei de schimb nominale, se observă că nivelul acestuia este foarte mic în comparație cu cel mediu al Uniunii Europene şi, mai mult, exista o variație importantă între țările candidate.

Procesul de recuperare a întârzierii țărilor candidate față de țările din Uniunea Europeana implică reducerea diferențelor de venit, şi în acest context se pune întrebarea dacă există convergență între nivelurile venitului pe cap de locuitor în țările candidate şi cele din țările membre ale Uniunii.

În esență, teoria neoclasică a creşterii economice arată că toate economiile caracterizate prin aceeaşi parametri de bază (legați de funcția de producție) vor atinge acelaşi nivel de dezvoltare, indiferent de poziția lor inițială. Pe baza acestei concluzii în teoria convergenței au fost formulate trei ipoteze de convergență reală:

- ipoteza convergenței absolute (necondiționate) – nivelul venitului pe cap de locuitor în diferite țări converge pe termen lung indiferent de condițiile lor inițiale;
- ipoteza convergenței condiționate – nivelul venitului pe cap de locuitor din țări care au structuri fundamentale identice converge pe termen lung independent de condițiile inițiale. Acest tip de convergență apare deci atunci când se poate observa o corelație negativă între creşterea PIB-ului şi PIB-ul inițial;
- ipoteza "convergenței de club" – nivelul venitului pe cap de locuitor din țări care au structuri fundamentale identice converge pe termen lung, în ipoteza în care condițiile inițiale sunt similare.

Legătura dintre convergența reală şi cea nominală este dependentă de evoluția cursului de schimb real. Nu se poate concepe convergența nominală şi reală fără o apreciere în termeni reali a cursului de schimb, care să permită o reducere treptată a decalajului între expresia nominală a produsului intern brut

pe locuitor şi cea calculată pe baza puterii de cumpărare. De cele mai multe ori însă, constrângeri pe partea economiei reale duc la imposibilitatea impunerii unei politici de apreciere reală a cursului de schimb, ceea ce alimentează cercul vicios al creşterii economice mediocre. Deficitele macroeconomice, de multe ori duble (bugetar şi de cont curent), dacă nu pot fi finanțate prin influxuri de capital străin "natural" (ISD sau alte transferuri pe termen lung), vor necesita politici de depreciere reală destinate diminuării măcar a deficitului de cont curent. Acesta a fost cazul României pe toată perioada tranziției (cu mici momente de relaxare), iar soluția pentru a scăpa de constrângerea externă pe termen scurt şi mediu nu poate fi decât accelerarea procesului de privatizare şi atragerea de investiții străine (Lazea, 2001). Ca urmare, apare din nou drept imperativă realizarea consolidării instituționale, reducerea drastică a procesului inflaționist şi coroborarea politicilor macro în sensul creşterii credibilității externe şi interne, pentru a putea spera ca România să intre, în fine, pe calea sigură a convergenței reale.

Bibliografie

1. Constantin Ciupagea, Amalia Fugaru, Nicolae Idu, Flaviu Mihaescu, Dragoş Pâslaru, *România într-un cadru comparativ. Convergența nominală şi convergența reală în procesul de preaderare la Uniunea Europeană*, Bucureşti, 2002;
2. Ileana Pascal, Ştefan Deaconu, Codru Vrabie, Niculae Fabian, *Uniune Economică şi Monetară*, Bucureşti, 2002;
3. Maria Bârsan, *Integrarea Economică Europeană*, Cluj-Napoca, 2002;
4. Benjamin Anghel, *Euro şi România*, Bruxelles, 2002;
5. Reiner Schweickert, *O monedă unică pentru toată Europa. Avantajul relativ şi probleme economice ale lărgirii Uniunii Monetare Europene*.

EXPERIENȚA INTEGRĂRII MONETARE ÎN EUROPA ŞI RELEVANȚA EI PENTRU ROMÂNIA. PRINCIPALELE PROBLEME

Adrian CIOBOTARU

Ideea integrării monetare nu este nouă. Dintre acestea, cele mai încununate de succes pot fi considerate Uniunea Economică Belgia-Luxemburg, zona francului, unificarea monetară germană începând din 1837. La polul opus, Comunitatea Est-Africană s-a dovedit a fi un eşec. Între aceste două extreme pot fi analizate alte două procese similare: Uniunea Monetară Latină (UML) şi Uniunea Monetară Scandinavă (UMS) care din păcate nu au reuşit să se adapteze schimbărilor de context economic.

În continuare vor fi conturate printr-o abordare teoretico-metodologică, principalele probleme care au alimentat discursurile pro şi contra integrării monetare europene.

1. Care au fost efectele economice şi politice ale adoptării principiului monometalismului argint în defavoarea unui sistem bazat pe aur în cazul realizării integrării monetare a membrilor Zollverein şi în cazul Uniunii Monetare Austro-Germane.
2. Cum se explică că unificarea politică a devansat unificarea monetară.
3. Cum a afectat sustenabilitatea Uniunii Monetare Latine, absența din textul Convenției a unei clauze privind controlul cantității şi calității bateriei de monedă. Este acesta singurul argument pentru fuga metalelor prețioase.
4. Care au fost etapele în procesul de acceptare reciprocă a monedelor şi care au dus la intensificarea schimburilor comerciale în Uniunea Monetară Scandinavă şi Uniunea Monetară Latină.
5. Cum poate fi apreciat efectul flexibilității prețurilor şi salariilor asupra longevității Uniunii Monetare Scandinave şi Uniunii Monetare Latine.
6. Care au fost modificările de sistem determinate de realizarea ajustărilor economice prin intermediul variațiilor prețurilor şi costurilor de producție (sec XIX), respectiv prin intermediul dobânzii (sec. XX).
7. În ce fel au fost afectate sustenabilitatea Uniunii Monetare Latine (UML) şi Uniunii Economice Belgia-Luxemburg de către relațiile asimetrice care au reflectat importanța țarilor dominante (Franța, Belgia).
8. Ponderea superioară a comerțului cu exteriorul în detrimentul comerțului intraunional a afectat sau nu sustenabilitatea Uniunii Monetare Scandinave şi Uniunii Monetare Est–Africane.

9. Care a fost impactul lipsei similitudinilor structurale din zona francului şi Uniunea Economică Belgia-Luxemburg.
10. În ce măsură au fost compatibile descentralizarea organizatorică a UML şi aplicarea unor politici divergente.
11. Care au fost factorii economici, instituționali şi politici cei mai relevanți.

Alternative la moneda unică. Problematizări:

(A) înghețarea ratelor de schimb sau uniunea monetară de facto.

- Cum poate fi compatibilizată fixarea irevocabilă a ratei de schimb, circulația liberă a capitalului şi absența unor instituții monetare comune.
- Cum ar fi posibilă o politică monetară independentă în condițiile în care ar fi o diferență mare de forța economică între statele participante la uniunea monetară de facto.
- Cum se regăseşte credibilitatea privind irevocabilitatea ratelor de schimb în primele de risc la dobândă.

(B)Uniunea multimonetară (circulația liberă a monedelor):

- Care este riscul de dispariție a monedei naționale în absența unui raport echilibrat de forțe între economiile statelor membre.
- Care sunt factorii care determină credibilitatea ratelor de schimb fixe.

(C)Moneda paralelă:

- Cum afectează substituibilitatea diferită a monedelor comparativ cu cea a activelor stabilitatea mediului economic.
- Cum ar influența costurile introducerii monedei paralele variațiile ratei de schimb dintre moneda paralelă şi moneda națională, anticipările privind viitoarea politică de alocare a monedei paralele, dobânzile la titlurile echivalente în monedă paralelă şi dobânzile la titlurile eliberate în monedă paralelă.
- Cum ar fi afectată rata inflației de înregistrarea unui surplus de monedă paralelă.
- Cum ar influența concurența monedei paralele creşterea agregatelor monetare naționale?

Avantajele realizării UME rezidă în principal în reducerea costurilor de tranzacționare şi a riscurilor ataşate ratei de schimb pe de o parte şi în oferirea unui element nominal credibil pentru politica monetară, pe de altă parte.

Problematizări privind integrarea monetară a statelor care au devenit membre ale Uniunii Economice şi Monetare

1. Care sunt elementele definitorii ale principalelor etape ale integrării monetare europene (Tratatul de la Roma; paralelismul planului Werner sau politica compromisului între monetarism şi economic; Sistemul Monetar European; Raportul Delors; Tratatul de la Maastricht.)

2. Convergența economică a avut în vedere un model anglo-american, neoliberal de liberalizare a pieței sau s-a îndreptat către menținerea diversității naționale.
3. Cum este afectată coordonarea politicilor economice pe dimensiunile esențiale ale uniunii economice şi monetare: politica monetară, politica fiscală, politica economică şi a angajării.
4. Ce impact a avut asupra euro faptul că UEM prezenta la momentul introducerii lui o suficiență comercială dar un nivel ridicat de integrare financiară în cadrul global.
5. Care au fost efectele economice ale variațiilor între principalele monede: dolarul, euro, yenul. Căror factori se datorează aceste variații şi care au fost măsurile de intervenție în susținerea unei monede sau alteia dacă acestea au existat.
6. Există sau nu o corelație între convergența economică şi regulile şi procedurile UEM.
7. Care a fost rolul corporațiilor transnaționale.
8. Cât de omogene erau structurile economice ale statelor aflate în proces de integrare monetară şi în ce măsură intensificarea schimburilor a dus la specializare.
9. Convergența economică şi uniunea monetară merg împreună în cazul UEM. Experiențele înregistrate în SUA şi Italia nu denotă acest proces cu necesitate. De ce?
10. Stabilitatea politicilor monetare favorizează într-o mai mare măsură creşterea economică decât caracterul ei expansionist?
11. Care este corelația realizată între gradul de deschidere şi produsul economic realizat.
12. Pentru acelaşi grad de deschidere al economiei dar pentru niveluri diferite ale deficitelor bugetare, care ar fi consecințele economice pe termen lung.
13. Care a fost efectul închiderii țărilor participante în interiorul procesului de integrare monetară.
14. Cum poate fi apreciat raportul între responsabilitatea şi independența băncilor centrale naționale şi a băncii Centrale Europene. În ce măsură tradiția celor mai virtuoase dintre ele s-a regăsit în formularea politicii monetare a BCE.
15. Care sunt îmbunătățirile aduse de Sistemul European al Băncilor Centrale. Cum au fost afectate credibilitatea şi cooperarea.
16. În ce măsură zona euro aproximează o zonă monetară optimă.
17. Care este nivelul de mobilitate al forței de muncă.
18. Care este impactul regional al politicilor aplicate în Uniunea Economică şi Monetară.
19. Care este nivelul de corelație al şocurilor înregistrate în diferitele state ale Uniunii Economice şi Monetare.

20. Care este gradul de corelație al veniturilor între statele membre. Există sau nu o corelație între venituri şi integrarea comercială?
21. Cum au fost afectate statele de integrarea monetară.
22. În ce măsură criteriile de convergență au depolitizat intrarea în uniunea monetară însă nu şi formularea politicilor economice.
23. Cum s-a realizat armonizarea sistemelor fiscale.
24. În ce măsură liberalizarea mişcării capitalurilor trebuie privită ca o modificare de natură structurală. Crizele monetare din 1992-1993 trebuie sau nu percepute a un răspuns la aceste schimbări structurale?
25. SME şi UME trebuie sau nu privite doar ca nişte instrumente?
26. Cum s-a explicat, în condițiile crizei monetare din 92-93, fragilitatea financiară a unor economii şi în special a celei britanice incapabilă să facă față speculațiilor asupra lirei.
27. Cum se explică că stabilitatea ratelor de schimb până în 1960 nu a reprezentat un impuls decisiv în realizarea uniunii monetare şi că abia presiunile generate de ajustările ratelor de schimb cauzate de devalorizările lirei sterline din 1967 şi francului francez din 1969 pe de o parte şi aprecierii mărcii germane pe de altă parte au impus ideea unificării monetare.
28. Sistemul Monetar European a favorizat sau nu convergența macroeconomică a statelor membre.
29. Diferențele între variabilele nominale au fost eliminate prin disciplina impusă de Sistemul Monetar European?
30. Performanțele economice ale membrilor Sistemului Monetar European au diferit sau nu de cele ale statelor din afara Sistemului Monetar European?
31. Plecând de la premisa că Germania a fost cea care a dictat orientarea politicilor monetare este relevantă convergența deplină sau doar intrarea într-un proces de convergență a parametrilor economici?
32. În ce măsură s-a realizat convergența ratelor de schimb (înțeleasă ca o convergență către parități fixe).
33. Care a fost impactul asupra convergenței ratelor de schimb cauzat de divergențele în performanțele economice, în special în materie de inflație şi solduri exterioare.
34. A existat sau nu o polarizare între statele participante la procesul de integrare monetară. Cum se explică succesul unor țări din afara SME (Austria, Elveția) care şi-au legat monedele naționale de marca germană?
35. Convergența ratei de schimb nominale a mers împreună sau nu cu alți indicatori nominali ca dobânda pe termen lung şi rata inflației?
36. Cum se explică că dobânda nominală nu a cunoscut un proces de convergență până la sfârşitul anilor ’80. Care a fost impactul politicilor economice aplicate la începutul anilor ’90?

37. Ecarturile înregistrate de dobânzile pe termen lung au rămas sau nu constante? Cum se explică aceste divergențe în țări ca Italia şi Marea Britanie?
38. Dezinflația s-a reflectat întotdeauna în evoluția ratei dobânzii nominale?
39. Care a fost gradul de afectare al convergenței nominale de către politicile privind creşterea impozitelor, reducerea cheltuielilor publice, suspendarea sau eliminarea indexărilor salariale, înghețarea prețurilor.
40. Reducerea diferențelor înregistrate între ratele inflației a însemnat sau nu convergența la nivelul prețurilor sau au existat aprecieri reale ale monedelor.
41. Care a fost impactul inflației germane asupra convergenței ratelor inflației.
42. Care a fost nivelul de convergență al produsului intern brut pe locuitor între statele participante la integrarea monetară.
43. În ce măsură s-a realizat convergență reală în afara aranjamentelor monetare.
44. Convergență la nivelul inflației în condițiile menținerii parităților ratelor de schimb, pe de o parte, şi a unei politici a ratei dobânzii nominale relative independente a Germaniei, pe de altă parte, au dus sau nu la divergențe la nivelul dobânzilor reale şi la divergențe ale produsului intern brut pe locuitor? Întrebarea capătă semnificație în condițiile în care SME era un sistem al ratelor de schimb fixe dar ajustabile şi în condițiile în care Germania îşi stabilea o rată a dobânzii în raport cu propriile nevoi. Restul statelor urmau să-şi fixeze dobânzile la niveluri mai ridicate în raport cu nevoile lor reale, în aşa fel încât să păstreze ratele de schimb.
45. Se poate aprecia că beneficiile şi costurile în evaluarea costului de oportunitate a deciziei de a introduce moneda unică europeană vizează doar elementele structurale legate de organizarea monetară sau trebuie introdus în costul de oportunitate gestionarea în parte a fiecărui sistem monetar? Dificultatea constă în faptul că intensitatea şi acuratețea (în sensul de nedistorsionare a proceselor economice) cu care politicile sunt aplicate cresc considerabil sau limitează costul de oportunitate. Există deci o legătură cu practica economică. BCE nu a avut o tradiție. Cum s-au transferat aşteptările legate de tradițiile monetare naționale? Din această cauză a existat un element de indeterminare.

Abordare metodologică privind integrarea monetară a statelor vest europene încă nemembre ale UEM

Problemele legate de intrarea în Uniunea Monetară şi Economică apar ca zone de optimizare. Aceste probleme nu sunt diferite, în esenţă, de problemele cu care s-au confruntat statele deja membre. Trăsăturile structurale ale acestor economii (e.g. Marea Britanie, Suedia, Danemarca şi pentru o vreme Grecia) nu sunt ireversibile. Ele depind de politicile economice/monetare aplicate. Esenţială devine în acest caz identificarea costului tranziţiei de la un tip de politică la alta, de la o intensitate la alta a aceleiaşi politici economice.

1. Mecanismele de gestionare ale Uniunii Monetare şi Economice prezintă suficientă flexibilitate în situaţii de criză.
2. Care sunt problemele de credibilitate care afectează integrarea monetară.
3. În ce măsură obiectivul privind rata inflaţiei s-a dovedit consistent cu politica monetară a Băncii Centrale Europene.
4. Cum a evoluat rata de schimb în raport cu euro.
5. Care sunt parametrii economici faţă de care agenţii economici prezintă o sensibilitate aparte şi căror politici se datorează aceste sensibilităţi.
6. Cum au fost afectate primele de risc după introducerea euro în Uniunea Monetară şi Economică.
7. Care este viteza cu care salariile şi preţurile se ajustează la şocuri.
8. În ce măsură preţurile activelor financiare anticipează schimbările realizate la nivelul politicilor economice.
9. Politica Băncii Centrale Europene răspunde sau nu nemembrilor Uniunii Monetare şi Economice.
10. Costul tranziţiei va fi cu atât mai mare cu cât echilibrul economic al statelor nemembre ale UEM (înţeles ca o sumă de politici economice) diferă de cel pe care l-ar presupune statutul de membru al UME pentru că rata dobânzii diferă.
11. Dacă un stat nemembru răspunde unui şoc, este mai puţin costisitor ca aceasta să se realizeze în interiorul sau în afara UEM?
12. În ce măsură au fost înregistrate cicluri economice asimetrice.
13. Cum au evoluat ratele dobânzii pe termen scurt?
14. Cum a determinat creşterea finanţării ipotecare cu rată flotantă creşterea vulnerabilităţii la variaţiile dobânzii. Cum a evoluat îndatorarea ipotecară?
15. Intrarea în uniunea monetară oferă sau nu condiţii mai bune pentru investiţii?
16. Cum sunt afectate avantajele aferente industriei serviciilor financiare?

Semnificația acestor probleme pentru integrarea monetară a României. Abordare metodologică

1. Cum influențează această integrare monetară percepția investitorilor?
2. Cum se reduc costurile integrării în condițiile în care intențiile de integrare devin mai credibile?
3. Ce ajustări instituționale şi legislative sunt necesare?
4. Care este evoluția ratei inflației?
5. Cum se explică deficitele fiscale?
6. Banca Națională se comportă sau nu ca o instituție independentă?
7. Există sau nu resursele necesare pentru a face față unor eventuale speculații asupra monedei în perioada premergătoare intrării în UEM?
8. Care sunt riscurile economice ale integrării timpurii şi care sunt efectele realizării premature a criteriilor de convergență de la Maastricht?
9. Care este viteza de convergență a economiei naționale?
10. Există sau nu configurate politici monetare de tranziție la moneda unică europeană?
11. Care este viteza de realizare a reformelor structurale?
12. Care sunt barierele care întârzie punerea în practică a strategiilor la termenele prevăzute, acest fapt având o influență decisivă asupra aşteptărilor agenților economici?
13. Care este gradul de stabilitate fiscală şi de armonizare fiscală a României?
14. Care sunt efectele reducerii ratei inflației asupra economiei româneşti. Cum se explica paradoxul unei rate a inflației şi a unei rate a şomajului când amândouă reduse, când amândouă ridicate?
15. Care este gradul de convergență al ratei dobânzii. Care ar fi cea mai bună armonizare a politicii ratei dobânzii şi politicii fiscale pentru realizarea unei creşteri susținute a produsului intern brut pe locuitor în economia românească?
16. Care este gradul de îndatorare al României şi cum a evoluat acesta?
17. Cum a evoluat rata de schimb a leului în raport cu euro şi cu dolarul. Care sunt cauzele acestor evoluții?
18. Care ar fi efectul asupra strategiilor monetare în cazul restrângerii benzii de fluctuație fată de euro în cadrul mecanismului ratelor de schimb de la 15% la 2,25%?
19. Reducerea cheltuielilor guvernamentale pentru realizarea criteriului stabilității fiscale va afecta sistemul pensiilor, respectiv, sistemul sanitar?
20. Care este gradul de compatibilitate al Băncii Naționale din România cu Sistemul European al Băncilor Centrale?
21. În ce măsură sunt asigurate condițiile pentru menținerea unui sistem bancar sănătos?

22. Care este gradul de integrare legislativă privind mişcarea capitalurilor?
23. Care este structura fenomenelor ascunse; şomajul ascuns în agricultură, deficitele cvasi-fiscale, subvenţiile ascunse?
24. Cum este apreciat nivelul creditului pentru sectorul privat şi nivelurile de lichiditate şi de capitalizare ale pieţelor financiare pentru nevoile de integrare monetară?

Bibliografie:

Kenneth Dyson, *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford, 2002.

Peter Westaway, *Modelling the Transition to EMU*, 2003.

Mario Nuti, *Costs and Benefits of "Euroization" in Central and Eastern Europe*, 2003.

Volbert Alexander and Hans-E. Loef, *Central European Countries – Accessions to EMU – Costs and Benefits for EMU-Insiders and Outsiders*, 2002.

Jean Paul Fitoussi, *Entre convergences et interets nationaux: L'Europe*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.

Tommasso Padoa Schioppa, *The Road to Monetary Union in Europe, the Emperor, the Kings and the Genies*, Clarendon Press Oxford, 1994.

Jeffrey Harrop, *The Political Economy of Integration in the European Community*, UK, 1995.

Barry Eichengreen and Jeffry Frieden, *The Political Economy of European Monetary Unification*, Oxford, 1994.

TEORIA ZONEI MONETARE OPTIME

Diana GHEORGHIU,
Cristi ȚURLEA,
Manuela UNGURU

Cadrul general în care se discută costurile şi beneficiile integrării monetare este reprezentat de teoria zonei monetare optime (ZMO) (Barry Eichengreen, 1997), teorie care permite o abordare sistematică a costurilor şi beneficiilor integrării monetare pornind de la implicațiile acestui proces.

ZMO a reprezentat şi principalul reper teoretic al Uniunii Monetare Europene, inițiatorul ei, Robert Mundell, fiind uneori considerat chiar ca arhitect al euro. Ideea monedei unice nu îi aparține lui Mundell dar lucrarea sa din 1969 Oportunitatea unei monede europene conținea o astfel de propunere de monedă unică denumită "europa". O versiune revizuită a lucrării a apărut în 1973, intitulată Un plan pentru moneda europeană.

Un aspect important al teoriei ZMO îl reprezintă faptul că oferă bază atât pentru argumente pro cât şi contra integrării monetare.

În cele ce urmează va fi prezentată teoria pornind de la evoluția sa în timp dat fiind că această evoluție descrie cel mai bine criticile care i-au fost aduse şi modul în care autorul şi susținătorii ei au răspuns la acestea.

Varianta inițială a teoriei şi analiza critică generală

Teoria zonei monetare optime a fost lansată de Mundell printr-un articol din 1961, articol pentru care avea să primească premiul Nobel în 1999 (cu un an înainte de introducerea euro!). Aşa cum mărturisea într-o conferință din 1997, ideea acestei teorii a apărut pe fondul discuțiilor privind oportunitatea unor rate fixe sau flotante, discuții ce aveau loc în jurul viitorului sistem monetar internațional.

Mundell pune problema dacă granițele naționale sunt optime pentru ceea ce el denumea o zonă monetară, adică pentru o zonă în care ratele de schimb sunt fixe. Trebuie menționat că luarea în considerație a unei monede unice a venit cu câțiva ani mai târziu, argumentele fiind însă aceleaşi, potrivit teoriei ZMO existând doar o diferență de grad între ratele fixe şi moneda unică.

Acest mod de abordare din perspectiva optimului impune din start anumite limitări, în principal legate de neluarea în calcul a unei perioade de integrare (unul dintre motivele pentru care în această lucrare au fost tratate separat aspectele legate de procesul de integrare). De aceea teoria ZMO nu poate constitui un argument direct privind decizia de integrare ci poate doar să susțină ideea unei situații dezirabile.

Teza fundamentală a lui Mundell este că optimul privind dimensiunea unei zone monetare nu este dat de granițele naționale ci de un criteriu economic care ar fi, în opinia sa, circulația forței de muncă. Modul matematic în care Mundell a formulat problema a dus însă la unele neînțelegeri.

În primul rând, optimul, aşa cum reiese din teoria inițială se referă la maximul de participanți (țări) care ar putea folosi beneficiile *considerate implicite* pe care le presupune zona monetară. Nu este deci o comparație globală a costurilor şi beneficiilor zonei monetare ci doar o evaluare a capacității de a contracara costurile.

Având în vedere aceste aspecte vom trece în revistă atât beneficiile implicite (şi care într-adevăr au fost acceptate în literatura de specialitate) cât şi costurile sau mai degrabă riscurile (căci ele, potrivit teoriei, pot fi contracarate).

Beneficiile menționate de Mundell includ în principal creşterea lichidității monedei, reducerea volatilității cursului [noii monede] şi creşterea efectului de iluzie a banilor.

Creşterea lichidității monedei se referă la îmbunătățirea aplicării funcției de unitate de schimb a monedei, ceea ce se traduce în scăderea costurilor şi a timpului de tranzacționare.

Reducerea volatilității cursului şi a capacității speculatorilor de a-l influența, cel de al doilea beneficiu al zonei monetare, este expectată a se produce ca urmare a creşterii numărului de participanți şi a volumului de tranzacționare pe piața valutară. Reducerea volatilității se traduce printr-un risc scăzut al evoluției cursului de schimb, plus reducerea sumelor scurse în urma activităților speculative.

Creşterea efectului de iluzie a banilor (raportarea pe care indivizii o fac la valorile nominale şi nu reale) ca urmare a reducerii posibilității de raportare exterioară uşurează politica monetară la nivelul zonei monetare.

Aşa cum menționam, teoria este concentrată pe latura costurilor cu accent pe costul pierderii flexibilității cursului de schimb. Sunt avute însă în vedere şi alte costuri, cum ar fi:

- *pierderea autonomiei politicii monetare*, una dintre pârghiile importante ale managementului macroeconomic;
- *pierderea autonomiei politicii fiscale;*
- *o posibilă creştere a disparităților dintre regiuni;*
- *pierderea veniturilor din senioraj.*

Problema cheie este însă dacă prin pierderea flexibilității cursului de schimb, țările mai pot echilibra balanța comercială dezechilibrată în urma unui *şoc asimetric,* adică a deplasării cererii dinspre o țară către alta. Un curs de schimb flexibil face ca în cazul unui deficit comercial să se schimbe prețurile relative ale produselor comercializate, simultan stimulând exporturile si inhibând importurile şi astfel contribuind la echilibrarea balanței comerciale. În caz contrar, spun adepții fluctuației cursului de schimb, scăderea cererii (prin diminuarea exporturilor) ar duce la şomaj (datorită scăderii vânzărilor), în acelaşi timp ducând la inflație în țara cu excedent, datorită creşterii cererii.

Ceea ce susține Mundell este că acest mecanism de reglare poate fi înlocuit prin altul, în special prin circulația forței de muncă.

"Una dintre probleme este că cei care concep politicile aleg cursul de schimb flexibil în defavoarea celui fix fără [să ia în calcul] substituirea printr-o procedură alternativă. Este una să substitui obiectivul de preț sau al ofertei monetare, şi este complet altceva să abandonezi ratele fixe fără un mecanism alternativ." (Mundell, 1997).

O primă întrebare care se ridică este dacă acest proces se face cu anumite costuri sau nu. Mundell şi mai târziu ceilalți adepți ai teoriei ZMO nu vorbesc explicit de un cost ci de o substituție, ei ridicând problema ca din perspectiva unui mecanism căreia i s-ar înlocuit o piesă. Motivul îl reprezintă poate faptul că o abordare din perspectiva costurilor ar fi obligat la o punere in balanță cu beneficiile, situație care, aşa cum am văzut, nu este posibilă în acest model explicativ. Trebuie precizat că prin aceste considerații nu se încearcă susținerea oportunității sau inoportunității integrării monetare ci doar o delimitare a puterii explicative a teoriei.

"Într-un sistem de echilibru general, există doar un singur grad de libertate. O țară are posibilitatea să echilibreze balanța comercială prin nivelul prețurilor, oferta de bani, cursul de schimb, prețul aurului sau salarii. Cu alte cuvinte, poate avea un standard de bunuri, unul monetar, unul al monedei străine sau unul al salariilor...Desigur există posibilitatea ca autoritățile să nu aleagă doar singură variabilă ci o ponderare a lor. Aceasta nu înseamnă că există mai multe grade de libertate". (Mundell, 1997).

Trecerea la un mecanism alternativ la cursul flotant s-ar produce ca urmare a unei decizii de politică, mai exact prin activarea lui. Din simpla constatare a faptului că fluctuațiile cursului liber au fost cele care au absorbit până acum şocurile asimetrice apare din start o diferență între instrumentele între care potrivit lui Mundell decidenții de politică pot alege, unele funcționând în mod aproape spontan iar alte canale trebuind dacă nu create cel puțin stimulate. Această constatare ne întoarce la modul în care a fost concepută teza principală a teoriei şi pe care acum o putem reformula astfel: "dacă integrarea asigură un canal de compensare alternativ la cursul flexibil atunci moneda unică/cursul fix poate fi introdus". Din această perspectivă integrarea monetară nu se poate produce decât pe fondul unei integrări economice mai largi.

Criteriul circulației forței de muncă

Primul criteriu al ZMO, care a fost introdus chiar de Mundell se referă la circulația forței de muncă. Simplu spus: şomajul din țara care înregistrează deficit este exportat către cealaltă țară (restul zonei monetare), aceasta fără vreo intervenție de politică ci in mod spontan pe baza deciziilor indivizilor.

Această teorie, pe care am putea-o descrie ca o extindere nepermisă de la ideea unui consumator rațional la ideea unui locuitor rațional a întâmpinat încă

de la început critici serioase. I s-a reproşat faptul că mobilitatea indivizilor este redusă, ea având nu doar motivații economice ci şi familiale, în plus existând bariere serioase legate de limbă, cultură şi chiar reacții de excluziune socială în zonele de destinație. Chiar trecând peste aceste aspecte, este nerealistă ideea unei migrații pe termen scurt urmată eventual de una în sens invers dacă situația se schimbă. Mai sunt şi alte critici care privesc mobilitatea interindustrială a forței de muncă.

Fără a reprezenta o contestare directă a teoriei se poate menționa că în actuala uniune monetară acest canal de compensare nu funcționează (conform Backé, Wójcik, 2002). Cu toate că în România migrația externă pentru muncă în special către țările membre UE a devenit o strategie de viață, nivelul acesteia este departe de a reprezenta un factor decisiv.

Din perspectivă socială este atât nepractic cât şi nedezirabil ca o țară să se bazeze pe mobilitatea forței de muncă pentru ajustarea şocurilor temporare. Este mult mai firesc ca această compensație să o îndeplinească capitalul, aşa cum deja se întâmplă (Szapáry 2002). Rămâne o enigmă faptul că Mundell, după ce la început a vorbit de mobilitatea factorilor de producție în general, a accentuat factorul muncă până la a ignora capitalul.

În concluzie, în prima sa variantă teoria propunea ca zona monetară să aibă acea întindere pe care o are piața muncii, în ideea că circulația forței de muncă ar asigura compensarea funcțiilor cursului de schimb flexibil. Ulterior însă au fost propuse alte criterii de optim sau, mai simplu, mecanisme de reglaj, literatura actuală tinzând mai degrabă spre o cumularea a lor nu spre o decizie pentru unul sau altul. Aceste criterii ce vor face obiectul capitolelor următoare.

Gradul de deschidere a economiei

În 1963, McKinnon a propus drept criteriu de optim *gradul de deschidere a economiei*. Acesta poate fi măsurat prin raportul dintre bunurile comercializabile internațional şi cele necomercializabile internațional sau ca raport dintre exporturi plus importuri şi PIB:

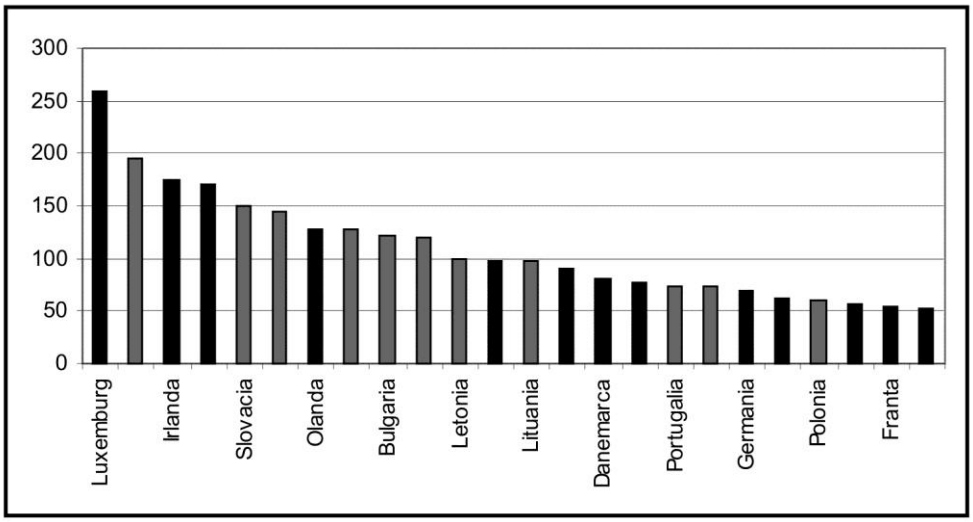
$OBB = \frac{\sum X_i + \sum Y_i}{PIB}$, unde X sunt exporturile, Y importurile, şi *i* ramura

Cu cât gradul de deschidere este mai mare cu atât costurile pierderii flexibilității cursului de schimb sunt mai reduse. Motivul: dacă balanța comercială devine deficitară şi cursul "compensează" prin scăderea valorii relative a monedei interne, ar scădea valoarea reală a salariilor interne creând presiune pentru creşterea lor şi astfel anulând efectul de compensare realizat prin curs. Potrivit acestei teorii, cu cât țara este mai mare, cu atât gradul de diversificare a producției este mai mare şi deci gradul de deschidere mai mic, ceea ce ar face ca țările mari să aibă mai puține motive pentru integrare monetară. Trebuie menționat însă că intensificarea comerțului intraramuri slăbeşte puterea acestei

argumentări, deoarece face ca diversificarea mai pronunțată a producției din țările mai mari să nu presupună neapărat scăderea ponderii comerțului extern.
După cum rezultă din graficul de mai jos, gradul de deschidere al țărilor central şi est-europene este foarte apropiat de cel al țărilor membre UE, mai ales dacă se ia în considerare şi factorul dimensiunea țării, care nu este de neglijat.

Figura nr. 1

Gradul de deschidere în 2000
(importuri plus exporturi raportat la PIB)



Sursa: György Szapáry, Is Maastricht Too Much for the Candidate Countries?, *Brussels, 2002 pentru Polonia, date din 1999).*

România nu se afla în anul 2000 în rândul țărilor cu economie foarte deschisă, în principiu datorită dimensiunilor mari ale țării. Mai mult decât atât, în cazul României, exporturile fiind puternic dependente de importuri, o politică de depreciere a monedei naționale ar duce la scumpirea prețurilor materiilor prime importate, deci o creştere a prețurilor produselor exportate. De asemenea, trebuie amintit că, numai în 2002, volumul cumulat al importurilor şi exporturilor a crescut cu 18%.

În orice caz, cu cât gradul de deschidere al unei economii este mai mare, cu atât mai puțin efect va avea politica valutară.

Criteriul de diversificare a producției

Kenen (1969)[1] consideră că diversificarea producției unei țări reduce riscul de şoc asimetric. Concluziile sale sunt astfel opuse celei a lui McKinnon, cauza acestei diferențe constând în faptul că McKinnon şi-a bazat analiza pe ideea că economia externă este stabilă şi deci că prețurile se mențin constante, pe când Kenen a presupus că economia externă este stabilă.

Similaritatea structurilor economice

Acest criteriu derivă teoretic din cel legat de gradul de deschidere al economiei. Aceasta poate fi estimată prin intermediul ponderii diverselor ramuri la crearea valorii adăugate sau a structurii ocupării. Acest aspect este important deoarece se reflectă în structura prețurilor relative. Câtă vreme structurile economice, atât pe latura ofertei cât şi a consumului sunt apropiate, un şoc se va propaga similar în inflație sau în economia reală, fiind similar ponderat.

Principala condiție de evitare a şocurilor asimetrice, sau a efectelor asimetrice a şocurilor comune, este deci o anumită similaritate a structurii economice. Aceasta implică şi o anumită sincronizare a ciclurilor de afaceri, deşi pentru aceasta din urmă este nevoie să fie îndeplinite unele condiții suplimentare, aşa cum va reieşi mai departe. Dacă aceste condiții de similitudine şi sincronizare sunt satisfăcute, o politică valutară şi monetară comună este mai probabil să fie benefică intereselor grupului de țări, comparativ cu menținerea independenței politicii monetare în cazul fiecărei țări în parte.

Szapary (2002) arată că pentru cel puțin trei țări central şi est-europene, respective Ungaria, Cehia şi Polonia structurile economice sunt apropiate de cele medii la nivelul țărilor membre ale uniunii monetare. Desigur, gradul de dezagregare sectorială este important, dezagregarea folosită de Szapary (2002) fiind doar pe cele trei mari sectoare – agricultura, industria şi serviciile. Astfel, se arată că, deşi în general ponderea industriei este mai mare decât media UE şi a serviciilor mai mică, țările central şi est-europene prezintă structuri care se încadrează între limitele UE. România este o excepție în acest sens, cu o pondere mare a agriculturii în Valoarea Adăugată şi foarte mare la nivelul ocupării. Într-o măsură mai mică, este şi cazul Poloniei. Această situație poate constitui un risc important de şoc asimetric: fie că se datorează disfuncționalităților sistemului economic, fie că ascunde efectele economiei subterane. Este de aşteptat ca renunțarea la frânele politicii monetare în condițiile liberalizării circulației factorilor să ducă la costuri de ajustare foarte mari.

---

[1] Kenen Peter B. (1969): "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View", citat în Hiromasa Fukuda, *The Theory of Optimum Areas: An introduction survey*, 2000.

Corelarea nivelului inflației

Acest criteriu a fost propus de Haberler (1970) şi Fleming (1971) pornind de la ideea că ratele divergente a inflației produc modificări în paritatea puterii de cumpărare, care este parțial corectată tot prin cursul de schimb.

Obiecția principală care a fost adusă imperativului corelării nivelului inflației se referă la faptul ca inflația este mai degrabă o rezultantă economică, factorii care o determină putându-se modifica după integrare. Aspectele legate de endogenitatea vor fi tratate separat în ultima secțiunea a acestui capitol.

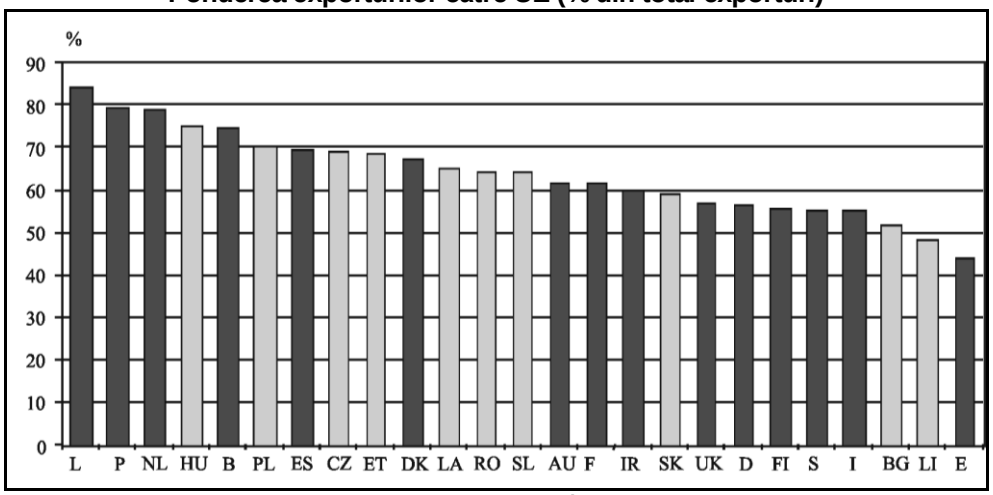
Trebuie în final remarcat că acest criteriu de optim nu poate funcționa singur, el neacoperind întregul risc de şoc asimetric.

Integrarea comercială

Unul dintre criteriile de aderare la o zonă monetară la care se face cel mai des referire, integrarea comercială, poate fi măsurată prin ponderea exporturilor către zona țintă. După cum rezultă din graficul de mai jos, țările central şi est-europene sunt mai puternic integrate din punct de vedere comercial cu UE decât țările membre însele.

Figura nr. 2

Ponderea exporturilor către UE (% din total exporturi)



Sursa: IMF – Direction of Trade Statistics şi Szapàry (2002)

România se află între țările cu o pondere a exporturilor către UE de peste 60%, ceea ce este considerat de specialişti (Szapáry (2002)) ca fiind o probă clară a unei reorientări de succes a comerțului exterior. Desigur, la rândul său, integrarea comercială poate fi explicată şi respectiv determinată de mai mulți factori dintre care amintim:

- dimensiunea economiei, țările mai mici având o tendință mai pronunțată de integrare cu zonele adicente;
- gradul de specializare al structurii economice, care se reflectă în dinamica prețurilor relative;
- regimul valutar.

Analiza gradului de integrare comercială trebuie însă să urmeze un cadru mai complex pentru a se dovedi relevantă ca şi criteriu pentru participarea la ZMO.

Unguru (1999) descrie efectele asupra competitivității la export a produselor româneşti care a urmat intrării în vigoare a Acordului European pe baza datelor dezagregate pe sistem CAEN la trei cifre (102 industrii). Concluzia la care ajunge autoarea este că România nu înregistrează performanțe deosebite în acest domeniu: dinamica exporturilor nu este suficient de ridicată, iar deficitul comercial constituie un motiv serios de îngrijorare. Datele de după anul 2000, confirmă o dinamică apropiată: deşi în perioada 2000-2001 exporturile au constituit principalul motor al creşterii, deficitul comercial a continuat să crească. Acest lucru este explicabil prin ponderea foarte mare a producției în regim de subcontractare care este exportată şi deci a reexporturilor implicite. Deşi înregistraseră o dinamică mai scăzută decât a exporturilor directe, chiar şi în 2002 exporturile rezultate din subcontractare reprezentau 56% din total exporturi[1]. Totuşi, aceasta înseamnă în acelaşi timp un grad din ce în ce mai mare de integrare comercială.

O analiză comprehensivă a integrării economice şi comerciale, ar include, în opinia noastră, cel puțin următorii indicatori:

- avantajul comparativ revelat:

Avantajul comparativ revelat este indicatorul clasic de analiză a integrării comerciale care se bazează pe teoria avantajelor competitive. De aceea el va surprinde acea dimensiune a comerțului exterior care este subiect al specializării bazate pe competitivitatea industriilor naționale. Acest tip de analiză este realizată pentru România şi de Croitoru et al. (2002), Ciupagea et al. (2002) inter alia.

$$RCA = \ln\left[\frac{\frac{X_i}{Y_i}}{\frac{X}{Y}}\right] * 100$$, unde X sunt exporturile, Y importurile, şi *i* ramura.

[1] *Informaþii Centrul Român de Comerþ Exterior.*

- indicele de specializare a exportului exprimă direct tendințele de specializare. Este mai puțin folosit deoarece nu oferă explicații privind cifrele exprimate:

$$ESI = \frac{\frac{X_i}{X}}{\frac{Y_i}{Y}}$$, unde X sunt exporturile, Y importurile, şi *i* ramura.

– indicele Grubel-Lloyd

Exporturile şi importurile simultane de produse substituibile nu pot fi explicate de teoria tradițională a avantajelor comparative. Comerțul intraindustrial apare mai ales între țările industrializate şi sunt motivate de strategii de diferențiere de produs, economii de scară şi efectele piețelor imperfecte. Niveluri crescute ale comerțului intraindustrial este considerat un semn de progres în procesul de integrare deoarece alți factori decât cei clasici ai avantajului comparativ joacă un rol din ce în ce mai important. Indicatorul folosit pentru a evalua acest fenomen este indicele Grubel-Lloyd:

$$GLI = 1 - \frac{\sum |X_i - Y_i|}{\sum |X_i + Y_i|}$$, unde X sunt exporturile, Y importurile, şi *i* ramura.

Acest indicator într-o formă extinsă este utilizate de Comisia Europeană pentru analiza comerțului inter şi intraramuri.

– **câştigătorii în raporturile de schimb** pot fi identificați prin analiza ratei de acoperire. Acest indicator compară valorile exporturilor şi importurilor, câştigătoare fiind acele ramuri în care exporturile depăşesc importurile. Tradițional, câştigătorii din punctual de vedere al raporturilor de schimb în cazul României provin din ramuri cu valoare adăugată scăzută: produse din lemn, mobilă, metale, textile şi piele. Numai în anul 2002 s-au resimțit creşteri în termenii de schimb în cadrul grupelor de valoare adăugată mai mare, deşi tot către limita inferioară a grupei

$$RA = \frac{X_i}{Y_i}$$, unde X sunt exporturile, Y importurile, şi *i* ramura

Integrarea financiară

Piața financiară poate şi ea contribui la atenuarea şocurilor asimetrice prin facilitarea circulației internaționale a activelor. Permițând disiparea riscului între țări, piața financiară face ca țările să poată lucra cu deficite mai mari ale contului curent. Gradul de integrare financiară poate fi evaluat în principal prin

dimensiunea fluxurilor de capital şi a investiţiilor de portofoliu dintre ţări, prin similitudinea instituţiilor financiare dar şi prin referinţă la anumite aspecte caracteristice cum ar fi:

- structura de proprietate a sistemului bancar şi altor instituţii financiare;
- ponderea bonurilor de tezaur emise de guvernul naţional şi achiziţionate de nonrezidenţi;
- ponderea nonrezidenţilor în capitalizarea bursei de valori;
- ponderea ISD în PIB. (Szapáry 2002).

Integrarea financiară a fost pentru prima oară propusă drept criteriu de optim de către Ingram în 1969 (în Fukuyama 2002). Obiecţiile care i-au fost aduse sunt legate de faptul că produce o mutare de accent de la economia reală către cea nominală, corecţia pe care o poate produce circulaţia capitalului pe piaţa financiară neputând fi decât temporară. Există puţine studii care să analizeze efectul acestor aspecte asupra protecţiei împotriva şocurilor asimetrice în cazul ţărilor central şi est-europene, în vederea intrării lor în uniunea monetară, deşi aspectul este deosebit de important.

Sincronizarea ciclurilor de afaceri

Sincronizarea ciclurilor de afaceri reprezintă o problemă complementară şocurilor pe latura cererii sau ofertei. Nesincronizarea ciclurilor de afaceri produce, deşi pe termene mai lungi, efecte similare asimetrice. Uneori distincţia dintre acestea nu este clar urmărită în literatură.

Date fiind gradul mare de deschidere a ţărilor din centrul şi estul Europei, ponderea mare a comerţului cu ţările din zona euro şi similaritatea structurii economice, este de aşteptat ca decalajele ciclului de afaceri să nu fie mari, însă cu excepţia unui studiu OECD realizat pentru doar patru ţări candidate, nu există analize elaborate în acest domeniu.

Cum covariaţia ciclurilor de afaceri din est şi vest este deja dominată de comerţul intraramură, se poate concluziona că schimbarea regimului cursului de schimb nu va avea influenţe semnificative. Analizele empirice asupra statelor în tranziţie arată că nu există o corelare între regimul cursului de schimb şi principalii indicatori macroeconomici (Maurel, Mathilde, 2002).

Potrivit studiului OECD unele dintre statele candidate au realizat deja o corelare destul de mare a ciclurilor de afaceri, cel puţin în domeniul producţiei industriale. Cu toate acestea, se constată existenţa unor şocuri asimetrice, determinate prin corelarea şocurilor privind cererea şi oferta în anumite ţări. Analiza VAR arată că doar Ungaria, Estonia şi, într-o măsură mai mică, Polonia prezintă corelaţii pozitive cu zona euro. Pe de altă parte, trebuie remarcat faptul că nici ţări din cadrul euro precum Grecia şi Irlanda nu prezintă corelaţii puternice.

O obiecţie majoră care priveşte relevanţa corelării ciclurilor de afaceri drept criteriu al zonei monetare, este faptul că această corelare poate fi

considerată şi ea mai degrabă o variabilă endogenă (idee propusă pentru prima oară de Frankel şi Rose în 1998).
Analiza ciclurilor de afaceri pentru România şi pentru ţările candidate, în general, este îngreunată de seriile prea mici de timp ce pot fi utilizate, precum şi de turbulenta perioadă a tranziţiei.

Flexibilitatea preţurilor şi a salariilor

Atunci când preţurile şi salariile nominale sunt flexibile, este mai puţină nevoie ca rata de schimb să funcţioneze ce mecanism de ajustare la şocuri. Factorii cheie care determină această flexibilitate sunt gradul de reglementare a pieţelor şi protecţia salariaţilor. Din această perspectivă, în România, un factor puternic restrictiv îl reprezintă salariul minim, dat fiind că acesta se află la limita suportabilităţii unor angajatori, deşi la limita inferioară a asigurării unui trai decent.

Gradul de reglementare a pieţelor a fost evaluat în studiile OECD printr-o serie de indicatori ca: ponderea preţurilor controlate, barierele privind pornirea unei afaceri, barierele privind comerţul şi investiţiile internaţionale.

Mecanismul de transmisie a politicii monetare

Dacă acest mecanism este diferit între ţările uniunii monetare, efectele măsurilor luate de banca centrală pot diferi. Un factor care afectează mecanismul de transmisie este intensitatea financiară, care este mai scăzută în ţările candidate ca rezultat al nivelului mai redus al creditelor atât pentru firme cât şi pentru persoane fizice. La această situaţie contribuie şi faptul că firmele străine preferă să împrumute din ţara de origine.

Alţi factori care pot influenţa mecanismul de transmisie sunt: maturitatea structurii datoriei, cadrul legal şi alternativele de finanţare pe piaţa de capital. Trebuie menţionat că în aceste privinţe există decalaje semnificative între ţările candidate şi cele din uniunea monetară, însă există diferenţe considerabile chiar între acestea din urmă. Literatura recentă a arătat că în ciuda acestor diferenţe, efectele modificării dobânzii pe termen scurt asupra ouputului şi preţurilor sunt destul de similare. (vezi Szapáry 2002)

Corelarea şocurilor şi a variaţiei cursului de schimb

Corelarea şocurilor şi a variaţiei cursului de schimb reprezintă un criteriu mai general care se aplică indicatorilor macroeconomici ceea ce îl face mai uşor de testat empiric dar în acelaşi timp reduce puterea sa explicativă. Potrivit acestui criteriu, dacă se observă o corelare slabă atunci costurile pierderii flexibilităţii cursului de schimb sunt reduse, şi crescute în caz contrar.

Sunt criteriile propuse endogene?

Cea mai importantă critică ce a fost adusă teoriei zonei monetare optime se referă la presupusa endogenitate a criteriilor propuse. Numeroşi analişti (de exemplu Backé, Wójcik, 2002) consideră că participarea în uniunea monetară atrage după sine creşterea gradului de integrare în special prin eliminarea incertitudinilor legate de cursul de schimb şi prin reducerea costurilor de tranzacționare. De asemenea, se aşteaptă ca aceasta să ducă la o sincronizare a ciclurilor de afaceri reducând riscul unor şocuri asimetrice. Şi integrarea financiară este considerată mai degrabă tot o variabilă rezultat.

Pe aceeaşi linie, unii autori consideră chiar cursul de schimb ca fiind o sursă şi nu un amortizor de şoc, în special pentru economiile de mici dimensiuni. Există o întreagă literatură în care se susține că țările în tranziție nu pot utiliza cursul nominal de schimb pentru absorbția şocurilor externe datorită lipsei de credibilitate şi a inflației care ocoleşte cursul.

Analize empirice (Frankel şi Rose 1998) arată că o intensificare a legăturilor comerciale duce la corelarea ciclurilor de afaceri. Motivele diferă în funcție de tipul şocului: în cazul în care predomină şocurile ofertei, atunci specializarea face ca şocurile să nu fie resimțite de producători ci de toți consumatorii din zona integrată; şi tot specializarea face ca şocurile cererii să se propage pe întreg lanțul de producție.

De partea cealaltă, autori precum Krugman (1993) consideră că intensificarea comerțului datorită introducerii monedei unice poate duce la creşterea gradului de specializare în funcție de avantajul comparativ al fiecărei țări, crescând astfel sensitivitatea la şocuri specifice anumitor industrii.

Există însă şi teorii care consideră că intensificarea comerțului în interiorul zonei monetare duce la intensificarea disparităților privind veniturile (Kenen 1969 şi Krugman 1993) deoarece reducerea nevoii de distribuire a riscului determină firmele să-şi concentreze capacitățile de producție pentru a spori economiile de scară.

Un studiu din 2001 al Băncii Centrale Europene arată că diversificarea de portofoliu în zona euro a crescut foarte puțin după 1999 (Backé, Wójcik 2002), ceea ce nu înseamnă că acest proces nu se va produce ci că va fi probabil mai lent decât se prevedea.

În această dispută este interesantă poziția Comisiei Europene din 1990 potrivit căreia zona euro nu este o zonă monetară optimă dar că se aşteaptă ca prin crearea uniunii monetare aceasta să devină o astfel de zonă.

Versiunea lărgită a teoriei monetare optime

Într-un studiu din anul 2002, Reiner Schweickert propune măsurarea costurilor şi beneficiilor integrării în UME pornind de la teoria optimului monetar realizată de Vaubel în 1999, care măsoară beneficiile pornind de la deschiderea bilaterală şi costurile de la ajustările cursului de schimb real. Schweickert

dezvoltă această teorie, propunând o îmbunătățire a modelului prin introducerea mai multor variabile. Două motive justifică această inițiativă:

1. Măsurarea costurilor şi beneficiilor prin doar două variabile ignoră informații importante. Se aplică în special beneficiilor care sunt reduse la economisiri în costurile de tranzacționare, excluzându-se, de exemplu, câştigul de credibilitate.
2. Variabila "ajustările cursului de schimb real" poate duce la rezultate eronate în cazul țărilor cu o creştere economică rapidă.

Alegerea variabilelor pentru măsurarea costurilor şi beneficiilor țărilor candidate se bazează pe următoarele presupuneri:

Beneficiile sunt cu atât mai mari cu cât:

- este mai intens comerțul cu zona euro;
- este mai mică țara comparativ cu zona euro;
- este mai mare ponderea euro într-un coş monetar destinat calculului ratei de schimb;
- este mai mare credibilitatea ce decurge din aderarea la zona euro.

Costurile sunt cu atât mai mari cu cât:

- este mai asimetric ciclul economic relativ la ciclul economic din zona euro;
- este mai mare diferența între structurile comerciale;
- este mai puternic trendul cursului de schimb real;
- este mai mare deviația ratei de schimb față de PPP.

Primele două variabile care măsoară beneficiile au fost adaptate după modelul Eichengreen/ Bayoumi.

Reiner Schweickert propune ca a treia variabilă, "ponderea euro în coşul valutar al țării respective", să se bazeze pe procedura de calcul a valorii externe a euro utilizându-se dubla ponderare a exporturilor.

A patra variabilă este variabila pentru măsurarea beneficiilor credibilității ce decurge din aderarea la Uniunea Monetară. Spre exemplu, România va câştiga un avantaj față de Estonia care este deja aproape de standardele stabilite ca referință.

Cu privire la costuri, sunt introduse două variabile pentru a măsura trendul ratei reale. Se presupune că tendințele trecute aproximează tendințele viitoare, adică trendul ratei reale de schimb va fi independent față de nivelul de echilibru. Cele patru variabile încearcă să măsoare deviația față de nivelul de echilibru utilizându-se conceptul de "*gap* (distanță) a cursului de schimb" (vezi R. Schweickert, 2001; DeBroek/Slok, 2001). Potrivit acestui concept, distanța cursului de schimb (rata dintre cursul de schimb actual şi PPP) este variabila rezultativă a unei funcții de regresie în care variabila factorială este venitul pe cap de locuitor. Coeficienții estimați ai regresiei determină o distanță a cursului de schimb optim față de venitul pe cap de locuitor şi, în comparație cu *gap*-ul actual, nevoia de ajustare a cursului de schimb real.

Rezultatele modelului arată că beneficiile aderării la Uniunea Monetară Europeană obținute în acest moment sunt mai mari pentru toate țările candidate decât cele obținute de Spania, Irlanda şi Grecia.

Evaluarea şocurilor asimetrice

Metodologia care s-a impus ca standard în estimarea şocurilor asimetrice este cea propusă de Bayoumi şi Eichengreen (1992, 1996), care au extins tehnica descrisă inițial de Blanchard şi Quah (1989). Conform acestei teorii, există două feluri de şocuri: pe latura cererii şi pe latura ofertei, având efecte diferite asupra outputului şi a prețurilor. Astfel, şocurile pe latura ofertei afectează cu caracter permanent outputul, în timp ce cele pe latura cererii au doar influență tranzitorie asupra outputului. Ambele tipuri de şocuri afectează nivelul prețurilor.

Aceste ipoteze sunt introduse într-o analiză VAR obținându-se prin descompunere informații asupra şocurilor. Într-o formulare matematică, avem:

$$\begin{bmatrix} \Delta Y_t \\ \Delta P_t \end{bmatrix} = \sum_{i=0}^{\infty} \begin{bmatrix} a_{11i} & a_{12i} \\ a_{21i} & a_{22i} \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} \varepsilon_{dt} \\ \varepsilon_{st} \end{bmatrix} \tag{1}$$

unde: Y_t şi P_t reprezintă, variația în logaritmi a output-ului şi prețurilor la momentul t, iar ε_{dt} şi ε_{st} sunt şocurile de cerere, respectiv de ofertă. Coeficienții a_{kji} sunt elementele componente ale matricei impulsurilor. Pentru o detaliere a tehnicii de obținere a funcțiilor de răspuns, vezi Charemza şi Deadman (1997).

Restricțiile de identificare se bazează pe ipotezele menționate privind efectele şocurilor. Astfel, suma variației outputului datorată şocurilor de cerere trebuie să fie zero, ceea ce este echivalent cu:

$$\sum_{i=0}^{\infty} a_{11i} = 0 \tag{2}$$

Modelul definit de ecuațiile (1) şi (2) implică faptul că vectorul variabilelor endogene poate fi explicat de propriile valori anterioare. Fie *Bi* vectorul coeficienților modelului, astfel încât modelul de estimat devine:

$$\begin{bmatrix} \Delta Y_t \\ \Delta P_t \end{bmatrix} = B_1 * \begin{bmatrix} \Delta Y_{t-1} \\ \Delta P_{t-1} \end{bmatrix} + B_2 * \begin{bmatrix} \Delta Y_{t-2} \\ \Delta P_{t-2} \end{bmatrix} + \ldots + \begin{bmatrix} \varepsilon_{yt} \\ \varepsilon_{pt} \end{bmatrix} \tag{3}$$

unde ε_{yt} şi ε_{pt} sunt erorile din fiecare ecuație VAR.

Ecuația (3) poate fi scrisă şi ca:

$$\begin{bmatrix} \Delta Y_t \\ \Delta P_t \end{bmatrix} = \sum_{i=0}^{\infty} \begin{bmatrix} d_{11i} & d_{12i} \\ d_{21i} & d_{22i} \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} \varepsilon_{yt} \\ \varepsilon_{pt} \end{bmatrix} \tag{4}$$

ceea ce coroborat cu ecuația (1) dă:

$$\sum_{i=0}^{\infty} \begin{bmatrix} d_{11i} & d_{12i} \\ d_{21i} & d_{22i} \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} \varepsilon_{yt} \\ \varepsilon_{pt} \end{bmatrix} = \sum_{i=0}^{\infty} L^i \begin{bmatrix} a_{11i} & a_{12i} \\ a_{21i} & a_{22i} \end{bmatrix} * \begin{bmatrix} \varepsilon_{dt} \\ \varepsilon_{st} \end{bmatrix} \tag{5}$$

Pe baza acestei formule, o matrice notată *c*, poate fi dedusă astfel încât să relaționeze şocurile cu reziduurile din modelul VAR:

$$\begin{bmatrix} \varepsilon_{yt} \\ \varepsilon_{pt} \end{bmatrix} = \underbrace{\left[\sum_{i=0}^{\infty} \begin{bmatrix} d_{11i} & d_{12i} \\ d_{21i} & d_{22i} \end{bmatrix}^{-1} * \sum_{i=0}^{\infty} L^i \begin{bmatrix} a_{11i} & a_{12i} \\ a_{21i} & a_{22i} \end{bmatrix} \right]}_{C} * \begin{bmatrix} \varepsilon_{dt} \\ \varepsilon_{st} \end{bmatrix} \tag{6}$$

Din ecuația (6) rezultă că este nevoie de patru restricții pentru a defini o soluție unică matricei c. Două dintre acestea sunt simple normalizări care definesc dispersia şocurilor ε_{dt} şi ε_{st}. În practică, se decid două dintre aceste dispersii ca fiind egale cu 1, ceea ce va permite rezolvarea sistemului şi elaborarea seriei de şocuri de cerere şi ofertă.

Concluzii

Teoria zonei monetare optime, chiar dacă a cunoscut numeroase revizuiri poate constitui baza unui proces de analiză a costurilor şi beneficiilor integrării monetare, ea trebuind însă să fie însoțită de o analiză complementară care să vizeze perioada de preintegrare.

Teza centrală a ZMO constă în faptul că țările pot constitui o uniune monetară sustenabilă în măsura în care riscul şocurilor asimetrice este controlat. Metodologia de estimare standard a fost aplicată în diferite variante pentru a estima potențialele şocuri asimetrice care ar însoți şi aderarea la uniunea monetară a țărilor candidate[1]. Concluziile la care aceste studii ajung sunt că şocurile structurale (atât de cerere cât şi de ofertă) au un caracter asimetric mai pronunțat în cazul actualelor țări candidate. De aceea, la momentul aderării la uniunea monetară, flexibilitatea sectorului real şi a pieței muncii sunt esențiale pentru asigurarea sustenabilității acestei opțiuni.

Dezvoltările teoriei ZMO au scos în evidență faptul că integrarea monetară presupune un proces larg de integrare economică şi chiar instituțională. Literatura de specialitate a extins atât de mult palierul criteriilor de optim pentru zona monetară încât devine clar că rolul statului este redus la minim, fapt care

[1] Vezi *inter alia* Babietski (2003).

trimite deja la dimensiunea politică a deciziei privind integrarea într-un spațiu economic, social şi chiar cultural.

Bibliografie

Babietski Jan, "EU enlargement & endogeneity criteria: evidence from the CEECs", *CERGE-EI Working Paper*, martie 2003.

Bayoumi T.; Eichengreen B., "Shocking Aspects of European Monetary Unification", *NBER Working Paper,* 3949, 1992.

Bayoumi T.; Eichengreen B., "Operationalizing the Theory of Optimum Currency Areas", *CEPR Discussion Paper,* 1484, 1996.

Blanchard O.; Quah D., "The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances", *American Economic Review*, 79, 655-673, 1989.

Charemza W.C.; Deadman D.F., *New Directions in Econometric Practice*, second edition, Edward Elgar, Cheltenham, 1997.

Ciupagea, C.; Unguru M.; Cojanu V., *Adaptarea politicilor României la cerințele UE cu privire la taxele vamale şi politica comercială*, Studiu PAIS, Institutul European din România, Bucureşti, 2002.

Croitoru, L.; Târhoacă, C.; Russu, C., *Politica industrială a României din perspectiva aderării la UE*, Studiu PAIS, Institutul European din România, Bucureşti, 2002.

Eichengreen Barry, *European Monetary Unification*, 1997.

*** *European Economy: Reports and Studies* nr. 4/1996.

Fabio M. Natalucci; Federico Ravenna, *The road to adopting the euro: monetary policy and exchange rate regimes in EU candidate countries.*

Frankel Jeffery A.; Andrew K. Rose (1998): "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria", *Economic Journal*, Vol. 108, 1009-1025.

Fukuda Hiromasa, *The Theory of Opimum Areas: An introduction survey*, 2000.

Krugman Paul (1993): "Lessons of Massachusetts for EMU", in Francisco Torres and Francesco Giavazzi eds. *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Center for Economic Policy Research and Cambridge University Press, p. 241-261.

Maurel Mathilde, *On the Way of EMU Enlargement towards CEECs: What is the Appropriate Exchange Rate Regime?*, 2002.

McKinnon Ronald I., "Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 1963.

Mundell R., Optimum Currency Areas, Tel-Aviv University, 1997.

Peter Backé; Cezary Wójcik, *Alternative options for the Monetary Integration of Central and Eastern European EU Accession Countries*, 2002.

György Szapáry, *Is Maastricht Too Much for the Candidate Countries?*, Brussels, 2002.

Reiner Schweickert, O *monedă unică pentru toată Europa. Avantajul relativ şi probleme economice ale lărgirii Uniunii Monetare Europene*, 2002.

Unguru M., "Romania's Economic Competitiveness and EU Trade Integration", *WIIW Research Paper* 260, Viena, 1999.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 112/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE AGRARĂ

PRIORITĂȚILE POLITICILOR AGRICOLE ŞI RURALE ROMÂNEŞTI ÎN PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de fată prezintă tema
"PRIORITĂȚILE POLITICILOR AGRICOLE ŞI RURALE ROMÂNEŞTI
ÎN PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ",
realizată de Institutul de Economie Agrară
În cadrul
Programului național de cercetare CERES.
Proiectul Institutului National de Cercetări Economice al Academiei Române
"IMPLICAȚIILE PROCESULUI DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ ASUPRA POLITICILOR AGRICOLE ŞI RURALE DIN ROMÂNIA"
Contract 155/2001

Autori:
Violeta FLORIAN
Marioara RUSU
Monica TUDOR
Lucian LUCA
Dragoş ALEXANDRU
Lorena CHIȚU
Adrian MILITÂRU
Mihai CHITEA
Adriana VIŞAN
Tehnoredactarea: Elisabeta ROŞU

CUPRINS

INTRODUCERE 589

Capitolul 1. ANALIZA SITUAȚIEI ECONOMICE ŞI SOCIALE A COMUNITĂȚILOR RURALE DIN ROMÂNIA 591

1.1. Structuri funciare şi de organizare a exploatării pământului 591
1.2. Structuri productive 596
1.3. Marketing 598
1.4. Servicii pentru agricultură 599
1.5. Structuri ale resurselor de muncă 601
1.6. Sărăcia rurală 602

Capitolul 2. ANALIZA INSTITUȚIONALĂ A COMUNITĂȚILOR RURALE ROMÂNEŞTI 612

2.1. Dimensiunea puterii centrale 613
2.2. Dimensiunea puterii locale 615
2.3. Dimensiunea sistemului organizațiilor nonguvernamentale 618

Capitolul 3. IDENTIFICAREA AREALELOR LA NIVELUL CĂRORA SUNT NECESARE INTERVENȚII ECONOMICO-SOCIALE ÎN VEDEREA ADERĂRII LA UE 620

BIBLIOGRAFIE 623

INTRODUCERE

Comunitățile rurale reprezintă un areal cu o vizibilitate socioeconomică maximă datorită problemelor pe care le induc la nivel macroeconomic şi datorită necesității depăşirii propriului statut de spațiu marginalizat social.

Studiile prezentate în cadrul proiectului: **Implicațiile procesului de aderare la Uniunea Europeană asupra politicilor agricole şi rurale din România** au identificat trăsăturile specifice economiei rurale şi totodată, ale universului social propriu acestui areal şi, într-o viziune complementară au scos în evidență caracteristicile politicilor agricole şi rurale din România. Mai mult, interesul ştiințific s-a concentrat asupra priorităților politice şi strategice cu implicații imediate şi pe termen mediu asupra structurilor rurale.

În prima etapă, care a avut ca obiectiv principal identificarea priorităților de dezvoltare a agriculturii şi cele ale dezvoltării mediului rural, s-a încercat atât analiza, cât şi ierarhizarea scopurilor politice care converg spre dezvoltarea durabilă şi modernizarea spațiului rural.

Ca o continuare a primei etape, în faza prezentă s-au elaborat analize şi studii referitoare la structurile economice rurale, structurile sociale. Datorită faptului că schimbarea, transformarea societății rurale este proiectată în termenii modelării instituționale s-a realizat şi o analiză a matricei instituționale existente în comunitățile rurale.

Pentru a fi o continuare logică, în această fază s-au proiectat prioritățile politicilor agricole şi rurale în funcție de specificitatea arealelor rurale. În acest sens s-au stabilit două zone mari rurale (o zonă rurală în care predomină factorii favorizanți dezvoltării şi o zonă rurală în care predomină factorii restrictivi dezvoltării) şi prioritățile politice aferente fiecăreia.

Pentru prima zonă, ca priorități am considerat următoarele:

- promovarea şi susținerea diversificării activităților economice;
- crearea de întreprinderi mici şi mijlocii cu profil agricol, industrial, artizanal, comercial, turistic şi de prestării servicii;
- dezvoltarea infrastructurii hidroedilitare, de transport, comunicații şi energetice;
- valorificarea eficientă a resurselor naturale ținând cont de menținerea unui comportament prietenos față de mediu;
- transformarea agriculturii într-o activitate performantă şi diversificată;
- dezvoltarea capitalului uman;
- modernizarea infrastructurii sociale şi ameliorarea condițiilor de viață;
- reabilitarea, protecția şi conservarea zonelor cu valoare peisagistă;
- Încurajarea formelor de parteneriat, a organizațiilor specifice societății civile.

Pentru a doua zonă, ca priorități, am considerat următoarele:

- realizarea şi dezvoltarea infrastructurilor hidroedilitare, de transport, comunicații şi energetice;
- accelerarea privatizării în agricultură;
- transformarea gospodăriilor rurale în exploatații viabile;
- ameliorarea infrastructurii sociale;
- protecția, reabilitarea şi conservarea elementelor cadrului natural, cu precădere a zonelor cu valoare peisagistă;
- dezvoltarea formelor de parteneriat social rural.

CAPITOLUL 1
ANALIZA SITUAȚIEI ECONOMICE ŞI SOCIALE A COMUNITĂȚILOR RURALE DIN ROMÂNIA

Dezvoltarea rurală şi implicit modernizarea rurală au devenit una din principalele probleme teoretice şi pragmatice ale comunităților rurale din România. Comunitățile rurale, mai mult sau mai puțin investigate ştiințific, mai mult sau mai puțin actor al strategiilor şi programelor guvernamentale au^ cu certitudine, statutul de subiect activ al proiectelor de dezvoltare rurală. În general, variantele imaginate ale modelelor dezvoltării rurale pornesc de la disfuncționalitățile actuale ale spațiului rural, fiind fundamentate pe modernizarea activităților actuale sau pe diversificarea ocupațională şi implicit pe multiplicarea venitului sau pe dezvoltarea instituțională. Există şi varianta complexă a conjugării tuturor variantelor încercându-se o revigorare şi o eficientizare socială a funcționalității complexe a ruralului.

Analiza modului în care s-au restructurat economico-social comunitățile rurale şi implicit gospodăriile rurale s-a realizat cu ajutorul studiilor statistice, cantitative efectuate pe eşantioane reprezentative şi a cercetărilor calitative, socioeconomice.

1.1. Structuri funciare şi de organizare a exploatării pământului

Suprafața agricolă a României este de 13939473 ha, din care suprafața arabilă reprezintă 62%. Pe locuitor revine o suprafață agricolă de 0,65 ha.

Din suprafața agricolă, terenurile arabile reprezintă 63,5%, păşunile 22,6%, fânețele 10,3%, plantațiile de vii şi pepiniere viticole 1,9%, iar livezile şi pepinierele pomicole 1,7%.

Ca rezultat al trecerii de la economia de comandă la economia de piață, prin decolectivizare, dezetatizare şi privatizare, s-a schimbat radical structura de proprietate asupra pământului. Proprietatea majoritar privată reprezenta 77,6% din suprafața agricolă şi 86,1% din suprafața arabilă, 45,6% din păşuni şi 95,5% din fânețe, 78,3% din plantațiile viticole şi 75,6% din livezile pomicole.

Proprietatea publică şi proprietatea privată a statului s-au redus corespunzător, reprezentând diferența până la 100 procente din suprafața agricolă şi din categoriile de folosință ale acesteia. În prezent, pe baza prevederilor Legii nr. 1/2000 şi a unor reglementări ulterioare continuă procesul de retrocedare a unor suprafețe din proprietatea privată a statului atât persoanelor fizice şi cât şi celor juridice îndreptățite, fapt care va duce la creşterea suprafeței majoritar private şi a ponderii acesteia în suprafața agricolă a țării.

Tabelul nr. 1

Suprafața cultivată pe grupe de culturi – total țară

mii ha

Anii	Total	Culturi agricole:								
		Cereale pentru boabe	Leguminoase boabe	Plante textile	Plante uleioase	Plante pt.alte industrializări	Plante medicinale	Cartofi	Legume	Plante de nutreț
1989	9646	6027	311	123	1072	313	42	351	253	1149
1990	9402	5704	130	38	655	188	27	289	216	1962
1991	9197	6049	81	25	643	217	27	235	195	1552
1992	8909	5774	69	22	810	194	36	219	223	1442
1993	9166	6395	66	6	703	111	23	249	219	1305
1994	9220	6558	67	3	664	145	16	249	204	1241
1995	9225	6445	63	3	807	149	21	244	214	1202
1996	8879	5843	67	6	1012	151	23	257	217	1223
1997	9060	6320	53	3	872	147	17	255	208	1113
1998	8973	5921	45	3	1156	136	28	261	223	1129
1999	8494	5371	46	2	1244	86	10	274	293	1158
2000		5655	41		1067			283	234	

Sursa: *CNS, 1989-2000.*

România cultivă anual o suprafață de teren de aproximativ 9000 mii ha, cu oscilații relativ mari de la un an la altul determinate, în principal, de condițiile naturale. Cerealele boabe dețin cele mai mari suprafețe (în jur de 6000 ha) cu tendință de scădere în a doua jumătate a anilor '90. Dintre culturile cerealiere, o extindere a suprafeței a cunoscut porumbul, cultură preferată de micii producători, pe de o parte datorită multiplelor sale utilizări - în consumul uman şi furajarea animalelor, iar pe de altă parte faptului că necesită cheltuieli mai mici atât cu recoltarea care se poate face manual, cât şi cu sămânța.

Plantele leguminoase - mazăre şi fasole - au ocupat suprafețe în descreştere, la aceasta contribuind costurile relativ ridicate şi randamentele mici.

Dintre plantele tehnice, plantele textile şi-au diminuat drastic suprafața de teren; aceeaşi tendință s-a manifestat şi la plantele uleioase - soia, rapița, in pentru ulei şi ricin. Numai suprafețele cultivate cu floarea soarelui au cunoscut o creştere, dublându-se în ultimii ani, datorită atât stimulării prin preț cât şi solicitărilor la export. În privința plantelor pentru alte industrializări, s-a redus considerabil suprafața alocată sfeclei de zahăr ca urmare a cheltuielilor mari de producție şi prețurilor scăzute oferite producătorilor.

În scădere au fost şi suprafețele cultivate cu cartofi şi cu legume.

Cea mai mare suprafață cultivată este concentrată în regiunile sud, sud-est, sud-vest şi nord-est, care împreună însumează 71% din suprafața cultivată a României. În aceste regiuni este concentrată şi cea mai mare suprafață ocupată cu cereale. Celelalte regiuni, situate în partea de vest a României, dețin suprafețe mai mari ocupate cu păşuni şi fânețe care le situează pe primul plan în creşterea bovinelor şi ovinelor, precum şi a suprafețelor cultivate cu cartofi şi plante tehnice.

Proprietatea privată asupra pământului stă la baza formării gospodăriilor agricole individuale şi a formelor asociative - societăți agricole cu personalitate juridică şi asociații familiale.

Gospodăriile agricole individuale reprezintă principalul rezultat al reconstituirii şi constituirii dreptului de proprietate asupra pământului pe baza Legii nr. 18/1991, modificată şi completată în ultimii ani. Din categoria gospodăriilor agricole individuale fac parte gospodăriile țărăneşti, exploatațiile familiale cu caracter comercial, precum şi exploatațiile nefamiliale. Cele mai multe din aceste gospodării sunt de autoconsum.

Tabelul nr. 2

Numărul şi suprafața gospodăriilor agricole individuale, societăților agricole şi asociațiilor familiale

	Număr	Suprafața (mii ha)	Suprafața medie (ha)
Gospodării agricole individuale	4259933	10054	2,36
Societăți agricole cu personalitate juridică	3724	1592	427
Asociații familiale	6836	648	95

Sursa: *Ministerul Agriculturii, Alimentației şi Pădurilor, 2002.*

Societățile agricole şi asociațiile familiale au luat naştere pe baza Legii nr. 36/1991. Societățile agricole sunt societăți de tip privat cu capital variabil şi un număr nelimitat de asociații; ele au personalitate juridică. Asociațiile familiale sunt forme simple de asociere, de cooperare, fără personalitate juridică. Pământul utilizat de societățile agricole şi asociațiile familiale este proprietatea membrilor asociați.

Din suprafața agricolă a României, gospodăriile agricole individuale dețin 67,7%, societățile agricole 10,7%, iar asociațiile familiale 2,9%, în total fiind 81,3%.

Gospodăriile agricole individuale sunt dominante în toate regiunile țării, dar au o pondere mai mare în zonele de deal şi de munte.

Formele asociative sunt situate în marea lor majoritate în regiunile de sud, sud-est şi sud-vest, în special în județele din Câmpia Română. În aceste trei regiuni sunt situate 62% din societățile agricole şi 78% din asociațiile familiale cu 72% şi, respectiv 78% din suprafața acestor forme asociative. În regiunile vest, nord-vest şi centru, având județe situate în zona colinară a României, funcționează numai 25% din societățile agricole şi 11% din asociațiile familiale, suprafața utilizată reprezentând 20% în primul caz şi 9% în al doilea.

Tabelul nr. 3

Situația gospodăriilor agricole individuale, a societăților agricole cu personalitate juridică şi a asociațiilor familiale, pe regiuni

Regiunea	Gospodări	individuale	Societăți	agricole	Asociații familiale	
	Număr	Suprafața (ha)	Număr	Suprafața (ha)	Număr	Suprafața! (ha)
Nord-est	896025	1625525	312	84915	605	73985
Sud-vest	473416	1047978	672	365625	2038	305115
Sud	718261	1179446	1152	608364	1351	147264
Sud-vest	599871	1306124	498	I 175916	1929	57671
Vest	372657	1386647	249	152229	508	42572
Nord-vest	622034	1709022	306	98943	149	9013
Centru	522659	1640860	371	80693	205	7531
Bucureşti	3098	2665	3	614	1	50
Total	4259933	10054348	3724	1591256	6836	647908

Sursa: *calcule proprii pe baza informațiilor din buletinele statistice ale Ministerului Agriculturii, Alimentației şi Pădurilor, 2002.*

Proprietatea publică şi privată a statului stă la baza funcționării unor forme de organizare a producției agricole cum sunt: stațiuni de cercetare ştiințifică, ferme didactice, societăți agricole comerciale cu capital majoritar de stat, aflate în plin proces de privatizare, asociații ale salariaților, companii private care se

formează prin cumpărarea de acțiuni, active sau concesionarea de terenuri de la societățile cu capital majoritar de stat.

În agricultura României, structura de organizare a producției agricole este bimodală, caracterizată prin exploatații mici (predominant țărăneşti), la un pol şi mari şi foarte mari (societăți agricole comerciale cu capital majoritar de stat, forme asociative, companii private, care iau naştere pe baza arendei sau concensionării de terenuri) la celălalt pol.

În acest sens, este edificatoare structura unităților agricole după clasa de mărime.

Tabelul nr. 4

Structura exploatațiilor agricole după clasa de mărime

Clasa de mărime (ha)	Număr	% din total	Suprafața (ha)	% din total	Suprafața medie (ha)
1-5	2037471	81,16	5448334	44,09	2,67
5-10	448147	17,85	2801778	22,67	6,25
10-20	14741	0,59	167325	1,43	11,96
20-50	229	0,01	7542	0,06	32,93
>50	9886	0,39	3923579	31,75	396,88
Total	2510474	100,00	12357558	100,00	4,92

Sursa: *calcule proprii pe baza informațiilor din buletinele statistice ale Ministerului Agriculturii, Alimentației şi Pădurilor.*

Notă: *n-au fost luate în calcul unitățile de sub 1 ha (1619482) şi suprafețele de teren corespunzătoare (962427 ha) precum şi datele referitoare la institute şi stațiuni de cercetare ştiințifică, ferme didactice, societăți naționale, primării şi ministere.*

Concluziile principale ale analizei sunt următoarele:

- ponderea unităților mici, cu până la 5 ha reprezintă 81% din totalul unităților, iar ponderea lor în suprafața agricolă 44%;
- ponderea unităților de dimensiuni mici spre mijlocii, cuprinse între 5 şi 10 ha, reprezintă 18% din totalul unităților şi 23% din suprafața agricolă;
- unitățile de dimensiune mijlocie, care dețin între 10 şi 50 ha, sunt aproape inexistente, ponderea lor fiind mai mică de 0,50%, atât din numărul exploatațiilor, cât şi din suprafața agricolă;
- unitățile mari şi foarte mari, cu o suprafață de 50 ha şi peste, reprezintă sub 0,50% din număr şi exploatează aproape 1/3 din suprafața agricolă;
- suprafața medie pe țară de sub 5 ha relevă nivelul înalt de fragmentare a pământului.

Ca urmare a procesului de retrocedare a terenurilor agricole până la 50 ha celor îndreptățiți, pe baza Legii nr. 1/2000, modificată şi completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102 din 27 iunie 2001 şi de privatizare a societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică şi

privată a statului cu destinație agricolă pe baza Legii nr. 268/2001, structura exploatațiilor agricole după clasa de mărime va suferi unele modificări în sensul apropierii extremelor şi creşterii ponderii exploatațiilor de dimensiuni mijlocii.

Studiul elaborat de Banca Mondială în anul 2001 relevă faptul că s-a redus suprafața cultivată şi gradul de fărâmițare a crescut. La întrebarea: *"cât teren s-a cultivat în anul 2000?"* ponderea răspunsurilor a fost:

Caseta nr. 1

	1996	2000
	suprafața medie (ha)	
- în cadrul gospodăriei - ha	2,1	1,73
- în cadrul gospodăriei - %	91,9	91,5
- în asociații formale/informale - ha	0,8	0,63
- în asociații formale/informale - %	33,7	26,3

1.2. Structuri productive

Comunitățile rurale sunt din punct de vedere economic puternic dependente de agricultură.

Ponderea cea mai mare este constituită de cultivarea cerealelor datorită faptului că ele asigură alimente de bază în alimentația populației rurale şi reprezintă o sursă importantă de hrană pentru animale.

Tabelul nr. 5

Culturi agricole - suprafață cultivată şi producție

Culturi agricole	1996	2000
Cereale - suprafețe medii (ha)	1.50	1,73
Cereale - %	88	92
Cereale - producție medie (kg)	3360,4	3058,8
Plante tehnice (ha)	0,15	0,19
Plante tehnice -%	29	24
Plante tehnice (kg)	798,3	505,8
Culturi furajere (ha)	0,42	0,34
Culturi furajere - %	51	41
Culturi furajere (kg)	1306,6	797,0
Legume (ha)	0,03	0,06
Legume - %	26	36
Legume (kg)	123,4	148,6
Struguri (ha)	0,08	0,06
Struguri - %	23	27
Struguri (kg)	380,4	376,0
Fructe (ha)	0,03	0,02
Fructe - %	9	6
Fructe - (kg)	95,7	67,5

Sursa: *calcule IE A bazate pe "Survey of World Bank", 2001 (lucrare nepublicată).*

Tendința este evident spre o agricultură cerealieră şi o reducere a cultivării plantelor tehnice. De semnalat este creştere suprafețelor şi producțiilor de vegetale, produse destinate comercializării.

Diversitatea culturilor este redusă: dacă în 1996 cultivau şapte culturi 6,7% în 2000 numai 2,5% dintre intervievați mai cultivau şapte culturi; dacă în 1996 cultivau peste opt culturi în 2000 doar 1,9% mai aveau această diversitate.

În profil regional se remarcă o distribuție determinată de condițiile pedoclimatice existente.

Tabelul nr. 6

Producții medii la hectar

Culturi	**1996**	**2000**
Porumb	3224,3	2479,0
Grâu	1591,4	1888,5
Cartofi	1761,3	9141,7
Floarea-soarelui	668,8	1189,7
Fructe	1375,1	5694,3
Orz	1230,5	1977,7
Sfeclă de zahăr	4739,8	23729,3
Fân	2616,4	2837,0
Lucerna, trifoi	2101,8	4479,3
Soia	568,0	0,0
Ovăz	936,9	2048,3
Legume	517,4	4204,7
| Struguri	1203,2	8489,3

Sursa*: calcule IE A bazate pe "Survey of World Bank", 2001 (lucrare nepublicată).*

Analiza activităților zootehnice a surprins următoarele caracteristici:

- grad redus de concentrare a efectivelor:
  - 1,0 vaci/gospodărie;
  - 1,6 porci/gospodărie;
  - 3,0 oi/gospodărie;
  - 17,5 găini/gospodărie;
- dotarea tehnico-materială redusă;
- folosirea unor anexe gospodăreşti de mică capacitate (grajd 23 m^2, saivan oi 17 m^2); din punct de vedere al modernității şi funcționalității lor, aceste construcții au un grad ridicat de uzură (grajd-28 ani vechimea medie, staul-20 ani vechimea medie), fiind construite din materiale locale;
- organizarea tradițională a proceselor de producție ca sisteme cu circuit închis sau semiînchis (Marioara Rusu: "Restructurarea fermelor în România: cauze, eficiență şi implicații politice", p.53 şi studiul Băncii Mondiale, 2001).

1.3. Marketing

Comunitățile rurale din România sunt caracterizate de o economie de subzistență. Valorificarea producției agricole reprezintă o problemă a întregului sector, nu numai a sectorului privat. Funcția de comercializare este specifică unui număr redus de gospodării: din totalul gospodăriilor investigate 17,6% vând cereale, fructe sau legume şi 24,8% vând produse animaliere (în 1998).

Față de anul 1996, când 49% dintre gospodăriile investigate au vândut cel puțin un produs agricol, în domeniul comercializării în 1998 se înregistrează o diminuare a activității, atât datorită lipsei factorilor moderni de realizare a unor producții ridicate cât şi lipsei aproape totale a mijloacelor moderne de valorificare a produselor agricole.

Dacă analizăm comportamentul comercial în funcție de vânzarea cu contract şi vânzarea fără contract a produselor obținute în propria gospodărie constatăm că există o restrângere drastică a lui. Vânzările pe baza de contract a produselor vegetale sunt făcute de 4,7% dintre subiecții investigați. Distribuția teritorială indică o accentuare a funcției comerciale a gospodăriilor din Moldova de Podiş şi cea Colinară.

Tabelul nr. 7

Vânzarea produselor vegetale, pe agroregiuni

-% -

Vânzări/agroregiuni	Cu contract
Câmpia de Vest	3,9
Transilvania	1,7
Oltenia de sud	-
Subcarpații de sud	2,8
Moldova colinară	8,7
Moldova de podiş	9,6
Câmpia Dunării de Jos	8,3
Câmpia Română Centrală	5,2
Total	4,7

Sursa: *calcule proprii bazate pe date din lucrarea "Restructurarea fermelor în România: cauze, eficiență şi implicații politice", IE A, 1998.*

Economia rurală are o certă tendință de contractare ca răspuns la efectele macrostabilizării.

Pentru produsele lapte de vacă şi carne de vită, opțiunile s-au focalizat către întreprinderile de stat, iar pentru comercializarea brânzei 50% dintre subiecții investigați s-au îndreptat spre sectorul privat.

Au vândut produse animaliere 38,2% dintre subiecții din Câmpia de Vest, 36,6% din cei din Transilvania, 31,3% dintre subiecții zonei Moldovei colinare, 22,5% din Moldova de podiş, 22,2% din Câmpia Română Centrală şi 22,0% din cei din Oltenia de sud.

Tabelul nr. 8

Produse vândute (cantități)

Produs	1996	2000
Porumb - medie (kg)	299,7	156,1
Porumb %	14	9
Grâu - medie (kg)	114,8	158,6
Grâu %	8	7
Cartofi - medie (kg)	62,6	66,3
Cartofi %	4	4
Legume - medie (kg)	53,5	126,4
Legume %	2	4
Fructe - medie (kg)	15,2	11,1
Fructe %	1	1
Porc - greutate în viu - medie (kg)	32,1	6,6
Porc - greutate în viu - %	9	3
Carne pasăre - în viu - medie (kg)	0,2	0,0
Carne pasăre - greutate în viu %	0	0
Lapte - medie (1)	353,4	255,4
Lapte %	19	11
Ouă - medie (bucăți)	23,4	4,3
Ouă %	4	1
Vânzător	**1996**	**2000**
Agenție de stat	44,7	6,3
Altă gospodărie	37,7	24,9
Comercianți privați	23,7	35,4
La piață	53,2	67,0
Unitate procesatoare privată	16,5	20,4
Unitate procesatoare de stat	32,4	16,8
Altele	3,2	0,7

Sursa: *calcule IEA bazate pe "Survey of World Bank", 2001 (lucrare nepublicată).*

1.4. Servicii pentru agricultură

Utilizarea serviciilor pentru agricultură de către gospodăriile investigate este redusă: 3,2% din totalul populației investigate apelează la camerele agricole, 5,3% consultă un inginer agronom, 64,9% apelează la doctorul veterinar, 1,6% apelează la un contabil, 22,4% solicită servicii mecanizate şi 17,9% apelează la firme private specializate. Puterea financiară, obişnuințele productive, facilitățile comportamentale determină accesul şi utilizarea diferențiată pe agroregiuni.

Dacă analizăm evolutiv, constatăm că serviciile private au o tendință de creştere evidentă.

Tabelul nr. 9

Servicii de consultanță

Consultanță	1996	2000
Camera Agricolă (servicii utilizate în ultimii 2 ani)	11,0	11,1
Ingineri agronomi (servicii utilizate în ultimii 2 ani)	4,7	8,5
Medici veterinari (servicii utilizate în ultimii 2 ani)	69,9	53,4
Servicii de mecanizare (servicii utilizate în ultimii 2 ani)	35,5	6,9
Întreprindere agricolă privată (servicii utilizate în ultimii 2 ani)	3,9	3,8
Asociație agricolă (servicii utilizate în ultimii 2 ani)	25,9	13,7
Persoane individuale private (servicii utilizate în ultimii 2 ani)	39,6	45,4
Total gospodării care apelează la servicii de consultanță - %	88,4	75,6

***Sursa**: calcule IEA bazate pe "Survey of World Bank", 2001 (lucrare nepublicată).*

Gospodăriile rurale sunt încă "utilizatori timizi" ai serviciilor specifice creditării rurale. În general, împrumuturile pentru care apelau la bănci erau pentru investiții productive.

S-a constatat că gospodăriile pluriactive au un capital social pe care-l utilizează mult mai eficient decât celelalte tipuri şi totodată o uşurință comportamentală în abordarea creditului bancar. Corelațiile semnificative din punct de vedere statistic şi sociologic sunt între investițiile în echipament agricol, pomicole şi cheltuielile lunare făcute în gospodăria rurală.

Tabelul nr. 10

Tipuri de investiții

-%-

	1996	2000
Cumpărare echipamente agricole	4,4	2,8
Plantat pomi fructiferi	2,8	1,4
Cumpărare animale	23,9	13,7
Cumpărare pământ	2,1	2,6
Cumpărare anexe noi/îmbunătățiri aduse celor vechi	7,7	5,7
Dezvoltarea unei întreprinderi private nonagricole	1,0	0,5
Dezvoltarea unei întreprinderi alimentare private	0,1	0,1
Cumpărarea unei locuințe noi/îmbunătățirea condițiilor de locuire	5,2	4,9
Cumpărarea unui automobil/camion/ARO	1,6	1,5
Educația copiilor	14,1	16,6

***Sursa**: calcule IEA bazate pe "Survey of World Bank", 2001 (lucrare nepublicată).*

Datorită extinderii sărăciei, în rural se constată o diminuare a investițiilor, inclusiv şi a celor tradiționale care acordau un prestigiu social în comunitate: cumpărarea animalelor scade de la 23,9% la 13,9% sau construirea unei case noi a scăzut de la 5,2% la 4,9%. Sursele de creditare au suportat modificări structurale semnificative: creditele de la băncile de stat au devenit 0 în 2000 (de la 5% în 1996) în schimb sunt preferate băncile particulare (de la 0,5% în 1996 s-a ajuns la 1,1% în 2000).

1.5. Structuri ale resurselor de muncă

În perioada 1996-2000 s-au înregistrat următoarele tendințe: o creştere clară a ponderii populației ocupate în agricultură, o reducere a populației ocupate în industrie şi începutul scăderii populației ocupate în sectorul terțiar. Fenomenul pluriactivității este probabil să determine o mişcare de recul datorită restrângerii ofertei ocupaționale rurale.

Caseta nr. 2

Stucturi ale resurselor de muncă pe domenii de activitate

Domeniu de activitate	1996	2000
Agricultura - %	78	81
Industrie/lucrări publice - %	8	6
Servicii - %	13	12
Agroindustrie - %	1	1
	100	100

***Sursa**: calcule IEA bazate pe "Survey of World Bank", 2001 (lucrare nepublicată).*

Studiile comparative au identificat un proces de îmbătrânire rurală accentuată, vârsta medie a şefilor de gospodărie este de 64 de ani.

Din punct de vedere al nivelului instructional, s-a constatat preponderența celor care au absolvit între 4-7 clase: numărul mediu de ani de şcoală pentru populația din gospodăriile agricole individuale este de 10 ani.

Ca o caracteristică a mediului rural, s-a remarcat o mobilitate rezidențială redusă: aproximativ 78% din populația investigată locuieşte permanent în satul în care s-a născut. În schimb mobilitatea ocupațională este accentuată: 23% declară că au avut şi o ocupație agricolă.

Caseta nr. 3

Forță de muncă	1996	2000
• Ocupată doar în agricultură - %	61,6	67,2
• Ocupată în agricultură și o a doua ocupație non-agricolă - %	0,3	0,2
• Ocupată doar în sectoare nonagricole - %	14,3	13,7
• Ocupată în sectoare nonagricole și o a doua ocupație agricolă	4,5	2,9

Pentru că economia specifică comunităților rurale din România este de tip țărănesc, există trei tipuri de utilizare a forței de muncă: primul tip, preponderent, este cel în care se utilizează forța de muncă a gospodăriei rurale, al doilea tip este cel al "schimbului de forță de muncă" între vecini, prieteni şi rude, iar ultimul, cel al utilizării forței de muncă angajate (lucrători sezonieri sau permanenți).

În general, modelele de utilizare a forței de muncă sunt caracterizate de existența formelor combinate; preponderent a rămas tipul utilizării, în principal, al forței de muncă de care dispune gospodăria rurală. Se preferă o utilizare fragmentată a forței de muncă din afara gospodăriei, determinată de activitățile agricole care necesită un consum mare de forță de muncă în anumite perioade; indiferent de tipul de gospodărie utilizarea lucrătorilor sezonieri este o practică din ce în ce mai răspândită.

1.6. Sărăcia rurală

Populația din mediul rural este mai expusă riscului de a avea un nivel de trai redus, rata sărăciei situându-se peste cea de la nivel național. Explozia actuală a sărăciei rurale este cu atât mai gravă cu cât populația rezidentă în acest mediu se cifrează, conform datelor Recensământului populației din 2002, la 47%.

Tabelul nr. 11

Rata sărăciei la nivel național şi rural (prag de sărăcie 60% din cheltuiala medie pe adult echivalent)

Anul	Rata sărăciei		
	Național	Urban	Rural
1995	25,27	19,01	32,75
1999	41,2	34,1	49,7

Sursa: *Teşliuc, E. D. Veniturile gospodăriilor rurale şi participarea lor pe piață într-un mediu de reformă, material de discuții; 2000, p. 9.*

Logica amplificării acestui fenomen social negativ este rezultatul situației conjuncturale în care a evoluat România postcomunistă. Declinul din sectorul industrial a acționat ca un factor de împingere - spre zonele rurale - a populației urbane, în timp ce reforma proprietății funciare a avut rolul de a inversa sensul migrației interne a populației față de perioada comunistă. Drept urmare, între 1990 şi 2000, ponderea populației ocupate în agricultură a înregistrat un *trend* permanent ascendent, ajungând în 2000 la 40,8%. Această tendință este explicată prin lipsa oportunităților de angajare în activități nonagricole oferite populației rurale, la care se adaugă fragmentarea masivă a proprietății funciare ceea ce solicită, în condițiile slabei dotări tehnice a gospodăriilor, mai multă forță de muncă. Astfel, ruralul românesc, în care agricultura este ocupația dominantă (acoperind circa 70% din populația ocupată), a jucat rolul de "absorbant social"

al şomerilor[1], amortizând şocurile administrate organismului social de restructurarea economică.

Tabelul nr. 12

Populația ocupată pe activități ale economiei naționale şi fluxurile migratorii urban-rural (1990-2000)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Populația ocupată mii pers., d. c.	10840	10458	10011	9379	8813	8629
- industrie	4005	3301	2882	2741	2317	2004
- agricultură	3055	3362	3561	3249	3296	3523
- agricultură -%	28,2	32,1	35,6	34,6	37,4	40,8
Rata fluxurilor migratorii urban-rural la 1000 locuitori		3,8	4,7	6,7	7,7	8,1

Sursa: INS, *Anuarul statistic al României, ediție electronică, 2002.*

Diminuarea altor surse de venit, îndeosebi a salariilor, a condus la deteriorarea nivelului de trai al locuitorilor din mediul rural. Agricultura practicată în condiții tradiționale nu aduce bunăstare, ci asigură doar subzistența gospodăriilor rurale. Mai mult, prin migrația urban-rural au plonjat în satele româneşti familii sărăcite, incapabile să se adapteze noilor condiții ale pieței forței de muncă urbane din cauza lipsei resurselor educaționale, profesionale, materiale şi, nu în ultimul rând, a vârstei înaintate (din perspectiva vieții active).

Spirala acestor efecte perverse adânceşte nivelul sărăciei rurale, transformând-o într-un flagel cronic şi de durată cu implicații deosebit de grave asupra dezvoltării viitoare.

Pe de altă parte, datele statistice relevă existența unor diferențe regionale substanțiale, relativ la nivelul sărăciei rurale, dinamica lor fiind surprinsă în graficul nr. 1. Dinamica exploziv ascendentă a acestui fenomen afectează îndeosebi regiunile cu spor natural pozitiv (nord-est unde rata sărăciei depăşeşte 40%); spațiul rural circumscris zonelor considerate dezvoltate (Bucureşti, vest) în care se resimt acut efectele pierderilor de venituri neagricole ca urmare a restructurării industriale. Singura care face rabat de la acest *trend* general este regiunea din sud-vest, în care rata sărăciei chiar s-a diminuat uşor între 1995 si 1998, scăzând de la 32,72% la 32,5%.

Explicarea acestor diferențieri regionale nu face obiectul analizei de față, însă atragem atenția asupra cronicizării fenomenului sărăciei rurale care reprezintă, în sine, un obstacol în calea dezvoltării viitoare prin corolarele sale: deficit educațional, alienare comportamentală, instalarea unei stări de apatie generalizată, autarhizarea comportamentelor productive etc. Eşuați într-o

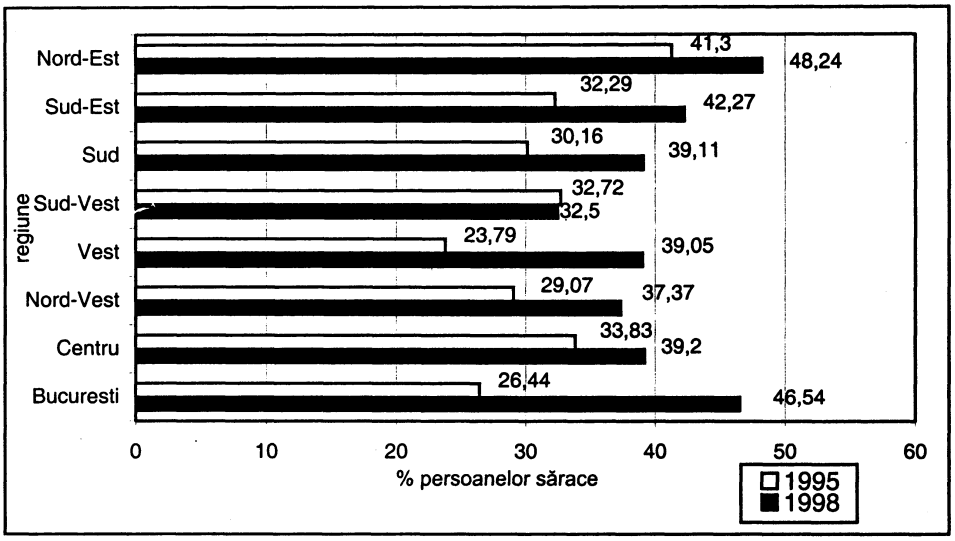
[1] OECD, *Evaluarea politicilor agricole - România,* 2000, p. 54.

mentalitate fatalistă, indivizii nu mai întrevăd nici o cale de ieşire din starea de sărăcie, ceea ce blochează orice intenţie sau acţiune constructivă.

Amplificarea sărăciei produce deteriorări grave la nivel social şi economic: erodarea nivelului de educaţie, diminuarea acumulărilor de patrimoniu, procese de dezintegrare socială etc.

Graficul nr. 1

Evoluţia ratei sărăciei rurale pe regiuni (prag de sărăcie 60%)



***Sursa**: Chircă, C.; Teşliuc, E. D. (coord.), De la sărăci la dezvoltare rurală, BM, CNS, 1999, p. 98,110.*

Ne vom concentra atenţia în cele ce urmează asupra acestor efecte ce cristalizează o adevărată "cultură a sărăciei"[1] descrisă prin comportamente şi stiluri de viaţă caracteristice sărăciei cronice, asociate cu stări de descurajare, apatie, demoralizare.

O înţelegere nuanţată asupra sărăciei ca fenomen care afectează funcţionarea sistemului social la nivelul tuturor elementelor componente, începând cu individul şi familia, arată relaţia cauză-efect existentă între sărăcie şi rata de cuprindere şcolară, violenţa domestică, alcoolism, divorţialitate, criminalitate, morbiditate, mortalitate, migraţie.

---

[1] ICCV, PNUD, *Situaţia sărăciei în România,* iunie 2001, p 33.

• **Rata de cuprindere şcolară**

Un nivel de educaţie redus al adulţilor din gospodărie determină un nivel scăzut al veniturilor acesteia, independent de alte caracteristici ale gospodăriei. Învăţământul este unica şansă a copiilor acestor familii de **a** depăşi în viitor statutul de sărac.

Participarea şcolară este condiţionată în bună măsură de sprijinul familiei: copiii proveniţi din familii sărace au un nivel de educaţie redus, datorită ratelor sensibil mai ridicate de neparticipare şcolară şi deci au şanse de reuşită şcolară sensibil diminuate. Majoritatea celor care abandonează şcoala sau nu se înscriu deloc provin din familii sărace cu probleme sociale.

Tabelul nr. 13

Indici ai gradului de cuprindere şcolară - 1999-2000

Indicator	Urban	Rural
Gradul de alfabetizare al populaţiei adulte (%) -1999	99,0	94,7
Rata brută de cuprindere şcolară în toate nivelurile de 'învăţământ (%) 1999/2000	80,3	44,6
Copii de 7-14 ani necuprinşi în învăţământ (%) 1999/2000	2,9	3,6
Ponderea populaţiei adulte fără pregătire secundară şi superioară (%) 1992	12,5	38,4
Absolvenţi de învăţământ secundar (% faţă de populaţia în vârstă de absolvire) 1999	109,0	16,7
Gradul de cuprindere în învăţământul superior (% faţă de populaţia de 19 - 23 ani) 1999	48,5	0,2

Sursa: *Raportul naţional al dezvoltării umane. România 2001-2002, Editura Expert, Bucureşti, 2001.*

Erodarea sistemelor sociale de sprijin a făcut ca dependenţa participării şcolare de sprijinul familiei să crească enorm în ultimii ani. Această stare de fapt are implicaţii majore în două direcţii:

- creşterea îngrijorătoare a neparticipării/abandonului la nivel elementar obligatoriu de şcolarizare din cauza lipsei condiţiilor materiale elementare (hrană, îmbrăcăminte, rechizite, posibilităţi de transport);
- efectul de dependenţă inversă manifestat prin grevarea severă a bugetului familiei, având ca rezultat restricţionarea dramatică a altor capitole de cheltuieli.

Frecvenţa şcolară redusă în zonele rurale sărace este cauzată, printre altele, şi de folosirea copiilor ca forţă de muncă în gospodărie sau ca zilieri pentru acoperirea deficitului de venit al familiei.

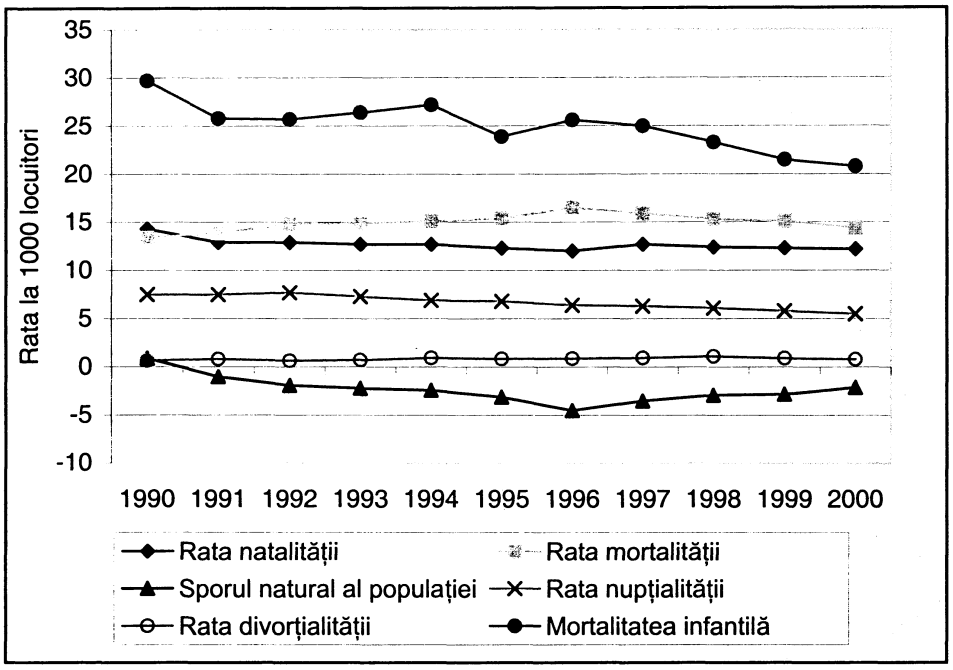
Nu în ultimul rând, sărăcia afectează însăşi calitatea actului educaţional; în mediul rural folosirea profesorilor suplinitori, lipsa materialelor şi a mijloacelor de învăţământ adecvate grevează asupra calităţii procesului de învăţământ. În consecinţă, aceşti copii au şanse reduse să urmeze o treaptă superioară de

învățământ. Absența studiilor sau/şi a unei profesii îngreunează găsirea unui loc de muncă şi va reprezenta o sursă sigură de sărăcie în viitor. Oportunitățile pe piața muncii ale celor care acum renunță la educația postgimnazială sunt extrem de reduse. Mobilitatea lor este minimă, iar şansele de a ocupa în viitor o poziție marginală pe piața muncii sunt extrem de mari, ceea ce îi plasează într-o situație economică cu vulnerabilitate ridicată.

- **Indicatorii calității vieții rurale - natalitate, mortalitate, mortalitate infantilă, divorțialitate** - sunt o oglindă fidelă a modului în care sărăcia afectează mişcarea naturală a populației.

Graficul nr. 2

Mişcarea naturală a populației rurale



***Sursa**: INS, Anuarul statistic al României, ediție electronică, 2002.*

Sporul natural al populației rurale a înregistrat, în întreaga perioadă de tranziție, valori negative, consecință a acțiunii conjugate a doi factori - natalitatea în scădere şi mortalitatea în creştere -, ambii fiind rezultantă directă a amplificării stării de sărăcie. În privința natalității se manifestă o nouă tendință în lumea rurală: raționalizarea naşterilor în funcție de posibilitățile de îngrijire a copiilor.

Specialiştii în fenomene demografice sunt unanim de acord în a afirma că în lumea satului există un pattern pronatalist. Datele statistice ale ultimului deceniu, deşi confirmă acest model certificând o rată a natalității net superioară în rural față de urban, relevă în acelaşi timp şi o evoluție generală descendentă a acestui indicator (de la 14,3 născuți vii la 1000 de locuitori în 1990, la 12,3‰ în 2000). Ne putem face astfel o imagine asupra gravității fenomenului cu care se confruntă lumea satului românesc care, deşi conservatoare prin excelență, ajunge să-şi nege propriile modele culturale.

Pe de altă parte, mortalitatea a crescut şi ea cu 2% în intervalul studiat pe seama precarității infrastructurii sistemului medical din rural unde reveneau la un medic 1698 de persoane în 1999, comparativ cu o medie națională de 486 de persoane/medic (306 persoane/medic - medie urbană). Mai mult, cel mai adesea, unitățile medicale sunt amplasate la distanțe apreciabile, familiile sărace nedispunând de resursele necesare utilizării unui mijloc de transport spre a se deplasa la medic sau pentru a-şi procura medicația necesară.

- **Violența domestică, divorțialitate, alcoolism şi alte fenomene anti-sociale**

Sărăcia acționează în cazul violenței domestice ca factor cauzal în două moduri: direct sau indirect prin corolarele ei - alcoolism, deficit educațional, îmbrățişarea unei mentalități fataliste.

Individul, în rolul său de membru al unei familii, are ca scop propria lui supraviețuire, pe care o doreşte cât mai decentă şi, da asemenea, are responsabilități pentru bunăstarea familiei sale. Sărăcia devine o barieră în realizarea acestor scopuri ale individului, care face să crească starea de stres, de disconfort, de intoleranță a individului față de situația prin care trece. Omul nu mai poate acționa ca ființă rațională, ci ca un animal în pericol. El poate ataca sau fugi. În consecință, îi va ataca pe cei față de care are responsabilități pe care nu le poate împlini şi pe care, deci îi resimte ca pe o povară. Îşi va bate copii cărora nu le va putea asigura hrana, educația; îşi va bate soția care, la rândul ei, având aceleaşi trăiri față de situația de sărăcie prin care trec, va reacționa în acelaşi fel violent şi irațional.

A doua variantă, fuga din situație, va duce la abandonul familiei. Numărul mare şi în creştere al divorțurilor, adesea având ca motiv de separare violența domestică, este o dovadă a gradului alarmant de sărăcie care afectează societatea rurală.

Aceleaşi mecanisme de bază care asigură supraviețuirea individului sunt puse în valoare şi în cazul factorilor deduşi de sărăcie. Astfel, fuga din situație îl va plonja pe individ într-o altă lume, cea mai la îndemână fiind beția. În această lume paralelă realității, omul se simte puternic şi dornic de a ataca[1].

[1] Muntean, A. - *Sărăcia şi violența domestică,* în: Sărăcia şi drepturile omului - România, 1998, PNUD.

Infracționalitatea devine deci şi ea un corolar al sărăciei. Frustrările pe care indivizii, aflați în situația de sărăcie, le resimt, se răsfrâng asupra celor din jur, dovada cea mai clară fiind rata ridicată a infracționalității rurale care, la nivelul anumitor componente ajunge să fie chiar dublă, comparativ cu cea urbană.

Tabelul nr. 14

Rata infracționalității pe principalele infracțiuni şi mediile în care s-au comis (2000)

Indicatori	Urban	Rural
Numărul condamnărilor definitiv la 1000 locuitori, d. c.	**3,1**	**3,6**
- infracțiuni contra persoanei	**0,7**	**1,4**
- infracțiuni contra patrimoniului	**1,8**	**1,3**

Sursa: *calcule proprii după Anuarul statistic al României, INS, 2002, ediție electronică.*

Infracțiunile contra persoanei (omucideri, lovituri şi vătămări corporale, infracțiuni privitoare la viața sexuală etc.) sunt de două ori mai numeroase în rural, ele fiind puse pe seama violenței domestice, a alcoolismului - deosebit de frecvent în rural -, a tentativelor de furt.

Infracțiunile contra patrimoniului atât privat cât şi public (furturi, tâlhării etc.) se cifrează la cote înalte, deşi frecvența lor este mai scăzută în rural. Aceste acțiuni antisociale au la bază răsturnarea valorilor morale, îndeosebi a celor privind autorealizarea prin muncă. Barometrele de opinie publică realizate în România reflectă degradarea valorilor muncii, respondenții apreciind, în proporții covârşitoare, că nu "efortul şi meritul personal" explică succesul, ci mai degrabă speculația la limita legalității sau chiar dincolo de ea.

Dumitru Sandu, în lucrarea sa: "Spațiul social al tranziției" aprecia că valorizarea muncii este mai puternică în rural, ceea ce explică, într-o oarecare măsură, diferența dintre cele două medii rezidențiale în privința infracțiunilor contra patrimoniului[1].

Implicațiile economice ale sărăciei rurale sunt corolarul efectelor negative pe care acest fenomen le produce la nivelul societății, sărăcia actuală devenind sursa adâncirii sărăciei şi a vulnerabilității viitoare. Închiderea autarhică a gospodăriilor rurale, amploarea pe care a luat-o economia subterană, consecințele asupra comportamentelor antreprenoriale active, iată câteva efecte negative care periclitează şansele unor evoluții pozitive în viitor.

- **Consolidarea economiei subterane**

Strategie generată de nevoia de a face față dificultăților tranziției, economia subterană a luat o deosebită amploare, unii autori apreciind că reprezintă actualmente peste 40% din economia reală. Din cauza dimensiunii acestui fenomen, el se poate transforma, prin perpetuare în timp, într-o sursă a sub-

[1] Dumitru Sandu, *Spațiul social al tranziției,* Polirom, 1999, p. 104.

dezvoltării, dând naştere unor structuri paralele economiei de suprafață, caracterizate prin sărăcie, excluziune şi criminalitate. În consecință, relațiile sociale se fragilizează, fiind înlocuite cu relații bazate mai mult pe putere decât pe lege şi moralitate[1].

Muncind ca zilieri şi doar în timpul campaniilor agricole, săracii satelor româneşti au venituri mici şi inconstante, însă, ceea ce îi afectează în cea mai mare măsură şi pe termen lung este excluderea lor din sistemele de protecție socială atât cele de sănătate cât şi cele de pensii. O dată cu înaintarea în vârstă, nu vor mai corespunde nevoilor celor care îi angajau şi vor fi excluşi din sistem. Lipsiți de orice sursă de venit, şubreziți, bolnavi şi bătrâni starea lor de sărăcie se va amplifica dramatic, lată sumbra perspectivă care îi aşteaptă.

- **Restrângerea comportamentelor antreprenoriale active**

În studiul menționat anterior, Dumitru Sandu arată că orientarea antreprenorială este departe de a fi aleatoriu distribuită în spațiul social. Orientarea pro-activă a populației se reduce aproape linear prin deplasare de la tipurile "bogat în zonă bogată", "bogat în zonă săracă" spre "sărac în zonă bogată" şi "sărac în zonă săracă". Îşi asumă riscul deschiderii unei afaceri în special persoanele cu capital maxim atât la nivel individual-familial, cât şi cu acces maxim la resursele comunitar-regionale (bogații din zone bogate). Imediat sub ei ca şi înclinație antreprenorială se situează bogații din zonele sărace. Concluzia care se poate trage de aici este aceea că influența tipului de zonă este considerabilă deoarece, pentru un nivel similar de resurse de status probabilitatea de adoptare a unor comportamente antreprenoriale este mult mai mică în zonele sărace decât în cele bogate.

Tabelul nr. 15

Orientări antreprenoriale pe tipuri de spațiu social

	Spațiul de status					
Capital → individual-familial	Redus		Mediu		Ridicat	
Resurse → comunitar-regionale	reduse	ridicate	reduse	ridicate	reduse	ridicate
	săraci în zone sărace	săraci în zone bogate			bogați în zone sărace	bogați în zone bogate
ORANT	0,15	0,33	0,48	0,83	1,01	1,15

Notă: *ORANT - indice al orientării antreprenoriale: 3 este antreprenor, 2 are de gând să deschidă o firmă şi nu mai are o alta, 1 ar dori să deschidă o firmă dacă ar câştiga o sumă mare de bani, dar nu are intenția precisă de a deschide o firmă şi nici nu are una, 0 nu are nici dorința, nici intenția de a deschide o firmă.*

Sursa: *Sandu, D., op. cit, p. 56 (pe baza datelor Barometrului de opinie publică - FSD, 1998).*

[1] ICCV, PNUD, *Situația sărăciei în România,* iunie 2001, p. 33.

Persoanele cu resurse de status de nivel mediu şi care locuiesc în zone bogate sunt mult mai deschise la nou, au o mai mare disponibilitate de acceptare a riscului decât cele care, cu resurse similare, locuiesc în zone sărace[1].

• **Închiderea autarhică a gospodăriei rurale**

Într-o apreciere anterioară notam rolul de "absorbant" al şocurilor sociale care a fost atribuit spațiului rural în tranziție. Nu vom insista aici asupra mecanismelor acestui proces, ci ne vom mărgini la a-i surprinde implicațiile la nivelul comportamentelor economice concrete.

Cea mai mare parte a populației rurale este ocupată actualmente în agricultură, proporția acesteia înregistrând, în anii tranziției, fluctuații minore în jurul valorii de 70%.

În consecință, dată fiind şi restrângerea dramatică a activităților nonagricole, veniturile gospodăriilor rurale rămân strâns dependente de agricultură.

Reconstituirea drepturilor de proprietate funciară nu a înzestrat gospodăriile rurale decât cu pământ, celelalte mijloace tehnice necesare cultivării terenului urmând a fi procurate ulterior. Deficitul resurselor financiare, acutizat în tranziție ca urmare a reducerii valorii reale a pensiilor agricultorilor şi a ajutoarelor sociale, a prețului de vânzare redus (comparativ cu cheltuielile implicate pentru obținerea lor) al produselor agricole, a ratei ridicate a gospodăriilor care nu au altă sursă de venit decât agricultura, nu a permis înzestrarea tehnică a noilor proprietari funciari cu mijloace performante de exploatare a terenului. Aceasta face ca, în continuare, producțiile să fie mici, închizând cercul tot asupra veniturilor gospodăriilor care vor fi şi ele, în consecință, mici. Urmare a acestor evoluții, se manifestă tendința de autarhizare a gospodăriei care îşi limitează fluxurile de schimb cu exteriorul. Ea îşi utilizează resursele limitate pentru a-şi asigura propria subzistență, limitându-şi activitatea doar la reproducția simplă.

• **Premise ale atenuării sărăciei rurale**

Cronicizarea sărăciei rurale este deja o crudă realitate cu implicații viitoare extrem de grave. Şansa de depăşire a acestei situații critice este amplificarea eforturilor de multiplicare ocupațională care să suplimenteze veniturile gospodăriilor rurale prin activități conexe celei principale - agroturism, artizanat, prelucrarea produselor agricole - prin care să fie eliminate valențele de subocupare ale populației rurale.

Pe termen lung însă, efectul de multiplicare al implicațiilor pozitive, în sensul diminuării sărăciei rurale revine, în opinia noastră, acțiunilor susținute de reconversie profesională. Avem motive să credem că înlăturarea constrângerilor care împiedică fluxul forței de muncă din agricultură spre activități cu valoare adăugată mai mare va asigura o creştere a veniturilor, a ocupării şi a bunăstării în spațiul rural. O astfel de strategie ar putea include investiții în infrastructura rurală şi stimularea creării şi dezvoltării activităților/întreprinderilor

[1] Sandu, D., *Spațiul social al tranziției,* Polirom 1999, p. 55-56.

nonagricole. Apariția acestor noi oportunități ocupaționale ar trebui să diminueze tendința de a consolida pământul ca factor de securitate socială. Având mai multe opțiuni pe piața muncii, care oferă venituri mai mari şi stabile decât agricultura practicată în mica gospodărie slab echipată tehnic şi fără perspective de creştere, proprietarii de teren vor fi înclinați să vândă sau să-şi arendeze proprietățile funciare.

Astfel, se va obține un dublu efect:

- potențarea eficienței activităților agricole, în primul rând, prin atenuarea problemei fragmentării excesive a terenurilor;
- Îmbunătățirea nivelului de trai al rezidentului din mediul rural.

Sunt necesare deci studii temeinice asupra oportunităților de dezvoltare pe termen lung a fiecărei regiuni/zone rurale în funcție de specificitățile fiecăreia, să se identifice acele activități nonagricole cu cel mai bun efect de antrenare. Bazându-se pe aceste informații, reconversiei profesionale îi va reveni sarcina de a face din populația activă, una adaptată noilor cerințe ale pieței forței de muncă rurale.

CAPITOLUL 2
ANALIZA INSTITUȚIONALĂ A COMUNITĂȚILOR RURALE ROMÂNEŞTI

Una dintre prioritățile politicii rurale în comunitățile rurale din România are obiective complexe.

- Dezvoltarea infrastructurii instituționale care înseamnă sistemul pieților şi a spațiilor de depozitare, organizațiile producătorilor, grupuri de comercializare, capacitate instituțională de armonizare cu infrastructura instituțională a UE. Din această perspectivă infrastructura instituțională rurală este la începutul emancipării şi modernizării, existând un sistem al pieților care este gravat de o serie de disfuncționalități; exemplele cele mai concludente sunt piața pământului, care funcționează conform a două logici: una care este reglementată legislativ şi care are instituții fragmentate, dominată de confuzii şi fracturată prin apartenență formală multiplă şi o alta care aparține realității, care este paralelă, necunoscută din punct de vedere statistic. Un alt exemplu este constituit de piața forței de muncă care nu funcționează în spațiul rural, neavând structuri specifice. Organizațiile profesionale ale producătorilor nu sunt nuclee ale capitalului instituționalizat rural, acestea existând, în general, în comunitățile rurale în care există antreprenori şi în care calitatea vieții are un nivel ridicat. Organizațiile fermierilor sunt caracterizate de fenomenul decuplării relative existând o departajare între structurile formale şi funcționarea efectivă - de amintit asociațiile. Grupurile de comercializare sunt timide ca forme de manifestare, numărul şi modul de funcționare necorepunzând necesităților reale.
- Dezvoltarea şi consolidarea infrastructurii financiare care înseamnă sisteme bancare de tip cooperativă, credit ipotecar, sistem de microcredit. Există în comunitățile rurale un deficit instituțional şi organizațional al sistemului financiar. Capitalul social care ar putea să ofere soluții nu este potențat, preferându-se aplicarea unor soluții generale, nespecifice, care nu fac decât să inhibe dezvoltarea infrastructurii financiare.
- Dezvoltarea întreprinderilor pentru diversificare ocupațională înseamnă investiții, incubatoare şi *training.* Lipsa investițiilor productive la nivel local şi continuarea investițiilor de prestigiu social la nivelul fermierului au ca rezultantă directă o incipientă diversificare ocupațională. Incubatoarele de afaceri sunt o practică necunoscută în comunitățile rurale.

- Dezvoltarea durabilă a comunităţilor rurale care înseamnă cu prioritate folosirea raţională a resurselor, gestionarea problemelor de mediu. Lipsa implicării şi a conştientizării problemelor ecologice la nivelul conştiinţei comunitare determină inadecvarea structurilor comunitare şi individuale la realizarea acestei dimensiuni.
- Dezvoltarea turismului rural şi conservarea moştenirii culturale. Este un tip al dezvoltării rurale întâlnit numai în anumite areale rurale care au o tradiţie şi o specializare funcţională în acest domeniu.
- Dezvoltarea infrastructurii rurale care înseamnă infrastructură fizică (drumuri şi reţele de comunicaţii) şi infrastructură socială (spitale, şcoli, centre culturale). Pentru comunităţile rurale acesta este punctul, veriga cea mai slabă a dezvoltării rurale; gradul de modernizarea al infrastructurii concordă cu un anumit nivel al calităţii vieţii rurale: populaţia rurală care revenea la un medic era de 1649 în anul 2000, populaţia care revenea la un cadru sanitar mediu este de 667; numărul de abonaţi radio a fost 107,8 persoane/1000 de locuitori, numărul de abonaţi la TV a fost de 121,1 persoane/1000 de locuitori, număr cititori înscrişi la biblioteci a fost de 172,9 persoane/1000 de locuitori.

Dezvoltarea rurală este un proces dinamic care nu poate, în condiţiile actuale, să-şi urmărească numai obiectivele; ea trebuie să fie precedată de o modernizare sistematică, de o transformare profundă instituţională.

Există două dimensiuni care circumscriu modele concrete ale dezvoltării rurale şi ale modernizării:

- dimensiune sistemului puterii centrale şi locale;
- dimensiunea sistemului organizaţiilor nonguvernamentale.

2.1. Dimensiunea puterii centrale

Puterea centrală trebuie să asigure la toate nivelurile stimulente pentru acţiuni şi suport politic pentru realizarea lor. Acest lucru se poate realiza în condiţiile în care ar exista raporturi complexe şi funcţionabile între Guvern, agenţiile publice şi comunităţile locale. De asemenea, relaţia dintre autoritatea centrală - Guvern - şi comunităţi trebuie să se bazeze pe un circuit informaţional eficient, care să asigure circulaţia optimă a informaţiei, dar să şi stimuleze acţiunile de dezvoltare, să ofere informaţii despre posibilităţile de multiplicare economică, să crească aspiraţiile, să genereze cererea.

În prezent, structura Guvernului este excesiv de mare cuprinzând 24 de ministere şi sute de agenţii, instituţii, fiind departe de o structură flexibilă, eficientă social.

În absenţa unei entităţi administrative centrale care să funcţioneze numai în beneficiul spaţiului rural, având ca principal obiectiv dezvoltarea rurală, instituţionalizarea problematicii rurale este disipată în obiectivele unor secvenţe şi subsecvente.

Principalele unităţi administrative centrale cu incidenţe directe sau implicite în comunităţile rurale sunt următoarele:

- Ministerul Agriculturii, Alimentaţiei, Pădurilor şi Mediului care, prin Ordonanţa de Guvern nr. 390/1997, a înfiinţat Direcţia pentru Dezvoltare Rurală (Burtea, 2002). De asemenea, acelaşi minister are în coordonare două instituţii, cu un impact instituţional puternic asupra comunităţilor rurale, Agenţia Domeniilor Statului şi Agenţia SAPARD, înfiinţate prin Ordinul ministrului nr. 337/2001. Datorită unor disfuncţionalităţii organizatorice, aceste prelungiri instituţionalizate nu funcţionează până în prezent la nivelul performanţei formale care ar asigura o dezvoltare şi o modernizare imperios necesară spaţiului rural;
- Departamentul Administraţiei Publice are obiective cu incidenţe instituţionale la nivelul fiecărui areal local rural. El a fost înfiinţat ca minister prin Decizia Guvernului nr. 8/2001, ca instituţie specializată a administraţiei publice. În prezent are statut de departament in cadrul Ministerului de Interne. Printre domeniile principale de responsabilităţi sunt: legătura cu administraţia publică locală, menţinerea contactului cu prefecturile şi serviciile descentralizate, administrarea serviciilor publice comunale activităţi de cadastru;
- Departamentul întreprinderilor Mici şi Mijlocii care elaborează şi programe, strategii instituţionalizate care pot să potenţeze factorii favorizanţi ai dezvoltării rurale, în mod deosebit cei cu implicaţii asupra diversificării ocupaţionale;
- Ministerul Lucrărilor Publice, Transporturilor, Locuinţelor şi Turismului prin obiectivele specificate instituţional (Decizia Guvernului nr. 3/2001) elaborează programe şi strategii în funcţie de necesităţile infrastructurii fizice rurale şi cele ale reţelei de apă (Burtea, 2002);
- Ministerul Educaţiei şi Cercetării elaborează şi implementează programe de modernizare a învăţământului rural. Sunt programe de reabilitare a construcţiilor şi de modernizare a procesului de învăţământ;
- Ministerul Justiţiei are ca obiectiv specific funcţionarea Oficiilor de Carte Funciară, prin Ordinul ministrului nr. 2371/C/1997.

Spectrul puterii centrale este completat de o serie de programe instituţionalizate, de secvenţe strategice care se referă implicit şi la spaţiul rural în domeniile muncii, asistenţei sanitare şi protecţiei mediului. De asemenea, există o serie de programe şi proiecte guvernamentale care îşi propun un model pragmatic al dezvoltării regionale cu incidenţe şi în sistemele locale rurale.

Exerciţiul practic al puterii centrale se realizează şi printr-o serie de instituţii mai mult sau mai puţin descentralizate:

- Agenţia Naţională de Consultanţă Agricolă (Decizia Guvernului nr. 676/1998) care are ca obiective specifice, modernizarea şi dezvoltarea sectorului micilor producătorii, diseminarea rezultatelor ştiinţifice în rândul producătorilor agricoli, inserţia fermierilor în economia

de piață;
- Fondul Român de Dezvoltare Socială (Legea nr. 129/1998) care are ca obiective, îmbunătățirea nivelului de viață pentru grupuri dezavantajate din zonele rurale sărace şi creşterea capacității de organizare şi participare la nivel comunitar;

- Oficiul Național de Cadastru, Geodezie şi Cartografie (Deciziile Guvernului nr. 1038/1996, nr. 98/1999, nr. 590/2001) care îşi propune realizarea, monitorizarea, gestionarea activității cadastrale.

Cerințele modernizării şi dezvoltării rurale sunt disipate fiind absorbite de forme multiple ale acțiunilor guvernamentale, strategiile sunt segmentate în funcție de aria de competență ministerială ceea ce determină o diluare a obiectivelor şi o satisfacere a lor sub nivelul aşteptărilor. Paralel cu acest proces are loc şi reducerea încrederii în activitatea guvernului. Dinamica încrederii a evoluat de la 45%, în anul 1997, la 38% în anul 2002. În general cota de încredere/neîncredere este determinată de gradul de mulțumire care la rândul lui este în funcție de nivelul de şcolaritate, de nivelul venitului şi de orientarea către putere; concluziile Barometrului de opinie din octombrie 2002, se situează în acelaşi registru al variabilele explicative: "Sunt într-o măsură mai mare mulțumite de activitatea Guvernului persoanele cu şcolaritate mai scăzută, cu venituri mai mici, dar cu relații utile mai mari, orientate spre putere şi cu aprecieri pozitive față de nivelul lor de trai. Dintre aceste trei categorii de variabile cea mai mare influență asupra gradului de mulțumire cu privire la activitatea Guvernului o au orientarea politică şi evaluarea traiului personal (trecut, prezent, viitor)".

2.2. Dimensiunea puterii locale

Pentru că există o accentuată diversificare economico-socială, pentru că dezvoltarea în paradigma modernității se poate realiza în matrice regionale/zonale/locale, se utilizează, începând din 1998, instituția de regiune de dezvoltare. Conform art. 4 - Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România, regiunea de dezvoltare nu este unitate administrativă şi nu are personalitate juridică. O regiune de dezvoltare are statutul unei regiuni statistice caracterizată de similitudini economice şi sociale şi de posibilitatea emergenței eforturilor de modernizare, de sinergia actelor de gestionare, de monitorizare a utilizării resurselor sau alocării resurselor.

Obiectivele Legii privind dezvoltarea regională se referă la:
- diminuarea dezechilibrelor regionale prin stimularea dezvoltării echilibrate prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate;
- prevenirea producerii de noi dezechilibre;
- pregătirea cadrului instituțional necesar integrării în structurile europene şi de acces la Fondurile structurale şi la Fondul de coeziune;
- corelarea politicilor şi acțiunilor sectoriale guvernamentale la nivelul

regiunilor prin stimularea inițiativelor şi valorificarea resurselor locale şi regionale;
- stimularea cooperării interregionale, interne şi internaționale.

Regiunea de dezvoltare se constituie numai ca formă contractuală (convenția de constituire este un contract de drept administrativ) şi ca instituție, având caracter de permanență şi structuri instituționale proprii (Popescu,1999). Regiunea nu este o unitate administrativă şi nu se supune parametrilor descentralizării specifici administrației locale, în schimb are propria rețea normativă, propriile reguli de autonomie şi descentralizare.

Dezvoltarea rurală depinde de topica descentralizării. Prin art. 119 al Constituției se instituționalizează principiul fundamental al puterii locale: autonomia locală. În acest cadru legislativ puterea locală poate să gestioneze resursele locale, în mod direct prin norme sociale formale, prin instituții, organizații specifice.

Modelul guvernării locale are un concept fundamental regim rural care reprezintă sistemul instituțiilor cu funcții de control şi gestionare a setului de resurse locale (Esposti, Sotte, 2000). Fundamentele teoretice dezvoltate de cei doi autori sunt ordonate în funcție de cerințele guvernării care înseamnă capacitatea actuală de a controla şi a gestiona resursele locale, în mod direct, prin normele sociale formale şi informale prin instituții care asigură consensul şi cooperarea locală.

Integrarea europeană presupune şi asigurarea unei compatibilități relative, presupune realizarea nivelurilor multiple şi funcționarea lor în matrice legislative şi instituționale ale modernității. Agenda 2000 preconizează următoarele niveluri ale guvernării:
- guvernare rurală implicită;
- nivel intermediar-regional;
- agenții guvernamentale.

Guvernarea rurală implicită acționează asupra instituțiilor rurale care au ca spațiu de influență economico-socială atât fermele profesionale cât şi cele familiale; nivelul intermediar este generator de acțiuni-stimulent pentru firmele industriale, pentru zonele industriale şi ierarhiile locale.

Logica descentralizării administrative se suprapune pe cea stipulată în Carta europeană a autonomiei locale şi se referă „la dreptul şi capacitatea efectivă a administrației publice locale de a rezolva şi a gestiona, în nume propriu şi pe răspunderea ei, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților teritoriale locale" (Popescu, 1999). Prevederile constituționale şi Legea nr. 69/1991 privind administrația publică au determinat apariția descentralizării locale. Cadrul legislativ a avut o dinamică accentuată încercând să asigure fenomenului descentralizării matricea favorabilă performanței guvernării. Printre cele mai importante legi au fost: Legea nr. 37/1990 privind organizarea şi funcționarea Guvernului, Legea nr. 142/1996 privind dreptul guvernului de a emite ordonanțe, Legea nr. 29/1991 privind litigiile ce derivă din probleme administrative,

Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale, Legea nr. 72/1996 privind finanțele publice prin care se elaborează, se aprobă, se execută şi se încheie execuția bugetelor locale, Legea nr. 27/1994 privind impozitele locale, Ordonanța Guvernului nr. 73/1999 privind impozitul pe venitul global, Ordonanța Guvernului nr. 119/1999 privind auditul intern şi controlul financiar preventiv, Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi statutul ei legal, Legea nr. 219/1998 privind statutul numirilor, Legea nr. 51/1998 privind dezvoltarea regională, Legea privind statutul zonelor defavorizate, Legea nr. 114/1996 privind clădirile, Legea nr. 126/1996 privind permisele de construcție, Legea nr. 69/1995 privind ajutorul social. În Raportul național al dezvoltării umane se consideră că Legea nr. 188/1999 este „relevantă pentru managementul resurselor umane şi pentru separarea între politică şi administrație, pentru asigurarea stabilității, responsabilității şi dreptului la carieră pentru funcționarii publici."

Principalele probleme pe care le-a avut şi pe care continuă să le soluționeze administrația publică sunt focalizate pe următoarele dimensiuni:

- adecvarea sistemului propriu la cerințele unei societăți în curs de modernizare, având ca prioritate eficiența socială;
- stimularea formelor de parteneriat comunitar, a mecanismelor de creştere a participării societății civile la soluționarea problemelor comunitare;
- implementarea metodelor de schimbare şi/sau modificarea legislației în vigoare cu privire la transferul administrării şi cheltuielilor către bugetele locale (Raportul național al dezvoltării umane 2001-2002);
- elaborarea programelor de armonizare a măsurilor de întărire a organismelor puterii locale cu măsuri de democratizare a capacității instituționale.

Principala caracteristică, determinativă şi pentru procesul de dezvoltare rurală este cea a autonomiei locale, care se concretizează în mai multe tipuri:

- autonomie în cadrul capacității juridice - comunitatea teritorială având propriile interese publice dă posibilitatea puterii locale să fie subiect de drept distinct;
- autonomie instituțională - puterea locală are propriile structuri şi are autoritate administrativă proprie;
- autonomie decizională - deciziile sunt luate în interesul comunității şi sunt fundamentate de competențele proprii ale puterii locale;
- autonomiei în utilizarea resurselor materiale şi financiare.

Administrația publică locală este organizată pe două niveluri, un nivel intermediar, județean şi un nivel de unități teritorial de bază. Monitorizarea şi gestiunea problemelor locale revin consiliului local; acesta în funcție de regulile şi normele legiferate are posibilitatea:

- să stabilească propriile structuri;
- să administreze finanțele publice locale;
- să apere drepturile cetățenilor şi să desfăşoare o activitate socioeconomică locală;

- să se asocieze, să coopereze, să colaboreze cu instituții/organizații guvernamentale sau neguvernamentale.

Analiza modului de constituire şi de funcționare al administrației publice locale cuprinde mai multe paliere, în funcție de specificitatea acțiunilor. Există un nivel al conducerii în cadrul căruia sunt definite structurile organizatorice, fluxul informațional. În cadrul acestui sistem sunt stabilite programele, strategiile, prioritățile şi sunt instituționalizați parametri performanței. Există un nivel de inginerie, în care sunt organizate datele şi informațiile, se creează abilitățile de modificare controlată a sistemului, se identifică şi se preconizează drumul critic în raport cu obiectivele sistemului, se realizează identitatea funcțională a sistemului. Ultimul palier se referă la nivelul de analiză în care se examinează validitatea tacticilor, se evaluează eficiența soluțiilor, se elaborează analiza funcțională a soluțiilor, se analizează obiectivele finale şi alternativele convenabile (Ciupercescu, 1999).

Ca instituții ale puterii locale primăriile nu au coeficienții înalți de încredere. Dinamica încrederii este similară cu cea acordată Guvernului; ponderea celor care au încredere a scăzut de la 48% la 45%, în perioada 1997-2002.

Analiza tehnică a cadrului legislativ şi normativ a actualului sistem al puterii publice centrale şi locale identifică un proces de modernizare structurală şi funcțională care este în curs de desfăşurare. Procesul descentralizării şi creării unei autonomii instituționale se impune să se concretizeze în dimensiuni mult mai transparente, mult mai benefice creşterii competențelor instituționalizate şi în acest mod, fenomenul de armonizare cu structurile similare ale comunităților din UE se va realiza mult mai facil.

2.3. Dimensiunea sistemului organizațiilor nonguvernamentale

Societatea civilă rurală a evoluat în termeni foarte lenți, datorită condițiile specifice ale comunităților rurale, a moştenirii sociale, cât şi datorită lipsei capacității politice şi financiare de a mobiliza oamenii.

Începând cu anul 1996 numărul de ONG a crescut exponențial, în intervalul 1996-1999 numărul lor s-a dublat, ajungând de la 12 000 la 24 000; în anul 2000 numărul de ONG este de 27 000.

Procesul de evoluție se caracterizează prin următoarele:

- dezvoltare rapidă, în perioada 1990-1995, cele mai multe s-au format în jurul unor profesii punând accent pe apărarea drepturilor omului şi a drepturilor de bază;
- multiplicarea scopurilor ONG care au continuat să se dezvolte şi pe baza finanțărilor străine: aproximativ 1/3 din fonduri.

Analiza distribuției spațiale "plasează Crişana, Transilvania, Banatul şi Bucureştiul în zona cu cea mai mare densitate, în timp ce Dobrogea şi Muntenia au cele mai scăzute procente" (Raportul național al dezvoltării umane,

2001-2002). O altă caracteristică constă în amplificarea procesului în zonele rurale.

Ca organizații ale societății civile, ONG au un scop bidimensional, care se referă la atât concentrarea fondurilor şi transferul cunoştințelor cât şi la promovarea parteneriatului între actorii rurali.

Caseta nr. 4

Există aproximativ 300 de ONG sau filiale de ONG în mediul rural cu acoperire națională - 18% -, județeană - 56% -, zonală -13% -, și locală -13%. Domeniile de activitate (Moldovan, 1999) sunt următoarele:

- **economice 27%,**
- **sociale 21%**
- **culturale 19%**
- **tineret 16%**
- **mediu 8%**
- **civice 6%**
- **turism 3%**

Analiza organizațiilor nonguvernamentale care funcționează în comunitățile rurale a relevat că există puncte tari, care determină funcționarea performantă, şi anume:

- structură adaptată la contextul local, economic şi social;
- flexibilitate şi absența fenomenului birocratic;
- mentalitate a ajutorului propriu;
- costuri operaționale reduse.

Punctele slabe, elementele care se constituie ca factorii restrictivi ai funcționării acestui tip de organizații sunt:

- aptitudini manageriale reduse;
- durabilitate fragilă;
- aptitudini reduse în creşterea fondurilor financiare.

Instituțiile pot fi un vector al modernizării şi dezvoltării rurale. În logica dezvoltării rurale prin instituții, capitalul social are un rol deosebit de important constituind suportul fundamentai al instituțiilor proprii ale comunităților rurale.

Topica descentralizării este determinativă pentru tipul dezvoltării rurale.

Din punct de vedere legislativ, în România există cadrele, matricele care permit o dezvoltare instituțională specifică mediului rural. Dar, în logica funcționării reale apar numeroase inadvertențe care nu permit o modernizare susținută a comunităților rurale.

Procesul modernizării instituționale rurale este la început şi este tributar:

- "dependenței de pârtie" - mentalități, atitudini, comportamente recurente;
- lipsei de imaginație instituțională;
- tentației copierii unor modele instituționale neadecvate contextelor locale rurale.

CAPITOLUL 3
IDENTIFICAREA AREALELOR LA NIVELUL CĂRORA SUNT NECESARE INTERVENȚII ECONOMICO-SOCIALE ÎN VEDEREA ADERĂRII LA UE

Comunitățile rurale ar putea fi distribuite în două zone.

• Prima zonă cuprinde comunitățile rurale în care predomină factorii favorizanți ai dezvoltării. În acest areal există o gamă diversă de resurse naturale, în principal resurse minerale ale subsolului, vegetație forestieră, suprafețe agricole fertile, elemente valoroase ale cadrului natural.

Diversitatea naturală a reuşit să determine şi o diversitate ocupațională care induce multiplicarea surselor de venit.

Prioritățile politice specifice acestui areal sunt următoarele:

- promovarea şi susținerea diversificării activităților economice;
- crearea de întreprinderi mici şi mijlocii cu profil agricol, industrial, artizanal, comercial, turistic şi de prestări servicii;
- dezvoltarea infrastructurii hidroedilitare, de transport, comunicații şi energetice;
- valorificarea eficientă a resurselor naturale, ținând cont de menținerea unui comportament prietenos față de mediu;
- transformarea agriculturii într-o activitate performantă şi diversificată;
- dezvoltarea capitalului uman;
- modernizarea infrastructurii sociale şi ameliorarea condițiilor de viață;
- reabilitare, protecția şi conservarea zonelor cu valoare peisagistă;
- Încurajarea formelor de parteneriat, a organizațiilor specifice societății civile.

Conform studiilor - Dezvoltare rurală - program realizat de IEA sub conducerea Urban Proiect, acest areal este format din următoarele zone:

- Maramureş, care cuprinde județele Mureş şi Satu-Mare;
- Rodna-Bârgău-Căliman, care cuprinde județele Bistrița-Năsăud, Suceava;
- Depresiunea Ciuc-Valea Bistriței, cuprinde județele Harghita şi Neamț;
- Dobrogea de sud-est, cuprinde județul Constanța;
- periurbană Bucureşti, cuprinde județul Ilfov;
- Depresiunea Braşov-Valea Prahovei-Subcarpații Munteniei, cuprinde județele Braşov, Prahova, Dâmbovița şi Argeş;
- Sibiu-Lotru, cuprinde județele Sibiu şi Vâlcea;

- Porțile de Fier-Valea Cernei-Tismana, cuprinde județele Mehedinți, Caraş-Severin şi Gorj;
- Câmpia Banatului, cuprinde județele Timiş şi Arad;
- Criş-Someş, cuprinde județele Cluj şi Bihor.

Factorii favorizanți, care pot fi stimulați şi care pot constitui elemente puternice ale dezvoltării rurale, constau în :

- **atuuri fizico-geografice:** există rezervații ale biosferei şi parcuri naționale;
- **atuuri demografice:** comunele au dimensiunii medii şi mari, densitate ridicată, capacitate de regenerare demografică şi de înnoire a forței de muncă . uşoară creştere sau stabilitate demografică;
- **atuuri economice:** reprezentare semnificativă a sectorului zootehnic, pondere ridicată a terenului arabil în total teren agricol, pondere semnificativă a activităților nonagricole, atractivitate turistică, dimensiuni relativ mari ale exploatațiilor, posibilități de cooperare cu centrele urbane;
- **atuuri de locuire:** fond de locuințe realizat după anii 70 ai secolului trecut, accesibilitate la rețeaua majoră rutieră şi feroviară;
- **atuuri ecologice:** grad redus de poluare a aerului, pădurilor şi apelor.

• Al doilea areal este caracterizat de dependența excesivă de agricultură a comunităților rurale. Activitățile agricole au o eficiență scăzută din cauza numărului mic de exploatații viabile, a slabei reprezentări a sectorului zootehnic, a modului defectuos de exploatare a terenurilor şi de valorificare a fondurilor agricole.

Infrastructura socială este deficitară, echiparea hidroedilitară aproape inexistentă, accesele la rețeaua majoră rutieră şi feroviară sunt dificile sau inexistente în anumite perioade ale anului. Degradarea elementelor de mediu se amplifică continuu, în ceea ce priveşte solul, apele de suprafață şi vegetația forestieră.

Prioritățile politice specifice acestui areal sunt următoarele:

- realizarea şi dezvoltarea infrastructurilor hidroedilitare, de transport, comunicații şi energetice;
- accelerarea privatizării în agricultură;
- transformarea gospodăriilor rurale în exploatații viabile;
- ameliorarea infrastructurii sociale;
- protecția, reabilitarea şi conservarea elementelor cadrului natural, cu precădere a zonelor cu valoare peisagistă;
- dezvoltarea formelor de parteneriat social rural.

Arealul este format din următoarele zone:

- Moldova de nord-est, cu spații rurale din județele Botoşani şi Iaşi;
- Moldova centrală, cu spații rurale din județele Iaşi, Neamț, Vaslui, Bacău, Galați;

- Delta Dunării, cu județul Tulcea;
- Dobrogea centrală şi de sud-vest, cu spații rurale din județele Constanța şi Tulcea;
- Câmpia Bărăgan, cu spații rurale din județele Călăraşi, Ialomița, Buzău, Brăila şi Vrancea
- Subcarpații de Curbură, cu spații rurale din județele Vrancea, Buzău şi Prahova;
- Câmpia Teleorman, cu spații rurale din județele Teleorman, Olt, Argeş;
- Oltenia de sud, cu spații rurale din județele Dolj şi Mehedinți;
- Banat-sud, cu o parte din spațiul rural al județului Caraş-Severin;
- Munții Apuseni, cu spații rurale din județele Alba, Arad, Bihor, Cluj, Hunedoara;
- Podişul Someşan, cu spații rurale din județele Sălaj, Bihor, Satu-Mare şi Cluj.

Elementele, factorii care reprezintă un obstacol în dezvoltare şi asupra cărora trebuie să se concentreze măsurile strategice, politice sunt următoarele:

- din perspectiva fizico-geografică - risc de inundații, alunecări de teren frecvente şi de mare intensitate; resurse de apă reduse; pondere relativ mare a zonelor montane;
- din perspectiva demografică - declin demografic datorat îmbătrânirii demografice accentuate şi tendință de continuare a reducerii numărului de locuitori, valori relativ semnificative ale migrației nete, capacitate redusă de regenerare demografică;
- din perspectiva economică - activități industriale foarte reduse; grad redus de ocupare a forței de muncă; pondere redusă a activităților neagricole; fără atractivitate turistică;
- din perspectiva locuirii - predomină locuințe realizate din materiale nedurabile; echipare cu instalații de alimentare cu apă deosebit de redusă; pondere redusă a locuințelor construite după 70;
- din perspectiva echipării - grad redus de racordare la rețeaua telefonică; lipsa acceselor directe la rețeaua majoră rutieră şi feroviară.
- din perspectiva ecologică - soluri puternic degradate, poluarea aerului.

BIBLIOGRAFIE

Belii N. - *Tranziția mai grea decât un război. România 1990-2000,* Editura Expert, 2001.

Burtea V. - *Instituțional Framework,* în "Rural Development Report", Studiu FAO, 2002 (nepublicat).

Chircă C-tin, Teşliuc E.D. - *De la sărăcie la dezvoltare rurală,* Banca Mondială, CNS, 1999.

Ciupercescu M. - *Managementul administrației publice locale,* Editura Pro Humanitate, Bucureşti, 1998.

Dăianu D. - *Transformarea ca proces real,* Editura IRLI, Bucureşti, 1996.

Dixon J., Guiliver A. - *Farming Systems and Poverty - Improving Farmer's Livelihoods in a Changing World,* FAO and World Bank, Rome and Washington, 2001.

Esposti R., Sotte F. - *Instituțional Framework and Descentralisation in Rural Development,* Third World Bank - FAO EU Accession in the Rural Sector: The Challenge of Rural Development in the EU Accession Process, Sofia, Bulgaria 2000.

Kopeva D. - *Concepts, Policies, Programmes and Institutions of Rural Development in Bulgaria Country-Case Study,* Third World Bank - FAO EU Accession in the Rural Sector: The Challenge of Rural Development in the EU Accession Process, Sofia, Bulgaria 2000.

Kovacs K., Bihari Z. - *Concepts, Policies, Programmes and Institutions of Rural Development in Hungary Country - Case Study,* Third World Bank -FAO EU Accession in the Rural Sector: The Challenge of Rural Development in the EU Accession Process, Sofia, Bulgaria 2000.

Mareş V. - *încredere şi procese de instituționalizare,* Revista de cercetări sociale, nr. 3/1995, Bucureşti.

Mares V. - *Privatizarea: o analiză instituțională,* Revista de cercetări sociale, nr. 1,2/1994.

Moldovan M. - *Existența şi funcționarea ONG-urilor şi a altor organizații ale societății civile,* în *Modele instituționale ale dezvoltării rurale în România,* studiu FAO, 1999 (nepublicat).

Poenaru Maria - *Politică socială şi indicatori sociali,* Editura AII, 1998.

Popescu C. - *Autonomia locală şi integrarea europeană. Studii juridice,* Editura AII Beck, Bucureşti, 1999.

Sandu D. - *Spațiul social al tranziției,* Editura Polirom, 1999.

Şerbănescu I. - *România sub tirania cifrelor mici,* Editura Universal Dalsi, 2002.

Symonds J. - *The Potențial Role of Other Internai Organisations and MGO's in Supporting Rural Development in the EU Accession Candidate Countries,* Third World Bank - FAO EU Accession in the Rural Sector:

The Challenge of Rural Development in the EU Accession Process, Sofia, Bulgaria 2000.

Teşliuc C.M., Pop L., Teşliuc E.D. - *Sărăcia şi sistemul de protecție socială,* Editura Polirom, 2001.

Zamfir C. (coord.) - *Dimensiuni ale sărăciei,* Editura Expert, 1995.

Zamfir C. (coord.) - *Situația sărăciei în România: cauzele sărăciei, evoluția politicilor antisărăcie, direcții de acțiune pentru combaterea sărăciei,* ICCV, PNUD, România.

Zamfir C, Kyoko P., Stan R. - *Situația sărăciei în România,* ICCV, PNUD, iunie 2001.

*** - Analysing Institutions, Policies and Farming Systems for Sustainable Agriculture in Central and Eastern Europe Countries in Transition, CEESA, 2001.

*** - *Un deceniu de tranziție. Raportul național al dezvoltării umane,* PNUD, 2001 - 2002.

*** - *Barometrul de opinie publică,* Octombrie 2002, Fundația pentru o Societate Deschisă, Bucureşti, 2002.

*** - PNUD - *Sărăcia şi drepturile omului,* România, 1998.

*** - PNUD - *Proiectul de prevenire şi combatere a sărăciei "Metode şi tehnici de evaluare a sărăciei",* 1998.

*** - *Revista de asistență socială,* nr. 1/2002.

*** - *Anuarul statistic al României,* INS - ediție electronică, 2002.

*** - OECD - *Evaluarea politicilor agricole în România 2000.*

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 113/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE MONDIALĂ

COMENSURAREA ŞI EVALUAREA DECALAJELOR ECONOMICE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
“Procese definitorii şi tendințe în integrarea economică europeană. Strategii de dezvoltare economică a României în perspectiva integrării în Uniunea Europeană”,
realizată de Institutul de Economie Mondială
În cadrul
Programului național de cercetare CERES.
Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
“**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**”.
Contract 155/2001 Etapa P3/3

AUTORI:
dr. Virginia CÂMPEANU (coord.)
Lucia IORDACHE
Lucia MEZEI-PUŞCOI

CUPRINS

COMENSURAREA ŞI EVALUAREA DECALAJELOR ECONOMICE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII 631

POLONIA 642

REPUBLICA CEHĂ 647

SLOVACIA 651

SLOVENIA 655

UNGARIA 659

BIBLIOGRAFIE 663

COMENSURAREA ŞI EVALUAREA DECALAJELOR ECONOMICE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII

dr. Virginia CÂMPEANU

Țările Europei Centrale şi de Est se confruntă de peste 13 ani cu procesul complex de transformări interne, dublat de procesul de pregătire a aderării la Uniunea Europeană.

Între factorii determinanți ai realizării criteriului economic pentru aderarea la Uniunea Europeană şi diminuarea decalajelor economice față de Uniunea Europeană, pe de o parte, şi între țările candidate, pe de altă parte, putem identifica:

- ritmul şi calitatea reformelor interne în țările candidate;
- deschiderea spre exterior a pieților prin liberalizarea şi amplificarea schimburilor comerciale;
- rolul investițiilor străine directe la nivel micro şi macroeconomic;
- strategiile de dezvoltare pe termen apropiat şi mediu.

În demersul nostru, ne vom centra pe aspectele economice ale acestor procese, dar afirmăm că şi celelalte aspecte – politice, de securitate, sociale, culturale, morale ş.a. – sunt la fel de importante.

În cadrul aspectelor economice, o importanță deosebită prezintă stabilizarea economiei şi găsirea căilor de dezvoltare durabilă la nivel de țară şi la nivel regional, întrucât existența economiei de piață funcționale şi a capacității de a face față presiunii concurențiale şi forțelor pieței din interiorul Uniunii constituie o premisă importantă a aderării la Uniunea Europeană, fiind criteriul economic în funcție de care o țară candidată poate adera la Uniune (Consiliul de la Copenhaga, 1993).

Progresele țărilor central şi est-europene candidate la UE în realizarea criteriilor economice de aderare

Progresele țărilor central şi est-europene candidate la UE în realizarea criteriilor economice de aderare se măsoară prin evoluția următorilor indicatori economici: produsul intern brut (PIB), inflația şi deficitul bugetar raportat la PIB. Aceşti indicatori reflectă stabilitatea economică a unei țări.

Produsul intern brut[1]

Începutul anilor ’90 a fost caracterizat printr-un climat economic nefavorabil la scară internațională, determinat de criza economiei mondiale,

[1] Acest indicator reflectă creşterea economică pozitivă, negativă sau stagnarea unei țări (creşterea zero).

manifestată îndeosebi în Europa (1991-1993). Pentru prima oară după 1945, produsul intern brut agregat la scară mondială a marcat o scădere cu 0,4%. Redresarea a început în 1994 în Europa, iar până la sfârşitul deceniului, ritmul creşterii economice s-a stabilizat la circa 2,5-3%, adică la jumătatea celui înregistrat înainte de 1973.

În Europa Centrală şi de Est, schimbările revoluționare din anii 1989 şi 1990 au fost urmate de crize economice fără precedent în această zonă a Europei, comparate de unii analişti occidentali cu "marea depresiune" a anilor 1929-1933 sau cu pagubele provocate de al doilea război mondial. În România, potrivit profesorului şi analistului Nicolae Belli (2001), perioada 1990-2000, "judecată prin amploarea pagubelor create economiei şi populației, ca şi prin durata prelungită de recuperare a nivelului economic din 1989, va rămâne în istorie ca o perioadă mai rea şi mai păguboasă decât au fost pentru România nu unul, ci ambele războaie mondiale luate împreună". Explicația unor crize de o asemenea amplitudine este dată de faptul că turbulențele economice de la începutul anilor '90 s-au transformat în crize structurale profunde, începute încă din anii '70.

Durata şi intensitatea recesiunii au fost variabile de la o țară la alta şi, putem spune, chiar între țările din Europa Centrală şi de Est, fiind mai accentuate în țările din Est (creştere economică negativă de două cifre). Pentru majoritatea țărilor, criza a durat până în anul 1994. Amploarea ei în fiecare țară reiese din tabelul de mai jos, care prezintă modificările anuale ale PIB din fiecare stat din centrul şi estul Europei în perioada 1990-2001.

Evoluția PIB în țările din centrul şi estul Europei

PIB, modificări, %												
	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000***	**2001***
Bulgaria	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,9	-10,1	-7	3,5	2,4	5,8	4
Cehia	-1,2	-11,5	-3,3	0,1	2,2	5,9	4,8	-1	-2,2	-0,2	2,9	3,6
Estonia	-8,1	-13,6	-14,2	-8,5	-2	4,3	3,9	10,6	4,7	-1,1	6,9	5,3
Ungaria	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,5	5,2	3,8
Letonia	-3,5	-10,4	-34,9	-15	0,8	-1	3,3	8,6	3,9	0,1	6,6	7,6
Lituania	-6,9	-5,7	-21,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7,3	5,1	-4,1	3,9	5,5
Polonia	-11,6	-7	2,6	3,8	5,2	7	6	6,8	4,8	4,1	4	1,1
România	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,9	-5,4	-3,2	1,6	5,3
Slovacia	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	1,9	2,2	3,3
Slovenia	-4,7	-8,9	-5,5	2,8	5,3	4,1	3,5	4,6	3,8	4,9	4,6	3

** Estimări FMI.*

După creşteri economice succesive în perioada 1993-1996, România a înregistrat 3 ani de creştere negativă, cu cel mai ridicat ritm de scădere în 1997 (-6,9%), pe fondul schimbării politicii economice şi monetare şi al influenței exercitate de criza economică din Asia şi Rusia. Dintre celelalte țări central şi

est-europene candidate la aderarea la UE, doar Cehia a înregistrat o evoluție similară, urmată în 1999 de Estonia şi Lituania. Ungaria şi Slovenia au marcat în această perioadă cele mai semnificative creşteri economice, cu ritmuri de peste 4%.

Performanțe reale pozitive în toate statele candidate, începând din anul 2000

În România, primele semne de revigorare au apărut în anul 2000, când s-a înregistrat o creştere economică pozitivă, de 1,6%. Toate celelalte țări candidate din centrul şi estul Europei au înregistrat ritmuri pozitive de dezvoltare economică în anul 2000, cu niveluri superioare României, maximele înregistrându-se în Estonia (6,9%), Lituania (6,6%), Bulgaria (5,8%) şi Ungaria (5,2%).

În anul 2001, ca o consecință a înrăutățirii climatului economic internațional, s-a înregistrat o încetinire a ritmului de creştere economică a statelor candidate; concomitent, creşterea economică globală s-a înjumătățit, datorită creşterii prețurilor țițeiului şi scăderii investițiilor, factori ce au fost amplificați de incertitudinea ce a urmat atacurilor teroriste din 11 septembrie 2001 în SUA. În pofida tendinței generale, cele mai multe dintre statele candidate au reuşit să limiteze influența încetinirii creşterii economice globale asupra economiilor lor, prin creşterea cererii interne. Ritmul creşterii economice în țările central şi est-europene a fost în medie de 3,1% în 2001. Cu excepția Poloniei, cererea internă a sprijinit creşterea economică din toate celelalte țări candidate.

În anul 2001, România şi statele baltice au înregistrat cele mai ridicate ritmuri de creştere economică între țările candidate la UE. PIB-ul României a crescut cu 5,3% în termeni reali, pe baza consumului privat şi a investițiilor.

În schimb, Polonia a înregistrat cel mai scăzut ritm al creşterii economice, de 1,1%, în condițiile în care economia nu a fost sprijinită de cererea internă.

Anul 2002 a însemnat pentru România cel de-al treilea an consecutiv de relansare economică, cu un ritm de creştere reală a PIB de 4,9%. Principalele componente care au susținut creşterea economică au fost exportul – orientat cu precădere spre țările dezvoltate, în special spre Uniunea Europeană – şi investițiile, cu o evoluție mai puțin spectaculoasă comparativ cu celelalte țări candidate, dar pozitivă.

Perspective mai bune pentru România în anul 2003

În anul 2003, o dată cu revenirea la condiții interne şi externe normale, creşterea economică a statelor candidate s-ar putea accelera şi ar putea atinge o medie de peste 4%. Cel mai important factor va continua să fie creşterea cererii interne, sprijinită, pe de o parte, prin majorarea reală a salariilor, ce va determina sporirea cererii private, iar pe de altă parte, de reluarea investițiilor ca urmare a îmbunătățirii perspectivelor economice şi a majorării cererii externe.

Creşterea cererii externe pentru exporturi în anul 2003 ar putea preveni deteriorarea semnificativă a balanțelor externe, chiar şi în condițiile unei cereri interne dinamice. Dat fiind faptul că finanțele publice trebuie ținute sub control, experții de la Comisia Europeană nu aşteaptă o contribuție importantă a consumului public la creşterea economică a țărilor central şi est-europene candidate.

Potrivit estimărilor Comisiei Europene, **România, Bulgaria şi statele baltice vor înregistra în 2003 cele mai importante creşteri economice între statele candidate la integrarea europeană.** Aceste ritmuri ar putea fi însă mai mici decât cele înregistrate în anul anterior, datorită reducerii cererii externe, îndeosebi din partea țărilor din Europa de Vest, care se vor confrunta pentru al doilea an consecutiv cu recesiunea economică.

PIB/locuitor[1]

Analiza acestui indicator în țările central şi est-europene relevă, pe de o parte, decalaje profunde între statele membre ale Uniunii Europene şi statele candidate şi, pe de altă parte, decalaje accentuate între țările candidate la aderare.

Nivelul mediu al PIB/locuitor în UE-15 s-a situat în 1999 la 20 613 dolari, marcând o creştere de peste 1 500 dolari comparativ cu anul 1997. În toate țările central şi est-europene, PIB/locuitor se situează sub acest nivel şi sub nivelul zonei euro, EUR-11. Ținta țărilor candidate este ca la momentul aderării să atingă 70% din nivelul mediu al PIB/locuitor din Uniunea Europeană.

Slovenia este singura țară în care nivelul PIB/locuitor (PPC) depăşeşte nivelul Greciei şi al Portugaliei, considerate "cele mai sărace" din UE.

În intervalul 1994-1999, în țările candidate central şi est-europene, s-a înregistrat o tendință generală de creştere a PIB/locuitor, cu unele mici fluctuații. România este singura țară în care produsul intern brut pe locuitor (PPC) a scăzut în anul 1999, cu o redresare uşoară începând cu anul 2000. În acest fel, **în România se realiza numai 28,5% din nivelul mediu al PIB/locuitor din UE.**

După o tendință continuă de creştere în intervalul 1993-1996, PIB/locuitor în România a atins nivelul record de 6628 dolari. Începând din 1997, PIB/locuitor a marcat o tendință de scădere continuă până în anul 2000, ajungând la 5785 dolari/locuitor, ceea ce a făcut ca România să se claseze pe penultimul loc după acest indicator în ierarhia cele 10 țări central şi est-europene candidate, înaintea Bulgariei. Situația s-a deteriorat vizibil în anul 2000, dacă o comparăm cu anul 1996, când România depăşea nu numai Bulgaria, dar şi cele trei țări baltice – Estonia, Letonia, Lituania.

---

[1] Nivelul de dezvoltare al unei țări este exprimat în mod sintetic prin indicatorul PIB/locuitor, la nivelul parității puterii de cumpărare (PPC). PPC indică un volum identic de produse şi servicii ce pot fi achiziționate oriunde, indiferent de nivelurile de preț (*A Community of Fifteen*, Bruxelles, 2000, p. 11).

Evoluția PIB/locuitor (PPC) în statele candidate din centrul şi estul Europei

PIB/loc, PPC, $												
	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995 | 1996**		**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Bulgaria	4487	4114	4098	4195	5010	5370 I 4988		4822	4980	5170	5393	5870
Cehia	9526	8721	8951	9273	10760	12070113040		13320	12970	13030	12932	13689
Estonia	n.d.	4778	4433	3992	3803	3834 I 4171		4449	5082	5456	8179	8531
Ungaria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8380	8930 I 9340		10010	10580	11190	11084	11506
Letonia	n.d.	5472	5118	3463	3070	3213 I 3312		3515	3920	4136	6747	7222
Lituania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3681	3409 I 3612		3853	4164	4425	6142	6689
Polonia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6050	6708 I 7310		7968	8380	8790	8793	9203
România	3966	3580	3530	3700	3942	6181 I 6628		6318	6010	5870	5785	6064
Slovacia	…	…	…	…	7260	8026 I 8784		9543	9990	10240	10453	11236
Slovenia	n.d.[x]	n.d.	n.d.	n.d.	11520	12439	13220	14151	14780	15590	15595	16948

** Estimări FMI.*
x) n.d. = nedisponibil.

Analiza comparativă a PIB-locuitor în anii 1996-2001 relevă amplificarea decalajelor absolute ale României față de toate țările membre ale Uniunii Europene, în mod special față de Spania, Portugalia şi Grecia, țări mai puțin dezvoltate ale Uniunii Europene, care, în ultimii ani, au luat un avânt deosebit. Decalajele s-au mărit totodată față de Slovenia, Cehia, Ungaria, Slovacia şi Polonia, țări care vor adera la Uniunea Europeană în primul val, în mai 2004.

În anul 2001, PIB/locuitor (PPC) în România a marcat o creştere de peste 50% comparativ cu anul 1990, ajungând la nivelul de 6064 dolari (+4,6% față de anul anterior). Deşi s-a înregistrat o redresare în 2001, fără a se atinge însă nivelul record din anul 1996, poziția României în clasamentul țărilor candidate rămâne neschimbată față de anul anterior, depăşind numai Bulgaria. Se observă o uşoară reducere a decalajelor în 2001 față de anul anterior numai față de Ungaria şi Polonia.

Evoluția decalajelor între România şi unele țări candidate

- PIB/locuitor, % -

	1996	**2000**	**2001**
România	100	100	100
Cehia	196,7	223,5	225,7
Ungaria	140,9	193,4	189,7
Polonia	110,2	152,0	151,7
Slovacia	132,5	177,0	185,3
Slovenia	199,5	269,5	279,5

***Sursa**: Calcule ale autoarei, pe baza statisticilor naționale.*

Inflația

Unul dintre cele mai importante şi dureroase fenomene ale crizelor economice din țările Europei Centrale şi de Est îl constituie inflația, care se măsoară prin indicele prețurilor de consum şi afectează întreaga populație a fiecărei țări ce nu o poate controla, alterând totodată mediul de afaceri şi fluxul de investiții străine.

Performanțele statelor candidate la UE privind stăpânirea tendințelor inflaționiste au fost diferite în cursul ultimului deceniu, dar trăsătura comună o reprezintă tendința de scădere a inflației față de anii de intensă criză economică 1990-1993.

România a înregistrat un nivel maxim al inflației în anul 1993, de peste 256%, dar trebuie menționat că, timp de 4 ani consecutivi, 1991-1994, inflația a fost de trei cifre. După o scădere în 1995, indicele prețurilor de consum în România se situează pe o nouă curbă ascendentă, cu un maxim de 156% în 1997. Frecventele corecții ale prețurilor la energie şi utilități au constituit un factor important de influență în sensul creşterii inflației.

De menționat că, **în ultimul deceniu, nu România a deținut recordul de inflație între țările candidate**, ci Lituania (1161%) şi Estonia (1076%) în 1992 şi Bulgaria (1082%) în 1997. Bulgaria avea inflație de 4 cifre în anul 1997, iar România de 3 cifre. Restul țărilor candidate aveau fie inflație de 2 cifre (11-18%), fie chiar de o cifră: Cehia, Slovenia, Slovacia (sub 10%).

Cu excepția Ungariei şi Lituaniei, celelalte state candidate au înregistrat în anul 2000 uşoare creşteri ale prețurilor la consumator. În România, inflația anului 2000 s-a diminuat uşor față de anul anterior, la nivelul de 40,7%.

Evoluția indicelui prețurilor de consum în statele central şi est-europene, 1990-2001

	Inflație, %											
	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000***	**2001***
Bulgaria	23,8	338,5	91,2	72,8	96	62,1	123	1082	22,3	0,3	10,4	7,5
Cehia	9,7	56,6	11,1	20,8	10	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,9	4,7
Estonia	17,2	211	1076	89,8	47,7	29	23,1	11,2	8,2	3,3	4	5,8
Ungaria	28,9	35	23	22,5	18,8	28,2	23,6	18,3	14,3	10	9,8	9,2
Letonia	10,5	172	959	9,2	35,9	25	17,6	8,4	4,7	2,4	2,6	2,5
Lituania	8,4	225	1171	188,8	45,1	35,7	13,1	8,4	2,4	2,5	1	1,3
Polonia	585,8	70,3	43	35,3	32,2	27,8	19,9	14,9	11,8	7,3	10,1	5,4
România	5,1	170,2	210,4	256,1	136,8	32,3	38,8	154,8	59,1	45,8	40,7	30,3
Slovacia	10,4	61,2	10	23,2	13,4	9,9	5,8	6,1	6,1	10,6	12	7,3
Slovenia	551,6	115	207,3	32,9	21	13,5	9,9	8,4	7,9	6,1	8,9	8,4

** Estimări FMI.*

În anul 2001, scăderea preţurilor internaţionale la materii prime a contribuit la reducerea inflaţiei în ţările candidate. În România, inflaţia a marcat o scădere mai accelerată în 2001, la nivelul de 30,3%, tendinţă continuată în 2002, atingându-se nivelul de 17,8%. Evoluţii pozitive au avut loc şi în Bulgaria, Polonia şi Slovacia, care în 2001 au trecut de la inflaţia de 2 cifre la cea de o cifră.

România este singura ţară candidată din centrul şi estul Europei care, în pofida evoluţiei pozitive îndeosebi a anilor 2001 şi 2002, continuă să aibă inflaţie de două cifre.

Potrivit datelor oficiale publicate de Uniunea Europeană, inflaţia în cele 15 state membre a marcat o scădere cvasicontinuă de la începutul anilor ’90, când indicele mediu al preţurilor de consum se situa la 5%, ajungând la mai puţin de 2% în anii 1999-2001.

Potrivit prognozelor Comisiei Europene, inflaţia medie în cele 10 state candidate central şi est-europene va atinge 6,7% în 2003 (comparativ cu 8,1% în 2002 şi cu 10,6% în 2001). **Această tendinţa pozitivă din anul 2003 va fi în mare parte rezultatul eforturilor de reducere a inflaţiei în România, unde totuşi aceasta va avea cel mai ridicat nivel dintre cele 10 state candidate, continuând să fie de 2 cifre (circa 14-15% în 2003).**

Şomajul

Şomajul este un fenomen relativ nou în Europa Centrală şi de Est, fiind consemnat oficial înainte de 1990 numai în Polonia (0,1% din forţa de muncă activă), Ungaria (0,6%) şi Slovenia (2,9%).

Şomajul a crescut rapid după anul 1990, atingând în unele ţări valori de 15-19% din totalul populaţiei active. În Republica Cehă, Estonia, Letonia şi România, şomajul nu a depăşit 10% în cei mai mulţi ani ai deceniului trecut, ca urmare a salariilor scăzute, care au redus presiunea asupra întreprinderilor, astfel încât mii de muncitori au rămas în mod oficial angajaţi. Unele studii efectuate la jumătatea anilor ’90 vorbesc despre flexibilitatea “remarcabilă de pe piaţa muncii”, în condiţiile în care “muncitorii preferă să accepte salarii mai scăzute decât să piardă locurile de muncă”.

Şomajul relativ scăzut din unele ţări central şi est-europene, inclusiv România, se explică şi prin amânarea procesului de restructurare industrială, precum şi prin amânarea procedurilor de declarare a falimentului la întreprinderile cu pierderi. În unele state candidate însă, nivelul scăzut al şomajului se explică prin dezvoltarea rapidă a sectorului terţiar (servicii), ce a absorbit o mare parte a forţei de muncă disponibilizate (R. Cehă).

Comparaţiile efectuate între statele candidate şi statele membre ale Uniunii Europene relevă diferenţe mai mici la acest indicator, nivelul mediu al şomajului situându-se în jurul a 10% din forţa de muncă activă a UE.

Şomajul a marcat o evoluție descendentă în anii 2000 şi 2001 în majoritatea celor 10 state candidate, excepție făcând în 2000 Bulgaria, Lituania, Polonia, iar în 2001 Estonia, Polonia, Slovacia. În aceste cazuri, se observă o corelare inversă a şomajului cu inflația.

În România, după perioada 1997-1999, de creştere anuală a şomajului (la nivelul maxim de 11,5% în 1999), s-a înregistrat o tendință de scădere în anii 2000-2001, ajungând să reprezinte 9,2% din forța de muncă activă a anului 2001.

De menționat că aceste date se referă numai la persoanele care nu au locuri de muncă, dar primesc asistență socială; ceilalți, lipsiți de locuri de muncă pe termen lung şi de sprijin financiar, nu intră în statisticile țărilor, dar în mod cert constituie grupul social cel mai înclinat spre activități economice criminale, îngroşând sensibil numărul celor lipsiți de locuri de muncă.

Aşa cum reiese din datele statistice ale țărilor de comparație, la nivelul anului 2001, România deținea, alături de Ungaria, Letonia şi Cehia, cele mai scăzute rate ale şomajului.

Evoluția şomajului în statele central şi est-europene candidate la aderare, 1990-2001

Şomaj, %												
	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000***	**2001****
Bulgaria	1,7	11,1	15,3	16,4	12,8	11,1	12,5	13,7	12,2	16	17,9	17,4
Cehia	0,8	4,1	2,6	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2	7,5	9,4	8,8	8,6
Estonia	…	…	…	…,	4,4	4,1	4,4	4	3,7	5,1	7,3	13,4
Ungaria	1,9	7,4	12,3	12,1	10,4	11,7	11,4	11	9,6	9,6	8,9	5,7
Letonia	…	…	2,3	5,8	6,5	6,6	7,2	7	9,2	9,1	7,8	7,7
Lituania	…	0,3	1,3	4,4	3,8	6,1	7,1	5,9	5,4	8,4	12,6	12,5
Polonia	6,3	11,8	13,6	16,4	16	14,9	13,2	10,3	10,4	13	15,1	16,1
România	0,4	3	8,2	10,4	10,9	9,5	6,6	8,9	10,4	11,5	10,5	9,2
Slovacia	0,8	0	4,8	12,2	14,8	13,1	12,8	12,5	15,6	19,2	17,9	18,6
Slovenia	4,7	8,2	11,5	14,4	14,2	14,5	14,4	14,8	14,6	13	12	11,8

** Estimări FMI.*
*** Estimări Deutsche Bank Research.*

În ceea ce priveşte corelația inversă dintre şomaj şi inflație (curba lui Philips), teoria economică este confirmată de evoluțiile din Uniunea Europeană, unde inflația s-a redus după 1991, concomitent cu creşterea şomajului şi creşterea producției industriale pe seama creşterii productivității.

Corelația inversă se verifică şi în România anilor ’90, unde cotele înalte ale inflației au fost însoțite de nivelul relativ scăzut al şomajului, iar producția industrială a înregistrat reduceri dramatice, concomitent cu subutilizarea cronică a capacităților de producție. Anul 2001 a marcat însă o abatere “pozitivă” de la teoria economică, în sensul că inflația s-a diminuat concomitent cu reducerea

şomajului. Aceeaşi tendință s-a manifestat în 2001 în Ungaria, ceea ce ar putea pune sub semnul întrebării opiniile unor experți care susțin că nu se poate reduce inflația fără a creşte şomajul.

Prognozele **pentru anul 2003 indică o creştere a şomajului în România, concomitent cu reducerea inflației**, în condițiile în care vor fi implementate măsurile de restructurare sensibilă a unor industrii perdante, aflate încă în proprietatea statului. Totodată şi unele firme mari relativ recent privatizate vor realiza restructurări şi disponibilizări de personal, ceea ce va contribui la creşterea ratei şomajului la peste 12%.

Deficitul bugetar

Criza economică din perioada 1991-1993 a condus la dezechilibrarea balanțelor bugetare din majoritatea țărilor Europei Centrale şi de Est, constituind unul din factorii de constrângere a creşterii economice şi a redresării economiilor. În perioada de revigorare, începând cu 1994, s-au înregistrat redresări lente ale balanțelor bugetare în majoritatea țărilor.

Ungaria a înregistrat cele mai mari deficite bugetare, care au atins 9,2% şi 7,1% din PIB în 1994, respectiv în 1998; în 1999, în urma unor măsuri de austeritate, Ungaria a reuşit să înregistreze un deficit bugetar de 2,9%. Anii 2000 şi 2001 au marcat noi creşteri ale ponderii deficitului bugetar în PIB, la 5% în ultimul an de referință.

Polonia a menținut un nivel scăzut al ponderii deficitului bugetar în PIB în perioada 1994-1999, după care a înregistrat o creştere a deficitului, atingând în 2001 peste 6% din PIB.

O evoluție similară a înregistrat şi Slovacia, unde deficitul bugetar a crescut la 6,7% şi 7,2% în anul 2000 şi, respectiv, 2001.

Bulgaria, Slovenia, Lituania şi Letonia au înregistrat în 2001 cele mai scăzute niveluri ale deficitului bugetar (sub 2% din PIB).

Evoluția soldului bugetar al țărilor candidate

	Sold buget, % din PIB											
	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000***	**2001****
Slovenia	-0,3	2,6	0,2	0,3	-0,3	-0,3	0,1	-1,9	-0,8	-0,6	-2,3	-1,3
Cehia	n,d	-1,9	-3,1	0,5	-1,3	-1,2	-1,8	-2,2	-1,6	-1,6	-4,2	-3,2
Estonia	n,d	5,2	-0,3	-0,6	3,3	0	-1,6	2,6	-0,2	-3	-0,7	1,1
Ungaria	0,4	-2,9	-6,8	-5,5	-9,2	-6,6	-3,2	-5,4	-7,1	-2,9	-3,1	-5
Letonia	…	…	-0,8	0,6	-1,9	-2,9	-1,3	1,8	0,1	-3,8	-2,7	-1,9
Lituania	-5,4	2,7	0,5	-3,3	-1,7	-1,6	-2,8	-0,7	-3,4	-2,3	-3,3	-1,4
Polonia	3,1	-6,7	-6,7	-3,1	-2,4	-2,1	-2,4	-2,6	-2,1	-2,1	-3,5	-6,3
România	1	3,3	-4,6	-0,4	-2	-2,1	-3,5	-4,4	-3,1	-2,6	-3,8	-3,7
Slovacia	…	…	…	-7	0	0,2	-1,3	-4,4	-2,7	-1,9	-6,7	-7,2
Bulgaria	-4,9	-3,7	-5,2	-10,9	-5,2	-5,1	-15,3	-0,3	1,3	1,9	-0,7	-1

Datele statistice oficiale pentru **România** relevă reducerea semnificativă a deficitului bugetar în 1999, ajungând la 2,6% din PIB, în baza unei politici economice de austeritate şi a introducerii unor măsuri speciale privind disciplina financiară. Dar aceasta a fost de scurtă durată, urmând anul electoral 2000, cu un deficit de 3,8% din PIB, ce a fost uşor redus în 2001 la 3,7%.

Pentru anul 2003 se estimează un deficit bugetar de circa 3,2%.

Concluzii

Dacă gradul de stabilitate economică măsurată prin cei trei indicatori – PIB, inflaţie şi deficit bugetar – s-ar referi la întreaga perioadă analizată, am observa fluctuaţii frecvente, cu perioade caracterizate prin niveluri scăzute ale creşterii PIB în ţările candidate, cu niveluri ridicate ale inflaţiei şi ale deficitului bugetar, urmate de tendinţe de creştere semnificativă a PIB, de reducere a inflaţiei şi a deficitelor bugetare. Curba îşi continuă şerpuirea, atât datorită politicilor economice interne promovate, cât şi factorilor externi, de anvergură internaţională, care în era globalizării şi-au pus amprenta şi pe procesele de dezvoltare economică din ţările central şi est-europene candidate la integrare în Uniunea Europeană. Este suficient să amintim aici criza financiară declanşată în 1997 în ţările din Asia şi în Rusia sau evenimentele tragice din 11 septembrie 2001 din SUA.

Aceşti factori au afectat toate ţările candidate şi se pare că **anul 2003** va fi influenţat în continuare de evenimentele anului 2001 din SUA, de criza irakiană şi de criza economică declanşată în ţările dezvoltate. O asemenea evoluţie fluctuantă în ultimii 12 ani ar putea conduce la ideea că ţările candidate la integrarea în Uniunea Europeană, inclusiv România, nu au asigurată stabilitatea economică şi deci nu ar întruni criteriile economice necesare pentru aderare. Hotărârea ţărilor membre ale UE din decembrie 2002 cu privire la aderarea a 10 ţări candidate la 1 mai 2004 şi posibilitatea ca România şi Bulgaria să adere în anul 2007 relevă însă că performanţele economice ale acestor ţări au avut o influenţă mai mică comparativ cu factorul politic.

De menţionat însă că majoritatea ţărilor candidate au făcut progrese remarcabile în formarea unei pieţe funcţionale şi atingerea stabilităţii economice. România a înregistrat în 2001 şi 2002 creşteri economice anuale accentuate, de circa 5%, reducerea inflaţiei şi a deficitului bugetar.

Cu toate acestea, situaţia economică actuală, ritmul lent al privatizării, dificultăţile mediului de afaceri şi problemele sectorului de stat (arierate, controlul salariilor), progresul lent al reformei administraţiei publice, corupţia şi stabilirea adevăratei independenţe a justiţiei sunt factori de influenţă puternică ce ar putea amâna momentul aderării României la Uniunea Europeană şi care au dat naştere la opinii nefavorabile, dar şi la dezamăgiri din partea analiştilor români şi a opiniei publice.

Performanțele economice ale țărilor central şi est-europene candidate ar trebui să reducă decalajele față de Uniunea Europeană şi să fie direcționate spre îndeplinirea criteriilor de convergență la uniunea economică monetară (UEM), aşa cum s-a specificat ca obligație de aderare, inclusiv prin integrare monetară.

Pentru a intra în aşa-numita "zonă euro", nu este suficientă calitatea de membru al UE, fiind necesară în prealabil realizarea cu strictețe a unor indicatori macroeconomici în anumite limite obligatorii, numite "criterii de convergență".

Aceşti indicatori arată:

- **stabilitatea prețurilor**, măsurată prin indicele prețului de consum. Rata anuală a inflației în țările din zona euro nu poate depăşi cu mai mult de 1,5% media primelor trei țări cu cele mai bune performanțe;
- **stabilitatea monetară**: deficitele bugetare trebuie menținute la un nivel sub 3% din PIB;
- **convergența ratei dobânzilor**: ratele nominale ale dobânzilor pe termen lung nu pot depăşi cu mai mult de 2% rata medie a celor mai bine dezvoltate trei țări;
- **stabilitatea cursului de schimb**, fără devalorizări față de moneda națională a oricărei alte țări membre.

Până în anul 2000, aceste criterii au fost îndeplinite de 11 dintre cei 15 membri ai UE, stabilindu-se zona euro "EUR-11", dar criteriile de convergență sunt urmărite în continuare şi după formarea Eurosistemului, realizat în anul 2002.

În fapt, condițiile nu vor fi îndeplinite pe termen scurt sau mediu de România şi nici de alte țări din Europa Centrală şi de Est şi nici nu li s-a solicitat îndeplinirea criteriilor de convergență pentru a deveni membre depline ale UE sau pentru începutul perioadei "de grație" în calitate de state membre ale UE. Dar aceste criterii trebuie luate în considerare de către țările candidate pe termen lung şi, atunci când elaborează politicile de stabilizare economică şi echilibru macroeconomic, pe termen scurt şi mediu.

POLONIA

Lucia IORDACHE

Evoluția conjuncturii economice în anul 2003

După doi ani de încetinire a activității economice, determinată în principal de reducerea investițiilor, s-a înregistrat în 2002 o tendință lentă de revigorare a creşterii economice, reflectată de *creşterea reală a PIB cu 1,3%* (+1% în 2001). Acest nivel scăzut al creşterii economice situa Polonia pe ultimul loc în cadrul țărilor central şi est-europene care vor adera în 2004 la Uniunea Europeană. Rămânerea în urmă a Poloniei în procesul de convergență a fost determinată de efectele nefavorabile ale menținerii politicii fiscale expansioniste, corelată cu o politică monetară restrictivă.

Tendința lentă de înviorare economică este prevăzută să continue în 2003. Autoritățile poloneze prognozează pentru acest an o **creştere reală a PIB cu 2,6%**, în timp prognozele FMI şi OCDE indică o creştere de 2,3%. Potrivit estimărilor OCDE (din raportul semestrial publicat în iunie a.c.)[1], creşterea economică va fi susținută de o **majorare mai semnificativă a cererii agregate totale** (+2,1% față de numai 0,8% în 2002), care va fi generată de *menținerea tendinței de creştere a consumului în sectorul privat* (+1,8%), deşi la un nivel inferior comparativ cu anul 2002 (+3,3%), de *creşterea mai accentuată a consumului public* (+1,7%) comparativ cu anul precedent (+1,3%), precum şi de *majorarea investițiilor productive* (+3,5%) după declinul înregistrat în ultimii doi ani (-8,8% şi, respectiv, -7,2%). Investițiile străine directe atrase de Polonia în 2002 au înregistrat o scădere substanțială (- 41%) față de anul 2001.

Producția industrială a înregistrat creşteri scăzute, depăşind uşor 1% în ultimii doi ani (+1,5% în 2002). Datele referitoare la producția industrială indică unele semne de îmbunătățire a condițiilor privind profitabilitatea şi cererea, în special în sectoarele care produc pentru piețele externe. Unele surse apreciază că este previzibilă în 2003 creşterea producției industriale cu 3%.

Rata inflației a fost în 2002 mai scăzută decât se anticipa, situându-se la doar 1,9% (nivel comparabil cu cel din țările dezvoltate), față de ținta prevăzută, de 3%, în principal datorită reducerii neaşteptate a prețurilor produselor alimentare, dar şi creşterii mai lente a salariilor. Pentru acest an, OCDE prognozează o nouă scădere a ratei inflației, de 1,4%. Guvernul a continuat să aplice în general o **politică monetară restrictivă**, dar a avut în vedere crearea unor condiții mai favorabile pentru cererea internă, prin reduceri substanțiale ale ratelor nominale ale dobânzilor şi deprecierea zlotului. Ratele reale ale dobânzilor au rămas însă ridicate, iar procesul de redresare economică este încă

---

[1] OECD, *Economic Outlook*, nr. 73, Paris, 2003.

lent față de potențialul existent. Ca urmare, este necesară o relaxare monetară suplimentară, care să fie susținută de măsuri de control al cheltuielilor guvernamentale. Menținerea unui mediu de afaceri favorabil şi atractiv pentru investitorii străini impune reforme structurale rapide care să îmbunătățească funcționarea pieţelor produselor şi a pieţei muncii.

Şomajul constituie o problemă gravă a economiei poloneze, înregistrând în ultimii ani o tendință fermă de creştere. Procesul de contracție a pieței muncii a fost generat de nivelul foarte scăzut al creşterii producției, în condițiile declinului puternic al investițiilor. Potrivit estimării oficiale, rata şomajului a atins în 2002 nivelul ridicat de 18,1% din populația activă – cea mai ridicată pondere înregistrată în țările în tranziție – şi va înregistra o cvasistagnare în 2003, la 18,3%. Experți ai BERD apreciază că rata şomajului ar putea fi de circa 25% dacă ar fi luat în considerare şomajul ascuns din agricultură. OCDE prognozează pentru 2003 creşterea ratei la 20,4%, față de 19,9% în 2002.

Ponderea deficitului bugetar în PIB a înregistrat o creştere rapidă în ultimii ani, de la 3,5% în 2000 la 6,7% în 2002, depăşind considerabil limita stabilită de Tratatul de la Maastricht (3%). Autoritățile poloneze prognozează pentru 2003 un deficit bugetar în valoare de 7,513 miliarde dolari SUA (6,7 miliarde dolari în 2002), reprezentând o pondere de 6,3% din PIB. O pondere apropiată este prognozată de OCDE (6,2%), în timp ce FMI indică o pondere mai ridicată, de 6,9%, având în vedere că veniturile bugetare prevăzute se bazează pe premise macroeconomice optimiste şi că nu au fost luate măsuri semnificative pentru a reduce cheltuielile guvernamentale.

Nivelul datoriei publice a crescut rapid în ultimii doi ani, de la 40,7% din PIB la sfârşitul anului 2001 la 47,6% la sfârşitul lui 2002. Sursele oficiale indică majorarea datoriei publice la 51,2% în 2003. Polonia a decis să scadă ponderea dolarului în denominarea datoriei externe, pentru a reduce riscul creşterii datoriei pe termen mediu. Riscul este minimizat şi prin utilizarea sporită a împrumuturilor cu dobândă fixă şi prelungirea termenului de scadență (în Polonia, pentru datoria publică internă, acesta depăşeşte în medie 2 ani şi jumătate). Experții FMI prognozează creşterea ponderii datoriei publice în Polonia până în 2006 la 58% din PIB[1]. Un mecanism prevăzut de constituție, care asigură acțiuni corective pentru cheltuielile publice atunci când nivelul datoriei depăşeşte 50% din PIB, minimizează riscul de a fi scăpate de sub control cheltuielile, astfel încât ponderea datoriei publice în PIB să fie menținută sub 60% (limita maximă stabilită de Tratatul de la Maastricht).

OCDE prognozează pentru acest an **creşterea ponderii deficitului contului curent în PIB** de la 3,5% la 4,5%, din cauza majorării cu 7,4% a importurilor de bunuri şi servicii, față de creşterea cu 2,5% în 2002 (în 2001, importurile s-au redus cu 5,4%). Datele oficiale indică pentru 2003 o valoare

[1] International Monetary Fund, *Country Report*, No. 03/187, Republic of Poland: 2003 Article IV Consultations, Washington D.C., iunie 2003.

totală a importurilor de 50,289 miliarde dolari SUA (+16% față de 2002). În ultimii ani s-a înregistrat o tendință de creştere a exporturilor. În 2002, deşi a crescut cursul de schimb al zlotului față de dolar, aprecierea mult mai puternică a euro a condus la deprecierea monedei naționale în termeni reali, care a permis *majorarea substanțială a exportului de bunuri şi servicii* (+5,7%). Pentru 2003, prognoza OCDE indică o creştere a exportului de 8,5%. Prognoza oficială indică pentru acest an o valoare totală a exporturilor de 38,482 miliarde dolari SUA (+17% față de 2002).

Perspectiva evoluției economiei în anul 2004

Redresarea economiei poloneze va fi pe termen apropiat lentă şi fragilă şi va fi susținută în principal de creşterea exporturilor. Creşterea profiturilor companiilor, diminuarea capacităților de producție excedentare şi redresarea situației economice în țările vest-europene vor stimula investițiile, dar nu există încă indicii pentru o modificare decisivă. Autoritățile poloneze sunt optimiste în ceea ce priveşte perspectiva creşterii economice şi au declarat angajamentul ferm pentru continuarea ajustării fiscale şi a reformei structurale, precizând că este necesară cooperarea membrilor coaliției guvernamentale majoritare pentru a asigura succesul acestui proces. Perspectiva îmbunătățirii situației economice se bazează, în opinia autorităților poloneze, pe redresarea ciclică, reformele structurale şi efectele pozitive ale aderării la Uniunea Europeană. Pentru anul 2004, este prevăzută continuarea procesului de înviorare a economiei, care se va reflecta în **accelerarea creşterii reale a PIB la 3,5%**.

Cererea agregată totală va creşte mai rapid (+2,9%), în condițiile în care este prevăzută o *creştere dublă a investițiilor* față de 2003 (+7%). Acestea vor fi stimulate în principal de redresarea cererii de export, dar şi de creşterea profiturilor companiilor şi perspectiva aderării Poloniei la UE. Revigorarea investițiilor va depinde în mare măsură de asigurarea stabilității politice, căci perturbarea procesului de aderare ar descuraja investițiile străine directe. *Consumul privat* va răspunde lent (+2%) la tendința de redresare a creşterii economice, iar *consumul public* va înregistra o creştere apropiată de cea din anul 2003 (+1,8%). Este previzibilă pe termen scurt o **uşoară creştere a ratei inflației**, la 2,3%, deoarece condițiile pe piața muncii ar putea să constrângă autoritățile la o majorare a salariilor; prețurile produselor alimentare s-au stabilizat şi este previzibilă stoparea tendinței de depreciere a zlotului. Guvernul are în vedere să continue scăderea graduală a ratelor dobânzilor pentru reducerea presiunilor inflaționiste.

Rata şomajului se va menține ridicată în 2004, deşi va înregistra o uşoară scădere față de anul 2003. Prognoza OCDE indică pentru anul următor o rată de 19,9%, similară celei din 2002. Reforma legislației în domeniul muncii, începută la mijlocul anului 2002, va putea să stimuleze cererea pe piața muncii, pe măsură ce se va consolida creşterea economică. **Ponderea deficitului bugetar**

în PIB va înregistra, conform prognozei OCDE, o uşoară scădere faţă de 2003, situându-se la 5,9%. Prognoza FMI indică o pondere de 6,1%.

Datoria publică este prevăzută să crească la circa 52% din PIB (prognoza FMI), ca urmare a reducerii încasărilor din privatizare. Pentru a evita depăşirea în anii următori a limitei constituţionale fixate pentru ponderea deficitului bugetar în PIB, este necesară inversarea imediată a tendinţei recente de creştere a deficitului bugetar. Stabilizarea pe termen mediu a ponderii datoriei publice în PIB necesită o reformă amplă a cheltuielilor sociale, care să permită limitarea deficitelor bugetare. Creşterea cererii de investiţii va stimula *majorarea importurilor* (+10,9%) în 2004, dar *creşterea substanţială a exporturilor* (+13,6) va determina **menţine-rea deficitului contului curent la 4,5% din PIB**.

Evoluţia principalilor indicatori macroeconomici în Polonia, în perioada 2000-2004

Indicatori	2000	2001	2002	2003 (estimări)	2004 (previziuni)
Ritm real de creştere a PIB (%)	4,0	1,0	1,3	2,3	3,5
Ritm real de creştere a cererii interne totale (%), din care:	2,8	-1,6	0,8	2,1	2,9
- consum privat	2,8	2,0	3,3	1,8	2,0
- consum public	1,1	0,4	1,3	1,7	1,8
- investiţii productive	2,7	-8,8	-7,2	3,5	7,0
Rata inflaţiei (%)	10,1	5,5	1,9	1,4	2,3
Rata şomajului (% în populaţia activă)	16,1	18,2	19,9	20,4	19,9
Export de mărfuri şi servicii (modificări %)	23,2	3,1	5,7	8,5	13,6
Import de mărfuri şi servicii (modificări %)	15,6	-5,4	2,5	7,4	10,9
Deficit bugetar (% în PIB)	-3,0	-5,1	-5,7	-6,2	-5,9
Soldul contului curent (% în PIB)	-6,1	-2,9	-3,5	-4,5	-4,5

Sursa: OECD, Economic Outlook, nr. 73, Paris, iunie 2003.

Politica fiscală va continua să aibă un rol important în contextul consolidării creşterii economice şi guvernul va trebui să aplice măsuri mai radicale de reformă în acest domeniu. Este necesară o structură mai bună a taxelor şi impozitelor, care, din cauza nivelurilor ridicate şi a exceptărilor numeroase, au afectat creşterea economică, economisirea şi investiţiile. Ministerul de Finanţe a propus un program de reformă a finanţelor publice ce are scopul să pregătească bugetul pentru cerinţele aderării şi să asigure realizarea obiectivelor guvernului de creştere economică pe termen mediu. Programul prevede reducerea impozitelor sau chiar eliminarea lor pentru unele produse, aplicarea nediscriminatorie şi colectarea mai eficientă a acestora. Programul vizează, de asemenea, stabilizarea datoriei publice sub 55% din PIB până în 2006. Oficiali ai FMI şi-au exprimat îndoielile faţă de caracterul durabil al actualei tendinţe de creştere

economică din Polonia. “Transformarea creşterii economice într-un fenomen de durată va necesita acțiuni decisive pentru a răspunde creşterii şomajului şi deficitului bugetar”. Unii directori din cadrul FMI au pus la îndoială realismul obiectivului guvernului polonez de a adopta rapid (2007-2008) moneda unică europeană. Un raport al FMI precizează că “Polonia va avea nevoie de timp pentru a ajunge la o convergență cu Uniunea Europeană înainte de a adopta euro”. Reprezentanții FMI sugerează guvernului polonez să “aplice reforme profunde în domeniul cheltuielilor publice pentru a redresa situația finanțelor şi a diminua valoarea datoriei publice”. Aceştia consideră că Banca Centrală a Poloniei, care a redus deja rata dobânzii de referință, dispune de o marjă de manevră care îi permite scăderea dobânzii de bază fără a pune în pericol obiectivul de control al inflației. De asemenea, au atras atenția oficialilor polonezi referitor la “prudența excesivă” în estimarea presiunii inflaționiste. Între sectoarele ce necesită reforme structurale rapide, se află piața muncii, a cărei rigiditate generează o rată ridicată a şomajului. O altă problemă semnalată de FMI este “încetinirea procesului de privatizare” şi, în acest sens, este recomandată cu insistență guvernului finalizarea privatizării întreprinderilor de stat care continuă să constituie o povară pentru bugetul Poloniei.

REPUBLICA CEHĂ

Lucia IORDACHE

Evoluția conjuncturii economice în anul 2003

Creşterea economică se va accelera în anul 2003, după încetinirea înregistrată în anul 2002, ca urmare a deteriorării climatului economic în Uniunea Europeană, aprecierii puternice a coroanei şi efectelor inundațiilor din luna august. Prognozele macroeconomice publicate de Ministerul Finanțelor indică pentru acest an o **creştere reală a PIB de 3,3%**, față de 2,7% în 2002. Previziunile analiştilor cehi sunt mai modeste, indicând o creştere de până la 2,8%. Conform prognozei OCDE, ritmul real de creştere a PIB va fi în acest an de 3%, comparativ cu 2% în 2002.

Principalul factor care stă la baza revigorării economice este *tendința de creştere a producției industriale*, determinată de majorarea consumului privat şi a exporturilor. OCDE prognozează creşterea graduală a producției de la 2% în 2002 la 3,5% în 2004.

Cererea agregată totală va continua să crească în acest an. OCDE indică o creştere de 3,3%, apropiată de cea din 2002 (+3,4%). *Menținerea tendinței ferme de majorare a consumului în sectorul privat* (+4,1%), care este stimulată de creşterea salariilor şi a veniturilor în termeni reali, constituie motorul creşterii economice. Potrivit prognozei OCDE[1], *consumul public va creşte cu numai 1,8% în acest an* (+5,7% în anul anterior). *Redresarea investițiilor productive* (+3,2%) după cvasistagnarea din 2002 (-0,6%), în special *datorită intensificării fluxului de investiții străine directe,* va avea un impact important asupra creşterii economice. Sursele oficiale indică pentru anul 2002 o valoare totală a investițiilor străine directe de 9 miliarde dolari.

Datele furnizate de Ministerul Economiei, Finanțelor şi Industriei din Franța, referitoare la investițiile străine directe atrase de principalele 10 țări candidate în cursul anului 2002, situează Republica Cehă pe poziția a treia (după Slovenia şi Slovacia), cu o creştere de 70% a investițiilor. În ceea ce priveşte numărul proiectelor de investiții anunțate în 2002, Republica Cehă se situează pe poziția a 6-a în ierarhia țărilor europene (după Spania, Germania, Franța, Marea Britanie şi Ungaria), cu o pondere de circa 5% din totalul proiectelor.

Republica Cehă a devenit principala destinație a investițiilor din sectorul european al producției de echipamente, cu 18% din cele 153 de proiecte planificate (37% din totalul proiectelor destinate țărilor din centrul şi estul

[1] OECD, *Economic Outlook*, nr. 73, Paris, iunie 2003.

Europei) şi îşi menţine o poziţie importantă şi la proiectele de investiţii din industria electronică.

Aprecierea puternică a coroanei până la mijlocul anului 2002 a avut ca rezultat o dezinflaţie accentuată, determinată de reducerea preţurilor produselor comercializate pe piaţa liberă, ieftinirea importurilor de energie şi creşterile reduse ale preţurilor reglementate. Rata inflaţiei, de 2%, prognozată de autorităţile cehe pentru 2003 (faţă de 1,8% în anul anterior) coincide cu cea prognozată de OCDE, dar este considerată prea pesimistă de către analiştii cehi, care apreciază o rată de 0,7%.

Menţinerea politicii monetare restrictive a contribuit la scăderea ratei inflaţiei. Intensificarea investiţiilor străine directe şi perspectiva aderării la UE în mai 2004 au exercitat presiuni asupra coroanei, dar, începând de la mijlocul anului 2002, Banca Naţională a reuşit să stabilizeze cursul de schimb la un nivel ridicat, prin sterilizarea intrărilor de capital din privatizare, reducerea ratei dobânzii de referinţă la nivelurile cele mai scăzute până în prezent şi intervenţia prin achiziţii pe piaţa valutară. Continuarea politicii fiscale expansioniste ar putea să oblige guvernul să majoreze rata dobânzii de referinţă.

Rata şomajului s-a menţinut la un nivel ridicat în ultimii ani. Aprecierea puternică a coroanei în 2002 a avut un impact nefavorabil asupra competitivităţii companiilor, determinând accelerarea restructurării industriale, scăderea investiţiilor în afaceri şi, în consecinţă, un nivel record al şomajului. Prognoza oficială indică rata şomajului în 2003 la 10,3% din populaţia activă, dar analiştii cehi apreciază că rata nu va depăşi 9,7%. OCDE prognozează pentru acest an o rată a şomajului similară celei din anul 2002 – 7,2%.

Ponderea deficitului bugetar în PIB a înregistrat o creştere importantă în 2002 (de la 2,8% la 4,5%), iar pentru acest an, prognoza OCDE indică majorarea la 6,3%. Această tendinţă de creştere a deficitului reflectă caracterul nesustenabil al măsurilor fiscale din cursul ultimilor ani, care au determinat sporirea transferurilor fiscale şi a subvenţiilor.

Continuarea politicii fiscale expansioniste, cu efecte în principal asupra creşterii rapide a cheltuielilor guvernamentale pentru salarii, pensii şi alte transferuri sociale, se reflectă în menţinerea tendinţei constante de creştere a **datoriei publice**, înregistrată începând din 1998. Intrările de capital rezultate din privatizare au permis limitarea datoriei în 2002, dar este posibilă creşterea acesteia în 2003, conform previziunilor OCDE.

Continuarea reformelor structurale, stimulate de perspectiva aderării la UE, face ca poziţia datoriei externe nete a Republicii Cehe să fie considerată în prezent cea mai solidă din Europa Centrală şi de Est. Această performanţă a fost recunoscută de agenţiile internaţionale de rating Fitch Ratings şi Standard & Poors, prin îmbunătăţirea ratingului pe termen lung în valută la “A-” (calificativul agenţiei Moody’s este şi mai ridicat – “A1”). Nivelul calificativului situează Republica Cehă pe poziţia a doua (alături de Ungaria şi Estonia) în cadrul ţărilor candidate, după Slovenia (“A+”).

Ponderea deficitului contului curent în PIB a scăzut la 5,3% în 2002 (față de 5,7% în 2001), în condițiile în care reducerea încasărilor din turism, ca urmare a inundațiilor din luna august, a fost contrabalansată de creşterea exporturilor de bunuri şi servicii. OCDE prognozează pentru 2003 menținerea ponderii deficitului contului curent în PIB la 5,3%.

Perspectiva evoluției economiei în anul 2004

Accelerarea creşterii economice va continua în anul 2004, deoarece este prevăzută menținerea tendinței de creştere a producției (+3,5%) ca efect al procesului de restructurare. Potențialul de producție sporit va fi stimulat de majorarea investițiilor productive, a consumului privat şi a cererii de export – în principal a firmelor cu capital străin. OCDE prognozează pentru 2004 o **creştere reală a PIB de 3,5%**.

Cererea agregată totală este prevăzută să crească cu 3,6% în 2004. *Consumul privat* îşi va menține tendința fermă de creştere (+4,5%) datorită majorării veniturilor, creditelor de consum acordate de bănci şi efectelor stimulative ale politicii fiscale relaxate din 2002-2003. *Consumul public* va continua să înregistreze o creştere mai lentă (+1,4%). Previziunile referitoare la *investițiile străine directe* sunt tot mai optimiste, datorită viitorului statut al Republicii Cehe, de membru al UE. Prognoza OCDE indică pentru 2004 majorarea cu 3,5% a investițiilor productive.

Dacă va fi menținută stabilitatea cursului de schimb al coroanei, **rata inflației** ar putea să crească şi în 2004 (+3,1%, conform prognozei OCDE), deoarece armonizarea impozitelor indirecte în vederea aderării va determina o uşoară creştere a prețurilor.

Previziunile OCDE indică menținerea **ratei şomajului** în 2004 la nivelul prevăzut pentru acest an (+7,2% din populația activă). Pentru a asigura menținerea actualei ponderi ridicate de participare a forței de muncă, sunt necesare măsuri urgente pentru flexibilizarea pieței muncii.

Ponderea deficitului bugetar în PIB va fi ridicată şi în 2004, situându-se, conform prognozei OCDE, la 6,2% (față de nivelul de convergență, de 3%, stabilit de Tratatul de la Maastricht). Nu este prevăzută reducerea cheltuielilor bugetare în anul următor, având în vedere perioada de timp necesară pentru implementarea unui pachet important de măsuri vizând consolidarea fiscală (inclusiv modificările legislative necesare pentru aplicarea programului obligatoriu de reducere a cheltuielilor bugetare). Propunerile recente de reformă ale guvernului prevăd reducerea deficitului bugetar la 4% din PIB în 2006, în principal prin restrângerea cheltuielilor publice.

Pentru a stabiliza pe termen mediu **ponderea datoriei publice în PIB**, este necesară o reformă amplă a cheltuielilor sociale (de exemplu, reforma pensiilor, care este amânată în continuare de guvern), care să permită limitarea deficitului bugetar. Potrivit unor analize realizate de Ministerul Economiei,

Finanțelor şi Industriei din Franța, până în 2010, datoria publică a Republicii Cehe ar putea să atingă 60% din PIB (pragul stabilit de Tratatul de Maastricht) dacă nu vor fi realizate aceste reforme.

Deficitul contului curent va înregistra o scădere uşoară în 2004, la 5,1% din PIB, şi va fi finanțat în cea mai mare parte de investițiile străine directe. Prognoza OCDE indică pentru 2004 *majorarea importurilor de bunuri şi servicii* cu 9,2% şi *creşterea exporturilor* cu 9,8%.

Principalul risc în realizarea creşterii economice prevăzute pentru perioada următoare îl constituie, pe lângă întârzierea procesului de redresare economică din țările vest-europene, adoptarea unui program necorespunzător de consolidare fiscală, care să nu asigure controlul creşterii transferurilor sociale.

Aceasta ar eroda credibilitatea mixului politicilor economice aplicate de guvern şi ar conduce la o politică monetară şi mai restrictivă, cu impact negativ asupra competitivității. *Pe termen mediu*, foarte importantă va fi voința politică pentru realizarea consolidării fiscale şi a reformei instituționale. Factorii esențiali în susținerea creşterii economice vor fi creşterea productivității, menținerea creşterii rapide a exporturilor, stoparea majorării datoriei publice, găsirea echilibrului între asigurarea unor beneficii adecvate în domeniul asigurărilor sociale şi disciplina concurențială pe piață, crearea condițiilor legale şi instituționale pentru sprijinirea investițiilor private.

Evoluția principalilor indicatori macroeconomici în Republica Cehă, în perioada 2000-2004

Indicatori	2000	2001	2002	2003 (estimări)	2004 (previziuni)
Ritm real de creştere a PIB (%)	3,3	3,1	2,0	3,0	3,5
Ritm real de creştere a cererii interne totale (%), din care:	4,0	5,1	3,4	3,3	3,6
- consum privat	2,5	3,6	4,0	4,1	4,5
- consum public	-1,0	5,3	5,7	1,8	1,4
- investiții productive	5,3	5,5	0,6	3,2	3,5
Rata inflației (%)	3,9	4,8	1,8	2,0	3,1
Rata şomajului (% în populația activă)	8,9	8,2	7,3	7,2	7,2
Export de mărfuri şi servicii (modificări %)	17,0	11,9	2,8	6,3	9,8
Import de mărfuri şi servicii (modificări %)	17,0	13,6	4,3	6,3	9,2
Deficit bugetar (% în PIB)	-4,0	-2,8	-4,5	-6,3	-6,2
Soldul contului curent (% în PIB)	-5,3	-5,7	-5,3	-5,3	-5,1

Sursa: OECD, Economic Outlook*, nr. 73, Paris, iunie 2003.*

SLOVACIA

Lucia IORDACHE

Evoluția conjuncturii economice în anul 2003

Slovacia a înregistrat o tendință fermă de creştere economică în cursul ultimilor doi ani. Această performanță reflectă efectele majorării investițiilor (în special a investițiilor străine directe), succesul managementului macroeconomic, precum şi progresul procesului de privatizare şi al reformei privind consolidarea fiscală. Creşterea economică va continua în 2003, ca rezultat al majorării cererii interne şi a exporturilor.

Prognoza OCDE indică **creşterea reală a PIB cu 3,6%**, inferioară totuşi celei din anul anterior (+4,4%). Majorarea substanțială (+4,5%) a producției în 2002 (an electoral), care a fost stimulată de sporirea consumului privat, se va atenua în 2003, având în vedere politica fiscală mai restrictivă şi impactul inițial nefavorabil asupra cererii pe care l-au avut liberalizarea prețurilor şi reformele structurale. Programul guvernamental anunțat în noiembrie 2002 pune accent pe reforma fiscală şi pe reformele structurale, având ca obiectiv central stimularea antreprenoriatului şi a competitivității.

Potrivit estimărilor OCDE[1], tendința de încetinire a creşterii înregistrate de **cererea agregată totală** în 2002 (+4%) față de nivelul ridicat din 2001 (+7,2%), ca urmare a reducerii investițiilor productive (-0,9%, după majorarea cu 9,6% în 2001), va continua în 2003 (+3,1%). *Creşterea consumului în sectorul privat se va reduce* de la 5,3% la 3%. *Creşterea mai lentă a consumului public* (+2,5%), comparativ cu anul 2002 (+4%), va reflecta majorarea substanțială în principal a salariilor în sectorul guvernamental. *Investițiile productive se vor redresa în acest an* (+3,7%), deoarece atragerea de investiții străine directe este stimulată de apropiata aderare a Slovaciei la Uniunea Europeană. Datele furnizate de Ministerul Economiei, Finanțelor şi Industriei din Franța, referitoare la investițiile străine directe atrase de principalele 10 țări candidate în cursul anului 2002, situează Slovacia pe poziția a doua după Slovenia, cu o creştere de 150% a investițiilor (în principal, în cadrul procesului de privatizare).

Rata inflației s-a redus de la 7,3% în 2001 la 3,1% 2002, datorită scăderii prețurilor produselor alimentare şi ale energiei din import. Pentru acest an, OCDE prognozează o creştere mai accelerată a ratei inflației, la 8,7%, ca rezultat al aplicării programului de majorare a prețurilor reglementate ale energiei la niveluri reale, care să acopere costurile. Guvernul a continuat să aplice în 2002 *o politică monetară restrictivă, corelată cu o politică de relaxare fiscală*. Intrările masive de capital datorită intensificării investițiilor străine directe după

1 OECD, *Economic Outlook*, nr. 73, Paris, 2003.

alegerile din septembrie 2002 (care au avut ca rezultat formarea unui guvern cu o orientare favorabilă reformei) au determinat aprecierea rapidă a coroanei. În perioada care a urmat, banca centrală a aplicat o politică de reducere a ratei dobânzii de referință şi de intervenție pe piața valutară, reuşind în mare măsură să stabilizeze cursul de schimb al coroanei față de euro. Pentru acest an, este prevăzută o politică fiscală mai restrictivă, după relaxarea excesivă din 2002, care să permită băncii centrale să atenueze impactul intrărilor masive de capital asupra cursului de schimb, ajutând astfel industria națională să-şi mențină competitivitatea legată de costuri.

Şomajul continuă să fie ridicat, ca urmare a procesului de contracție a pieței muncii din ultimii ani. Prognoza OCDE indică reducerea ratei şomajului în 2002 de la 19,3% la 18,6% din populația activă (în cadrul țărilor în tranziție, este cea mai ridicată pondere după cea înregistrată în Polonia).

Programul guvernamental prevede ca **ponderea deficitului bugetar în PIB** să se reducă de la peste 7% în ultimii doi ani la 5% în 2003. Analiştii OCDE apreciază că această țintă nu este realistă, având în vedere întârzierea previzibilă în aplicarea reformelor fundamentale în domeniile sănătății, pensiilor, fiscal, precum şi al reformei pe piața muncii. Prognoza OCDE indică pentru acest an un deficit de 6,2% din PIB (față de limita stabilită de Tratatul de la Maastricht – 3%). Slovacia a înregistrat în ultima perioadă *o îmbunătățire a nivelului datoriei publice* (în perioada 1998-2000, ponderea datoriei în PIB s-a majorat cu 14 puncte procentuale).

Guvernul are în vedere ca stabilizarea finanțelor publice prin reforma cheltuielilor sociale să asigure limitarea deficitului bugetar şi controlul ponderii datoriei publice în PIB. După doi ani în care **ponderea deficitului contului curent în PIB** s-a situat la peste 8%, prognoza OCDE indică pentru 2003 reducerea deficitului la 6,9% din PIB, datorită menținerii unui ritm superior de creştere a exporturilor comparativ cu importurile. *Exporturile de bunuri şi servicii vor înregistra o majorare similară celei din 2002* (+5,9%). *Creşterea importurilor s-a redus* de la 11,7% în 2001 la 5,3% în 2002 şi este prevăzută să se mențină la acest nivel în 2003.

Perspectiva evoluției economiei în anul 2004

Creşterea economică este prevăzută să se accelereze în 2004, în contextul redresării economiei țărilor vest-europene. Aplicarea programului ambițios de reforme structurale va determina creşterea potențialului de producție, iar efectele stimulative ale investițiilor străine directe şi cererea sporită de export vor contribui la **accelerarea creşterii reale a PIB la 4,3%**. Majorarea *consumului privat* (+3,2%) nu o va depăşi semnificativ pe cea din 2002, în condițiile ajustării prețurilor reglementate, reducerii transferurilor sociale şi creşterii impozitelor indirecte, iar creşterea *consumului public* va continua să se reducă (+2%). Tendința de redresare a *investițiilor productive* se va menține în 2004 şi, ca

urmare, **cererea agregată totală** ar putea să înregistreze o creştere de 3,5%, uşor superioară celei prevăzute pentru acest an.

Rata inflației se va majora în 2004 la 4,3%, revenind la un nivel similar celui înregistrat în 2002, ca urmare a aplicării măsurilor de creştere a impozitelor indirecte.

Tendința de reducere lentă a şomajului va continua în anul următor, dar **rata şomajului** se va menține ridicată – 16,8% din populația activă, conform prognozei OCDE. Personalul angajat în sectorul public se menține la unul din cele mai ridicate niveluri, comparativ cu forța de muncă angajată în sectorul privat în cadrul țărilor membre ale OCDE, iar angajarea muncitorilor cu calificare mai scăzută este afectată de ratele ridicate de înlocuire şi de impozitele excesive pe fondul de salarii.

Prognoza OCDE indică **reducerea ponderii deficitului bugetar în PIB** la 5,1%, ca urmare a aplicării măsurilor de consolidare bugetară prevăzute de programul guvernamental, care vizează în principal reducerea cheltuielilor sociale şi a celor pentru investiții publice. *Importurile de bunuri şi servicii* vor fi stimulate de majorarea cererii de investiții în 2004, fiind prevăzută o creştere de 7,1%. *Exporturile* vor înregistra o creştere de 8,2%, datorită intensificării livrărilor firmelor cu capital străin către țările UE. Ca urmare, **deficitul contului curent** se va diminua la 6,1% din PIB.

Soluționarea dezechilibrelor structurale (în principal, persistența unor niveluri ridicate ale deficitului bugetar şi şomajului) care afectează încă economia Slovaciei va constitui provocarea majoră în perioada următoare.

Procesul susținut de consolidare fiscală (prin reducerea cheltuielilor publice şi reforma graduală a sistemului de impozite) va permite realizarea obiectivului guvernului de reducere a deficitului bugetar la 3% din PIB până în 2006 (pentru a îndeplini criteriul stabilit de Tratatul de la Maastricht) şi va putea să atenueze presiunea asupra balanței de plăți externe. Un sistem de impozite mai simplu şi mai transparent, cu exceptări cât mai puține, va conduce la lărgirea bazei de impozitare şi va stimula investițiile. Reforma amplă a cheltuielilor sociale, care va permite limitarea deficitului bugetar, va contribui şi la stabilizarea pe termen mediu a ponderii datoriei publice în PIB. Este necesară menținerea dezinflației, deoarece rata inflației se situează încă mult peste nivelurile din zona euro. Realizarea acestui obiectiv va fi îngreunată de aplicarea programului de reducere a prețurilor reglementate şi a impozitelor indirecte. Politica monetară va trebui să fie orientată către menținerea inflației la un nivel scăzut şi, în acest scop, banca centrală va trebui să ghideze aşteptările inflaționiste într-un mod mai eficient. Deficitul contului curent, care este prevăzut la un nivel ridicat şi în următorii doi ani, va face economia Slovaciei vulnerabilă la şocuri. Nivelul ridicat al şomajului rămâne una dintre problemele cele mai presante în plan social şi economic şi soluționarea acesteia impune măsuri eficiente de stimulare a muncii şi de flexibilizare a pieței forței de muncă.

Evoluția principalilor indicatori macroeconomici în Slovacia, în perioada 2000-2004

Indicatori	2000	2001	2002	2003 (estimări)	2004 (previziuni)
Ritm real de creştere a PIB (%)	2,2	3,3	4,4	3,6	4,3
Ritm real de creştere a cererii interne totale (%), din care:	0,0	7,2	4,0	3,1	3,5
- consum privat	-1,8	3,9	5,3	3,0	3,2
- consum public	1,3	5,1	4,0	2,5	2,0
- investiții productive	1,2	9,6	-0,9	3,7	5,2
Rata inflației (%)	12,0	7,3	3,1	8,7	7,4
Rata şomajului (% în populația activă)	18,8	19,3	18,6	17,7	16,8
Export de mărfuri şi servicii (modificări %)	13,8	6,5	5,9	5,9	8,2
Import de mărfuri şi servicii (modificări %)	10,2	11,7	5,3	5,2	7,1
Deficit bugetar (% în PIB)	-10,7	-7,3	-7,2	-6,2	-5,1
Soldul contului curent (% în PIB)	-3,8	-8,6	-8,1	-6,9	-6,1

Sursa: OECD, Economic Outlook*, nr. 73, Paris, iunie 2003.*

SLOVENIA

Lucia MEZEI-PUŞCOI

Creşterea economică a fost ceva mai lentă în perioada 2001-2002, de circa 3% pe an, datorită unui mediu extern mai puțin favorabil şi unei cereri interne moderate.

Cererea internă a fost redusă în anul 2002, aceasta înregistrând o creştere de 2,2%, față de numai 0,5% în anul 2001 şi, respectiv, 1,1% în anul 2000. Conform prognozelor FMI[1], aceasta va înregistra o creştere mai importantă, de 3,1% în 2003 şi de 4% în anul 2004.

Consumul privat a cunoscut o creştere uşoară pe parcursul ultimilor ani. Dacă în anul 2000 acesta s-a majorat cu 0,8%, în anul 2001 s-a amplificat cu 1,7%, iar în 2002 cu 1,8%.

Consumul public s-a redus în ultimii doi ani; dacă în 2001 acesta a cunoscut o creştere de 3,2%, în 2002 creşterea a fost de numai 1%.

După o scădere de 3,7% în anul 2001, investițiile productive au cunoscut o creştere de 3,7% în anul 2002.

Producția industrială a înregistrat o creştere de numai 2,4% în 2002, față de 2,9% în 2001 şi 6,2% în anul 2000.

Rata inflației s-a redus uşor, de la 8,9% la finele anului 2000 la 7% la sfârşitul anului 2001, menținându-se aproximativ la acelaşi nivel în anul 2002 ca în anul anterior (7,2% la finele anului). Progresul în procesul de reducere a inflației a fost mai lent decât s-a dorit, parțial datorită majorărilor semnificative neanticipate ale impozitelor indirecte, ale prețurilor la combustibili şi ale prețurilor administrate la alte produse decât combustibilii.

Rata şomajului, conform definiției Organizației Internaționale a Muncii, s-a redus sensibil, de la 7% în 2000 la 6,4% în anul 2001 şi, respectiv, la 6,3% – media primelor trei trimestre ale anului 2002.

Ponderea deficitului bugetar în PIB s-a menținut la acelaşi nivel, de 1,4%, în perioada 2000-2002. În anul 2002, spre deosebire de anul 2001, când cheltuielile bugetare au depăşit nivelul prevăzut, veniturile bugetare au fost mai reduse, datorită unei cereri interne mai mici decât s-a anticipat. Guvernul a răspuns la această situație printr-o reducere a cheltuielilor bugetare şi prin revizuirea deficitului fiscal țintă (în sensul unei majorări).

Datoria publică a continuat să se majoreze uşor, atingând nivelul de 28,4% din PIB în anul 2002, față de 27,5% în anul 2001.

Banca centrală a redus taxa scontului de la 10,8% în 2001 la 10% în anul 2002.

---

[1] FMI, *Public Information Notice*, nr. 03/54, 25 aprilie 2003.

Rata dobânzii la titluri de stat emise de banca centrală în tolari pe o perioadă de 60 de zile a fost diminuată de la 10,4% în 2001 la 8,3% în 2002.

Ratele dobânzii la împrumuturi au fost reduse în anul 2002 față de anul anterior, variind între 11,9% şi 14,7%. Ratele dobânzii la depozite pe perioade cuprinse între o lună şi un an au fost diminuate în 2002 față de 2001, variind între 7,6% şi 8,6%.

Creşterea exporturilor a fost mai lentă, datorită unei cereri mai reduse din partea UE, însă impactul acestei reduceri a fost eliminat de expansiunea rapidă a exporturilor Sloveniei către Europa de Sud-Est şi Rusia. *Valoarea exporturilor* în 2002 s-a majorat la 10,47 miliarde dolari SUA, față de 9,34 miliarde dolari SUA în

Valoarea importurilor în 2002 s-a majorat de la 9,96 miliarde dolari SUA în 2001 la 10,71 miliarde dolari SUA. Ca urmare, **deficitul balanței comerciale** s-a diminuat de la 0,619 miliarde dolari SUA în 2001 la 0,243 miliarde dolari SUA în

Conform estimărilor FMI, acesta se va menține aproximativ la aceeaşi valoare în următorii doi ani.

Ca urmare a unei creşteri mai lente a importurilor decât a exporturilor (creşterea volumului exporturilor în 2002 a fost de 6,2%, iar a importurilor de 4,5% în acelaşi an) şi a îmbunătățirii raportului de schimb, **balanța de plăți curente** a înregistrat un excedent în anul 2001, care s-a amplificat în anul 2002 (de la 0,2% din PIB în 2001 la 1,8% din PIB în 2002).

Rezervele valutare brute s-au majorat substanțial, de la 4,397 miliarde dolari SUA în 2001 la 7,064 miliarde dolari SUA în 2002. Valoarea rezervelor valutare în număr luni importuri de mărfuri şi servicii nonfactor s-a majorat de la 4,6 în 2001 la 6,8 în 2002, urmând a se menține la acelaşi nivel în următorii doi ani.

Datoria externă s-a majorat de la 35,7% din PIB la finele anului 2001 la 41,5% din PIB la sfârşitul anului 2002. Conform prognozelor FMI, ponderea datoriei externe în PIB se va diminua la 37,9% în 2003, însă va creşte uşor, la 38,4% în 2004.

Serviciul datoriei externe s-a majorat de la 1,652 miliarde dolari SUA în 2001 la 1,82 miliarde dolari SUA în 2002. Ponderea acestuia în exporturile de mărfuri şi servicii nonfactor s-a menținut aproximativ la acelaşi nivel (14,6% în 2001 şi, respectiv, 14,3% în 2002).

Cursul de schimb al tolarului față de euro s-a depreciat continuu, de la 221,4 tolari/euro la finele anului 2001 la 230,3 tolari/euro la finele anului 2002.

Perspective

Potrivit estimărilor FMI, **creşterea reală a PIB** în 2003 va fi uşor mai însemnată decât în 2002 (+3,2%), în condițiile incertitudinilor existente legate de rapiditatea ieşirii din recesiune a UE şi de efectele creşterii prețului țițeiului. Pentru anul 2004, prognozele indică o creştere reală a PIB mult mai importantă, de 3,8%, ca urmare a continuării redresării economiilor europene şi a creşterii puternice a consumului privat.

Balanța de plăți curente va continua să înregistreze un excedent de circa 1,8-2% din PIB în perioada 2003-2004.

În condițiile menținerii politicilor actuale, FMI apreciază că este puțin probabil să se realizeze obiectivele privind **menținerea deficitului bugetar** la nivelul de 1,2% din PIB în 2003 şi, respectiv, 0,9% din PIB în 2004.

Datoria publică se va reduce uşor, la 26,3% din PIB în 2003 şi, respectiv, la 25,8% din PIB în 2004.

Prognozele Băncii Centrale a Sloveniei indică o **rată a inflației** de 5,3% la finele anului 2003 şi de 3,5% la finele anului 2004. Însă prognozele FMI sugerează înregistrarea unei rate a inflației de numai 4,8% la finele anului 2004, în condițiile menținerii actualelor politici (ce generează incertitudini legate de veniturile bugetare viitoare) şi posibilului efect fiscal inițial advers al admiterii în UE.

Conform estimărilor FMI, **rata şomajului** va fi de 6,3% în 2003 şi de 6,2% în 2004.

Experții FMI consideră că, dacă în 2003 **deficitul bugetar** ar putea depăşi nivelul stabilit inițial, în 2004 este necesară revenirea la ritmul anterior planificat de ajustare fiscală.

În anul 2003, **excedentul balanței de plăți curente** va reprezenta circa 1,9% din PIB, iar în 2004, 1,7% din PIB, conform aceleiaşi surse.

Serviciul datoriei externe va creşte la 2,014 miliarde dolari SUA în 2003 şi, respectiv, 2,31 miliarde dolari SUA în 2004, însă ponderea sa în exporturile de mărfuri şi servicii nonfactor se va reduce la 13,6% din PIB în 2003 şi va creşte din nou la 14,4% din PIB în 2004.

Evoluția principalilor indicatori macroeconomici în Slovacia, în perioada 1999-2004

Indicator	1999	2000	2001	2002	2003 (estimări)	2004 (previziuni)
Ritm de creştere reală a PIB (%)	5,2	4,6	3,0	2,9	3,2	3,8
Creşterea cererii interne (%), din care:	9,1	1,1	0,5	2,2	3,1	4,0
- consum privat	6,0	0,8	1,7	1,8	2,3	3,7
- consum public	4,6	3,1	3,2	1,0	1,5	2,1
- investiții productive	18,9	0,5	-3,7	3,7	5,8	6,0
Ritm de creştere reală a producției industriale (%)	-0,5	6,2	2,9	2,4		
Rata inflației (%) la finele anului	8,0	8,9	7,0	7,2	5,3	4,8
Rata şomajului (în % din populația activă)	7,6	7,0	6,4	6,3[1]	6,3	6,2
Deficitul bugetar (în % din PIB)	0,6	1,4	1,4	2,9[2]	1,2	0,9
Datoria publică (în % din PIB)	24,9	25,8	27,5	28,4	26,3	25,8

[1] Media primelor trei trimestre ale anului 2002.

[2] Datele reflectă o modificare a metodologiei de înregistrare a veniturilor bugetare (implicând includerea unor venituri din TVA şi accize pe o perioadă de 11 luni). Dacă veniturile sunt ajustate cu aceste venituri pe 11 luni din TVA şi accize, deficitul bugetar ar fi de 1,4% din PIB.

Indicator	1999	2000	2001	2002	2003 (estimări)	2004 (previziuni)
Export de mărfuri (mld. $ SUA)	8,623	8,808	9,343	10,473	12,149	13,208
Volum exporturi (modif. %)	2,7	12,8	6,6	6,2	6,6	7,0
Import de mărfuri (mld. $ SUA)	9,858	9,947	9,962	10,716	12,364	13,471
Volum importuri (modif. %)	8,8	6,1	2,2	4,5	6,2	7,3
Sold balanță de plăți curente (mil. $	-698	-548	31	375	476	441
Sold balanță de plăți curente (% din	-3,5	-3,0	0,2	1,8	1,9	1,7
Rezerve valutare brute (mld. $ SUA)	3,168	3,196	4,397	7,064	8,230	8,945
Rezerve valutare brute (în nr. luni importuri de mărfuri şi servicii nonfactor)	3,3	3,4	4,6	6,8	6,8	6,8
Datorie externă (% din PIB)	26,9	34,3	35,7	41,5	37,9	38,4
Serviciul datoriei externe (mil. $ SUA)	840	1012	1652	1820	2014	2310
Serviciul datoriei externe (în % din export de mărfuri şi servicii nonfactor)	8,0	9,5	14,6	14,3	13,6	14,4
Curs de schimb tolar/euro la finele anu-	197,3	211,5	221,4	230,3	..	..

***Sursa**: FMI,* Public Information Notice*, nr. 03/54, 25 aprilie 2003.*

UNGARIA

Lucia MEZEI-PUŞCOI

Ungaria continuă să se afle într-o fază de avânt economic, pentru anul 2003 anticipându-se însă o **creştere reală a PIB mai redusă decât în 2002**, respectiv 3,1% (3,3% anul anterior). Pentru anul 2004, conform estimărilor FMI[1], PIB va înregistra o creştere reală de 3,6% şi, respectiv, de 3,7% – conform estimărilor Institutului de Analiză Economică (ECOSTAT)[2] din Ungaria. În trimestrul I 2003, conform datelor furnizate de ECOSTAT, creşterea reală a PIB a fost similară celei înregistrate în anul 2002, de 3,3% (ritm anual), dar se apreciază că aceasta se va încetini în trimestrele următoare.

Activitatea a fost intensă pe parcursul anului 2002, în ciuda unei încetiniri a creşterii economice pe plan mondial, aceasta ca urmare a adoptării unei politici fiscale expansioniste în 2002 (care a fost un an electoral) de către guvernul ungar. *În anul 2003, va începe tranziția de la o creştere stimulată de o politică fiscală expansionistă la o creştere stimulată de export.* Însă, datorită unei reduceri a competitivității externe determinate de o creştere rapidă a salariilor pe parcursul anului 2002 (numai în anul 2002, salariul mediu brut s-a majorat cu 18,3%, față de o creştere a productivității de numai 3,9% în acelaşi interval), concomitent cu o apreciere a monedei naționale şi o întârziere a procesului de redresare a economiei mondiale, îndeosebi a zonei euro, *creşterea exporturilor* va fi una mai redusă față de anii anteriori (de 4,6% în 2003 comparativ cu 5,9% în 2002 şi 9,1% în 2001, conform datelor OCDE[3]).

Impulsul fiscal din anul 2002 a determinat o *creştere a consumului public* (+2,6% față de 0,1% în anul 2001) şi a investițiilor (5,9% în 2002 față de 3,1% în anul 2001), însă, în ciuda reducerii investițiilor în sectorul particular, *cererea internă totală* a înregistrat o creştere de 7% în anul 2002. Pentru anul 2003, experții OCDE estimează o *creştere a consumului privat* de numai 5,5% comparativ cu 9,8% în 2002, o *sporire a consumului public* de numai 1,4% şi o majorare a investițiilor productive de 2,6%, comparativ cu 5,9% în anul 2002. Aşadar, **cererea internă totală** va înregistra o creştere de 4% în anul 2003 (5,3% în 2003), rămânând totuşi stimulativă pentru activitatea productivă.

Producția industrială a înregistrat o creştere de 2,6% în 2002 şi va cunoaşte o majorare de 4% în 2003 şi, respectiv, 5% în 2004, conform prognozelor ECOSTAT.

---

[1] IMF Concludes 2003 Article IV Consultation with Hungary, 2 mai 2003.
[2] *ECOSTAT Newsletter*, mai 2003.
[3] OCDE, *Economic Outlook*, nr. 73, Paris, iunie 2003.

Rata şomajului va înregistra o uşoară creştere, de la 5,9% în 2002 la 6,0% în 2003, potrivit datelor OCDE.

Potrivit informațiilor furnizate de ECOSTAT, în anul 2003, nu vor fi modificări semnificative ale situației populației ocupate; numărul locurilor de muncă nou create va fi aproximativ egal cu cel al celor disponibilizați.

Evoluția inflației a fost una pozitivă în anul 2002. Rata inflației s-a diminuat de la 10,8% în mai 2001 (când banda de variație a cursului de schimb s-a mărit) cel mai înalt nivel înregistrat în ultima perioadă – la 4,8% la finele anului 2002 şi, respectiv, 4,5% la finele lunii februarie 2003, conform datelor FMI. Pe ansamblul anului 2003, experții OCDE apreciază însă că **rata inflației** se va situa la 5,2%, nivel apropiat de cel realizat în 2002 (5,3%), ca urmare a unei recrudescențe a presiunilor inflaționiste în a doua jumătate a anului în curs. Între factorii care au favorizat această evoluție a inflației pe parcursul anilor 2002 şi 2003, ar trebui menționați încetinirea creşterii prețurilor mondiale, continuarea supravegherii prețurilor reglementate şi aprecierea forintului.

Potrivit estimărilor ECOSTAT, rata dobânzii Băncii Naționale la depozite pe termen de 2 săptămâni era de 8,5% la finele anului 2002 şi se estimează reducerea acesteia la 6,25% la finele anului 2003 şi la 5,25% la finele anului 2004. Conform aceleiaşi surse, rata dobânzii la credite acordate pentru afaceri pe o perioadă mai mică de un an era de 9,7% la finele anului 2002, anticipându-se reducerea acesteia la 8,5% până la finele anului 2003. Rata medie a dobânzii la bonuri de tezaur pe trei luni se va diminua de la 8,8% în 2002 la 6,1% în 2003 conform estimărilor FMI.

Politica fiscală în anul 2002 a fost una extrem de expansionistă. Comparativ cu deficitele de 3% din PIB în anul 2000 şi de 4,7% din PIB în 2001, deficitul bugetar estimat a reprezentat 9,5% din PIB în anul 2002. Cheltuielile considerabile din anul 2002 se vor diminua gradual, urmând a conduce la reducerea deficitului fiscal, însă în anul 2002 au fost majorate şi unele capitole de cheltuieli cu caracter permanent, precum salariile şi pensiile, cheltuielile cu sănătatea, cu asigurările sociale, cu subvențiile. Acestea vor influența **nivelul deficitului bugetar** în 2003, care probabil că se va situa în jurul nivelului de 4,5% din PIB, conform declarațiilor guvernului ungar.

Datele OCDE indică însă un deficit bugetar total de 8,4% din PIB (calculat pe baza Sistemului european de conturi 95) în 2002, de 5,6% din PIB în 2003 şi de 5% din PIB în 2004. Însă pentru a fi admisă în zona euro în 2007-2008, Ungaria va trebui să reducă deficitul bugetar sub 3% din PIB până în anul 2005.

Datoria publică s-a situat la nivelul de 52,4% din PIB în anul 2001 şi de 56,8% din PIB în anul 2002. Pentru anul 2003, se estimează o uşoară reducere a acesteia, la 55,3% din PIB, nivel care o situează deja în baremul de 60% din PIB, prevăzut pentru a intra în zona euro.

Conform datelor furnizate de ECOSTAT, vânzările la export au înregistrat o creştere de 5,7% în 2002, în timp ce s-a manifestat o uşoară scădere a vânzărilor interne. Pentru anul 2003, nu se aşteaptă nici o îmbunătățire în acest

domeniu. Conform prognozelor ECOSTAT, *exporturile* se vor menține la acelaşi nivel ca anul anterior, însă se va înregistra o uşoară creştere a vânzărilor interne. Potrivit datelor OCDE, în anul 2002, volumul exporturilor de mărfuri şi servicii a înregistrat o creştere de 5,9% comparativ cu nivelul anului anterior, iar cel al importurilor de 8,9%. Efectele creşterii salariilor şi aprecierii forintului s-au făcut simțite mai ales spre finele anului 2002, în principal în cazul exporturilor de produse manufacturate. Pentru anul 2003, se anticipează o *creştere a volumului exporturilor* de 4,6%, iar a *importurilor* de 5,8%.

Potrivit estimărilor cuprinse într-un supliment al cotidianului britanic *Financial Times*[1], valoarea exporturilor în 2003 se va cifra la 41 miliarde dolari SUA, iar cea a importurilor la 44,2 miliarde dolari SUA. Conform aceleiaşi surse, prognozele pentru anul 2004 indică o valoare a exporturilor Ungariei de 45 miliarde dolari SUA, iar a importurilor de 48 miliarde dolari SUA. În consecință, *deficitul balanței comerciale*, datorat unei creşteri mai lente a exportului decât a importului, se va cifra la 3,2 miliarde dolari SUA în 2003 şi, respectiv, la 3 miliarde dolari SUA în 2004. Conform aceleiaşi surse, *deficitul balanței de plăți curente* se va diminua de la 4,7 miliarde dolari SUA în 2003 la 4,5 miliarde dolari SUA în anul 2004.

Potrivit datelor OCDE, **ponderea deficitului balanței de plăți curente în PIB** va creşte de la 4% în 2002 la 4,5% în 2003, însă se va diminua la 3,8% în anul 2004.

Rezervele valutare brute s-au majorat, conform informațiilor furnizate de FMI, de la 10,4 miliarde dolari SUA în 2002 la 14 miliarde dolari SUA în februarie 2003. Valoarea rezervelor valutare brute în număr luni importuri de mărfuri şi servicii s-a majorat de la 2,7 în 2002 (cel mai scăzut nivel din anul 1999) la 3,8 în februarie 2003 (de menționat că, potrivit statutului FMI, un nivel acceptabil al rezervelor valutare ale unei țări cu monedă convertibilă este de a acoperi 5-7 luni valoarea importurilor).

Ponderea datoriei externe nete în PIB (datoria externă incluzând creditele interîntreprinderi şi deținerile de active denominate în forinți de către nerezidenți) s-a menținut aproximativ la acelaşi nivel pe parcursul ultimilor ani: 23,4% în 2001 şi, respectiv, 23,2% în anul 2002[2]. *Financial Times* estimează o pondere a datoriei externe totale în PIB de 41,8% în anul 2003 şi de 40,7% în anul 2004.

[1] *Financial Times, Special Report Hungary*, 27 mai 2003, p. III.
[2] IMF Concludes 2003 Article IV Consultation with Hungary, 2 mai 2003.

Evoluția principalilor indicatori macroeconomici în Ungaria, în perioada 2000-2004

Indicatori	2000	2001	2002	2003 (estimări)	2004 (previziuni)
Ritm real de creştere a PIB (%)	5,2	3,8	3,3	3,1	3,7
Ritm real de creştere a cererii interne totale (%), din care:	5,1	2,1	5,3	4,0	3,1
- consum privat	4,4	4,9	9,8	5,5	3,8
- consum public	1,9	0,1	2,6	1,4	0,0
- investiții productive	7,7	3,1	5,9	2,6	2,1
Rata inflației (%)	9,8	9,2	5,3	5,2	4,6
Rata şomajului (în % din populația activă)	6,5	5,8	5,9	6,0	6,4
Export de mărfuri şi servicii (modificări %)	21,8	9,1	5,9	4,6	8,0
Import de mărfuri şi servicii (modificari %)	21,1	6,3	8,9	5,8	7,0
Deficit bugetar (% din PIB)	2,9	5,2	8,4	5,6	5,0
Soldul balanței de plăți curente (% din PIB)	-6,3	-3,4	-4,0	-4,5	-3,8

Sursa: OECD, Economic Outlook*, nr. 73, Paris, iunie 2003.*

BIBLIOGRAFIE

Belli Nicolae, *Tranziția mai grea decât un război, România 1990-2000*, Editura Expert, Bucureşti, 2001

Câmpeanu Virginia, *Comensurarea şi evaluarea decalajelor economice în perspectiva integrării României în UE*, Program MEC-CERES, octombrie 2002

Pasquarelli E.G., "Procesul de negociere pentru aderarea la UE nu este un meci", *Integrarea Europeană* – Supliment *România liberă* în colaborare cu Uniunea Europeană, 18 octombrie 2000

*** *Deutsche Bank Research*, 2002

*** Documente, European Commission, December 2001

*** European Commission, *2000 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, 2000

*** European Commission, *A Community of Fifteen*, Bruxelles, 2000

*** IMF- documents, 2002

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 114-115/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE A INDUSTRIEI

DETALIEREA PROGRAMULUI DE ACȚIUNE PENTRU APLICAREA POLITICII INDUSTRIALE PRECONIZATE

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de faþã prezintã tema
“DETALIEREA PROGRAMULUI DE ACȚIUNE
PENTRU APLICAREA POLITICII INDUSTRIALE PRECONIZATE”,
realizată de Institutul de Economie Naþionalã
în cadrul
Programului naþional de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Naþional de Cercetări Economice al Academiei Române
“**Fundamentarea ºtiinþificã a politicii industriale a României în perspectiva integrãrii în Uniunea Europeanã. Cerinþe ºi previziuni**”.
Contract 155/2001

COLECTIV DE AUTORI:
Prof.dr.Corneliu Russu
Dr. Marius Bulearcă – Responsabil de proiect
Dr.Nicoleta Hornianschi
Dr.Marina Bădileanu
Dr.Cristian Sima
Dr.Cornelia Neagu
Ec.Rodica Miroiu
Drd.Nicoleta Odae

CUPRINS

Capitolul 1. SECTORUL DE EXTRACȚIE A ȚIȚEIULUI 671
1.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 671
1.2. Planul de acțiune 673

Capitolul 2. SECTORUL DE RAFINARE A ȚIȚEIULUI ŞI INDUSTRIA PETROCHIMICĂ 678
2.1. Direcțiile şi obiectivele sectorului de prelucrare țiței şi petrochimie pe termen mediu şi lung..... 678
2.2. Planul de acțiune 679

CAPITOLUL 3. SECTORUL DE EXTRACȚIE ŞI PRELUCRARE A SĂRII..... 680
3.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 680
3.2. Planul de acțiune 682

Capitolul 4. SECTORUL DE EXTRACȚIE A GAZELOR NATURALE 685
4.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 685
4.2. Planul de acțiune 691

Capitolul 5. SECTORUL CARBONIFER 695
5.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 695
5.2. Planul de acțiune 697

Capitolul 6. SECTORUL DE EXTRACȚIE A MINEREULUI DE URANIU 700
6.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 700
6.2. Planul de acțiune 701

Capitolul 7. SECTORUL GESTIONĂRII RESURSELOR DE APĂ DIN ROMÂNIA 702
7.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 702
7.2. Planul de acțiune 702

Capitolul 8. SECTORUL DE EXTRACȚIE ŞI PRELUCRARE A MINERALELOR METALIFERE. INDUSTRIA SIDERURGICĂ 704
8.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 706
8.2. Planul de acțiune 706

Capitolul 9. SECTORUL DE EXPLOATARE A SUBSTANȚELOR NEMETALIFERE ŞI A ROCILOR UTILE..... 710

9.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 710
9.2. Planul de acțiune 711

Capitolul 10. SECTORUL DE EXPLOATARE ŞI PRELUCRARE A LEMNULUI. INDUSTRIA MOBILEI 717
10.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 717
10.2. Planul de acțiune 721

Capitolul 11. SECTORUL RECICLĂRII MATERIALELOR REFOLOSIBILE..... 732
11.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului..... 732
11.2. Planul de acțiune 739

BIBLIOGRAFIE 741

CAPITOLUL 1
SECTORUL DE EXTRACȚIE A ȚIȚEIULUI

Tendința sectorului petrolier românesc şi succesele obținute într-un secol şi jumătate de activitate constituie un motiv incontestabil de mândrie pentru generația actuală, dar paradoxal, în egală măsură, şi de îngrijorare. De îngrijorare, pentru că discutăm despre resurse neregenerabile şi, mai ales, pentru că, în ultimii 20 de ani, rezervele extrase nu au fost înlocuite decât în mică măsură, prin noi descoperiri. Aceasta a condus ca producția de țiței să cunoască un declin sever, de la 14,6 mil.tone la cca. 6 mil.tone, în intervalul 1976-2000, iar cea de gaze de la 36,2 mld.mc în anul 1986, la cca.13 mld. în anul 2000.

1.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Obiectivele generale avute în vedere pentru următorii 5-10 ani în sectorul explorare-extracție sunt:

- Reducerea costului pe tona de țiței la 40$/tonă;
- Asigurarea unui coeficient annual de consum de rezerve de max.4%;
- Realizarea unor costuri de descoperire rezerve de max.15$/tonă țiței descoperit şi dezvoltare de 25$/tonă;
- Asigurarea unei rate interne de rentabilitate pe capitalul angajat de min.15%;
- Desfăşurarea activității cu respectarea normelor de protecția mediului;
- Implementarea unui sistem informatic funcțional la nivelul fiecărei sucursale aparținând SNP Petrom;
- Câştigarea de noi piețe în zona Asia.

Obiectivele specifice sunt:

- Realizarea unei producții de 6,5 mil.tone țiței şi 6,053 mld.Stmc gaze;
- Reducerea costului pe tona de țiței la 40$/tonă;
- Asigurarea unui coeficient anual de consum de rezerve de max.5% şi a unui coeficient de înlocuire a rezervelor de 60-110%;
- Asigurarea în cazul zăcămintelor exploatate prin injecție de apă a unui raport între volumul de apă injectată şi țițeiul obținut suplimentar de max.15 mc/tonă suplimentară;
- Reducerea procentului de impurități cu 5%.

Pentru realizarea acestor obiective, principalele obiective de investiții în industria petrolului programate pe perioada 2001-2005 pentru sectorul explorare-extracție sunt prezentate în tabelul nr.1.

Tabelul nr.1

Programul investițiilor pentru sectorul explorare-extracție pe perioada 2001-2005

- mil.dolari -

Volumul investițiilor	2001	2002	2003	2004	2005
Intern	253	180	170	170	170
Extern	50	50	80	100	150
Total	303	230	250	270	320

***Sursa**: MIR, 2002.*

Investițiile programate pentru explorare şi producție țiței sunt prezentate în tabelul nr.2.

Tabelul nr.2

Programul investițiilor pentru explorare şi producție țiței pe perioada 2001-2005

- mil.dolari -

Volumul investițiilor	2001	2002	2003	2004	2005
Explorare, din care	27,1	29,4	23,1	18,4	13,4
Profile seismice	3,4	4,2	2,6	1,8	1,4
Foraj sonde de cercetare	23,7	25,2	20,5	16,6	12,0
Producție, din care:	137,7	144,7	152,0	159,41	165,1
Foraj sonde de producție	49,3	51,8	54,4	57,1	60,1
Echipări, lucrări de suprafață, modernizări	88,4	92,9	97,6	102,3	105,0
Total	164,9	174,1	175,1	177,8	178,5

Sursa: MIR, 2002.

Având în vedere derularea procesului de privatizare la PETROM, rezultă că problema poluării este una din problemele majore pentru orice investitor, inclusiv a celor străini, în situația achiziționării unei părți din acțiunile sale.

Obiectivele strategiei de protecția mediului se înscriu în ansamblul obiectivelor generale de restructurare a activității SNP PETROM SA. Acestea sunt:

Obiective pe termen scurt pentru Petrom, în ceea ce priveşte protecția mediului:

- echiparea compartimentului de mediu din ICPT Câmpina cu echipament de laborator nou pentru analiza nivelului substanțelor toxice,
- obținerea permiselor de mediu pentru toate sucursalele,
- înregistrarea şi monitorizarea pierderilor de produse lichide în timpul procesului tehnologic,
- recuperarea rezidiilor petroliere,

- stabilirea de planuri de acțiune pentru intervenții de urgență în situația unor acțiuni de poluare accidentală,
- organizarea de cursuri pentru angajați privind poluarea şi protecția mediului,
- elaborarea de studii privind metode şi tehnologii utilizate în prevenirea poluării.

Obiective pe termen mediu pentru Petrom (în următorii 3-7 ani):

- remedierea solurilor poluate cu produse petroliere şi depoluarea acviferelor,
- reducerea conținutului de sulf din combustibili,
- reducerea emisiilor de gaze din atmosferă,
- eliminarea poluării datorate de turlele de sonde vechi şi/sau abandonate,
- extinderea sistemelor de monitorizare a factorilor poluanți,
- crearea unor echipe speciale, echipate pentru operațiuni de intervenție pe uscat şi pe mare,
- îmbunătățirea cunoştințelor personalului privind protecția mediului,
- introducerea unor tehnologii şi echipamente de mediu mai favorabile.

1.2. Planul de acțiune

În domeniul ***protecției mediului şi al asigurării siguranței în funcționare*** măsurile necesare îndeplinirii obiectivelor menționate sunt grupate în categorii importante:

- identificarea şi monitorizarea agenților poluanți şi delimitarea zonelor poluate,
- remedieri ale factorilor de mediu poluanți, la stabilirea priorităților respectându-se următoarele criterii:
- gradul de toxicitate al poluantului pentru populație,
- gradul de toxicitate al poluantului pentru ecosisteme,
- gradul de reversibilitate al efectelor poluării,
- mărimea populației afectate,
- caracterul regional sau local al efectului.
- prevenirea poluării, considerată drept cheia soluționării problemelor de mediu, incluzând:
- schimbarea metodelor de operare,
- utilizarea de tehnologii noi sau îmbunătățite cu un impact redus asupra mediului,
- managementul reziduurilor.
- instruirea personalului,
- transparența în abordarea problemelor de mediu.

Acțiuni pe ***termen scurt***:

- dotarea Unității de Mediu din cadrul ICPT Câmpina cu echipament de laborator în vederea efectuării unei game largi de analize de noxe. Se pot efectua determinări de metale, anioni, cationi şi substanțe organice din probe gazoase, lichide şi solide, prin metode conforme cu standarde româneşti şi/sau ale Comunității Europene şi SUA,
- elaborarea Analizelor de impact asupra mediului pentru identificarea agenților poluanți şi delimitarea zonelor poluante,
- obținerea avizelor de mediu pentru toate sucursalele,
- determinarea, înregistrarea şi urmărirea sistemică a pierderilor de fluide în cadrul procesului tehnologic,
- recuperarea reziduurilor petroliere,
- elaborarea în cadrul fiecărei unități a unor planuri de acțiune pentru intervenție în cazuri de urgență la apariția unor poluări accidentale,
- efectuarea unor teste de şantier pentru remedieri ale poluării unor factori de mediu,
- organizarea unor cursuri de perfecționare a personalului,
- efectuarea unor studii pentru elaborarea unor tehnologii care să permită evitarea poluării sau refacerea unor factori de mediu afectați.

Acțiuni pe ***termen mediu***:

- remedierea solurilor poluate cu petrol şi apă de zăcământ,
- reducerea conținutului de sulf din combustibili,
- reducerea emisiilor de gaze din atmosferă,
- efectuarea lucrărilor necesare pentru eliminarea poluării datorită sondelor vechi şi/sau abandonate,
- extinderea sistemului de monitorizare a factorilor de mediu,
- introducerea unor tehnologii şi echipamente noi cu impact redus asupra mediului,
- crearea unor echipe şi dotarea acestora cu echipamente pentru acțiuni de remediere şi de intervenție în cazuri de urgență pe uscat şi pe mare,
- îmbunătățirea pregătirii personalului în problemele de protecția mediului.

Volumul acestor cheltuieli este important; numai valoarea lucrărilor de mediu şi ecologie programate pentru anul 2002 la nivelul SNP Petrom SA este de 1308341 mil. lei, din care 391381 mil. lei pentru activitatea de exploatare şi producție

Programul de protecția mediului şi ecologic pe anul 2002

- Explorare şi producție	391381 mil.lei
- Remedieri soluri poluante	19000 mil.lei
- Amenajări careuri ecologice sonde	15000 mil.lei
- Modernizări stații epurare ape reziduale	69880 mil.lei
- Dezafectori instalații scoase din uz şi ecologizări	75801 mil.lei
- Amenajări batale şlam	62930 mil.lei
- Lucrări protecție cursuri ape	28000 mil.lei

Direcțiile principale de acțiune pentru ***extracția țițeiului*** prevăd lucrări care să asigure exploatarea resurselor în condiții de economicitate şi de eficiență prin:

- Folosirea unor metode, metodologii şi tehnici performanțe de investigare geofizică a bazinelor sedimentare;
- Utilizarea metodelor moderne de programare a forajului de cercetare şi exploatare şi eşalonarea acestor lucrări pe baza criteriilor de evaluare a riscului şi criteriilor de eficiență economică;
- Retehnologizare:
  - dotarea cu instalații de carotaj de producție;
  - implementarea tehnicilor şi tehnologiilor de vârf pentru recuperarea țițeiului din zăcăminte;
  - implementarea tehnicilor performante de extracție a fluidelor;
  - dotarea cu instalații echipamente de lucru sub presiune cu tubing flexibil;
  - implementarea tehnologiilor moderne pentru controlul nisipului, stimulare, protecție anticorozivă etc.;
  - dotarea cu aparatură de măsură şi control în flux continuu;
  - lucrări de protecția mediului;
  - lucrări de menținere a capacității actuale de producție;
  - înlocuirea țevilor şi prăjinilor de pompare uzate,
  - înlocuirea conductelor de țiței sau apă la sonde, a conductelor magistrale pentru transport intern pentru țiței şi apă (de injecție şi tehnologică);
  - înlocuirea echipamentelor, utilajelor şi sculelor de intervenție, reparații capitale şi probe de producție foarte vechi şi uzate;
  - înlocuirea instalațiilor de colectare, separare şi tratare țiței, gaze, apă (rezervoare, separatoare, claviaturi, aparatură de măsură, control şi reglare etc.).

Planul de acțiune pentru sectorul explorare – producție în perioada 2001-2010 *se prezintă în tabelul nr.3.*

Tabelul nr.3

Planul de acțiune pentru sectorul explorare – producție
în perioada 2001-2010

Obiectivele	Acțiunile	Costul (mii dolari)
1. Investiții pentru menținerea producției de țiței în jurul nivelului de 6 mil.tone pe an până în 2005	1.1. Forarea a cca.210 sonde de producție țiței anual	280
	1.2. Reparații capitale sonde şi operații geologo-tehnice la sondele cu potențial redus (cca.1000 sonde reparate capital anual)	150
	1.3. Modernizarea şi retehnologizarea sistemelor de extracție	19
	1.4. Reparații capitale şi curente utilaje	165
	1.5. Creşterea siguranței în funcționarea echipamentelor	5
	1.6. Generalizarea realizării proiectelor de exploatare de către echipe complexe, lucrând în sistem integrat	2,5
	1.7. Continuarea programului de studii, cercetări şi introducerea tehnicii noi	2,5
	1.8. Îmbunătățirea condițiilor de muncă şi sociale	5
2. Reducerea costului pe tona de țiței extras	2.1. Modernizarea şi retehnologizarea sistemelor de extracție a țițeiului	15,3
	2.2. Creşterea productivității muncii (recalificare personal, instruire, stabilizare)	17
	2.3. Restructurarea tehnologică a sectorului de extracție	25,7
3. Asigurarea unui coeficient anual de consum de rezerve de max.4% şi a unui coeficient de înlocuire a rezervelor de 60-110%	3.1. Forarea anuală a cca.20 de sonde de explorare pentru țiței	100
	3.2. Efectuarea programului de lucrări geologice pentru descoperirea de noi zăcăminte de țiței prin aplicarea programelor de investiții	34,3
	3.3. Utilizarea unor metode noi, tehnologii şi tehnici performante de investigare geofizică a bazinelor de sedimentare petroliere	4,0
4. Realizarea unor costuri de descoperire a rezervelor de țiței de maxim 15$/tonă	4.1. Reanalizarea cu ajutorul calculatoarelor a datelor disponibile pentru îmbunătățirea caracterizării şi crearea de modele 3D capabile să descrie unitățile de curgere şi starea de saturație a acestora	4,7
	4.2. Extinderea utilizării modelelor 3D în studii de simulare numerică menite a identifica şi recomanda strategia optimă de exploatare	3,4
	4.3. Utilizarea metodelor moderne de programare a forajului de cercetare şi exploatare	2,1
5. Reducerea procentului de impurități cu 5%	5.1. Oprirea sondelor cu potențial redus	8,0
	5.2. Retehnologizarea metodelor pentru controlul nisipului în sonde	5,5
	5.3. Retehnologizarea separării şi tratării țițeiului în câmpuri petroliere	3,1

Obiectivele	Acțiunile	Costul (mii dolari)
	5.4. Realizarea de tehnologii îmbunătățite pentru epurarea apelor în vederea injectării în zăcământ	2,3
6. Câştigarea de noi zone de concesionare externe pentru explorare-producție în vederea atingerii unui nivel de rezerve de 25 mil. t şi a unei producții externe de 2 mil.t/an până în 2010	6.1. Continuarea lucrărilor de cercetare, explorare şi exploatare a unor zăcăminte de țiței în Kazakhstan	430
	6.2. Realizarea programului minim de lucrări aferente explorării pe blocul off-shore din India	
	6.3. Participarea la licitații pentru acorduri farm-out în Quatar şi Iran	
7. Reconstrucția ecologică în vederea încadrării în normele europene de mediu	7.1. Obiective pe termen scurt:	110
	- echiparea sucursalelor SNP Petrom cu echipament de laborator nou pentru analiza nivelului substanțelor toxice	
	- obținerea permiselor de mediu pentru toate sucursalele	
	- înregistrarea şi modernizarea pierderilor de produse lichide în timpul proceselor tehnologice	
	- stabilirea de planuri de acțiune pentru intervenții de urgență în situația unor acțiuni de poluare accidentală	
	- organizarea de cursuri pentru angajați privind protecția mediului	
	- elaborarea de studii privind metode şi tehnologii utilizate în prevenirea poluării	
	7.2. Obiective pe termen mediu şi lung	180
	- remedierea solurilor poluate cu produse petroliere şi depoluarea acviferelor	
	- reducerea emisiilor de gaze din atmosferă	
	- eliminarea poluării datorate turlelor de sonde vechi şi/sau abandonate	
	- extinderea sistemelor de monitorizare a factorilor poluanți	
	- crearea unor echipe speciale, echipate pentru operațiuni de intervenție pe uscat şi pe mare	

Sursa: SNP PETROM SA, 2002.

CAPITOLUL 2
SECTORUL DE RAFINARE A ȚIȚEIULUI ŞI INDUSTRIA PETROCHIMICĂ

Sectorul de rafinare țiței şi petrochimie cuprinde următoarele activități: Prelucrare țiței: cod CAEN 23, clasa 232; Petrochimia: cod CAEN 24 cu: grupa 2414 – fabricarea produselor chimice organice de bază, şi grupa 2417 – fabricarea cauciucului sintetic.

Ponderea sectorului în ansamblul industriei, în anul 2000, este ilustrată de valorile înregistrate de principalii indicatori economici, care sunt prezentate mai jos:

- 10,6% din valoarea producției industriale;
- 7,6% din valoarea exportului;
- 9,4% din valoarea importului, din care 6,7% – import țiței;
- 10% din consumul energetic total, ca urmare a faptului că pentru industria de prelucrare a țițeiului materia primă este, concomitent, şi vector energetic (din acest motiv consumul pe unitatea de producție este cu circa 72% mai ridicat decât media pe economie).

Dată fiind dispersia foarte mare a produselor realizate de industria de rafinare şi petrochimie în economia națională şi datorită rolului de fluid vital pe care îl dețin combustibilii petrolieri în funcționarea acesteia apreciem, că dintre toate sectoarele industriei prelucrătoare, cel în discuție prezintă cea mai ridicată intensitate a legăturilor atât cu industriile din amonte cât şi cea din aval.

2.1. Direcțiile şi obiectivele sectorului de prelucrare țiței şi petrochimie pe termen mediu şi lung

Până în anul 2010, sectorul va avea o evoluție ascendentă, corelată cu prognozele privind evoluția cererii, strategia jalonând obiectivele prezentate în continuare.

Obiectivele strategice ale sectorului sunt:

- Asigurarea combustibililor lichizi pentru necesarul energetic al țării;
- Satisfacerea necesarului de materii prime pentru relansarea petrochimiei;
- Satisfacerea cererii interne de carburanți şi produse petrochimice;
- Valorificarea superioară a țițeiului din producția internă;
- Reducerea costurilor de prelucrare pe ansamblul sectorului cu cca 25%;
- Alinierea calității produselor la standardele UE;

- Asigurarea unui grad de încărcare a capacității de prelucrare de minim 80%;
- Reducerea poluării şi reconstrucția ecologică;
- Constituirea stocurilor de siguranță pentru țiței şi produse petroliere conform Directivelor UE;
- Creşterea gradului de siguranță în funcționare a instalațiilor;
- Îmbunătățirea condițiilor de muncă şi de viață.

2.2. Planul de acțiune

Planul de acțiune cuprinde următoarele activități:

- Modernizarea unor echipamente şi instalații în vederea îmbunătățirii indicatorilor economici şi creşterii competitivității;
- Reducerea costurilor prin:
  - încărcarea la capacitate a instalațiilor;
  - reducerea consumurilor energetice prin realizarea de sisteme de producere a energiei electrice şi termice proprii (cogenerări) cu randamente ridicate prin optimizarea schimburilor de căldură şi a sistemului de ardere la cuptoarele tehnologice;
  - sistematizarea şi optimizarea/modernizarea rețelelor de utilități;
  - introducerea de sisteme de telemăsură şi telecomandă, sisteme automate de scurgere apă şi impurități la parcurile de rezervoare, sisteme de recuperare;
  - implementarea sistemelor automate de amestec produse în linie.
- Reducerea costurilor cu forța de muncă prin reorganizarea rafinăriilor cu menținerea activității de bază şi externalizarea celor auxiliare, inclusiv prin disponibilizare şi reorientare profesională.
- Alinierea calității produselor cerute de normele UE prin modernizarea instalațiilor existente şi introducerea în fluxul de prelucrare a unor instalații noi care să conducă la obținerea de produse conform cerințelor UE.
- Reducerea poluării şi a reconstrucției ecologice, prin:
  - modernizarea şi retehnologizarea instalațiilor în vederea reducerii emisiilor care conduc la poluarea mediului precum şi pentru reducerea deşeurilor evacuate;
  - modernizarea stațiilor de tratare ape uzate.
  - introducerea unor sisteme chimico-biologice eficiente în fluxul de tratare ape.
- Perfecționarea profesională a managerilor;
- Promovarea şi implementarea unor sisteme şi metode performante de management;
- Dezvoltarea utilizării informaticii şi tehnologiilor informaționale în conducerea proceselor tehnice şi economice.

CAPITOLUL 3
SECTORUL DE EXTRACȚIE ŞI PRELUCRARE A SĂRII

De-a lungul secolelor exploatarea şi prepararea sării s-a modernizat continuu trecând prin diverse etape, datorită faptului că această activitate a fost o sursă importantă de venituri. În întreaga epocă modernă a României, dreptul de a exploata zăcămintele de sare a aparținut statului fiind un drept de monopol. În prezent, România se situează între primele 10 țări producătoare de sare din Europa.

Importantele rezerve de sare de care dispunem, situate practic pe tot teritoriul, au favorizat construcții şi dezvoltarea unor mari combinate de produse clorosodice (Borzeşti, Ocna Mureş, Oltchim şi Govora). Pentru aceste combinate au fost realizate importante capacități de producție la salinele Târgu-Ocna, Ocna Mureş şi Ocnele Mari – Râmnicu Vâlcea, consumul de sare al acestora reprezentând în prezent peste 62% din totalul producției de sare.

Din acest punct de vedere sarea este un produs strategic pentru economia națională.

Țările vecine, Ungaria şi fosta Iugoslavie, şi-au construit combinate de produse clorosodice având ca principală sursă de materii prime sarea din România, datorită calității acesteia şi distanței reduse de transport.

3.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului sunt următoarele:

- promovarea pe piața externă a produselor printr-un sistem de distribuție care să conducă la apropierea de consumatorul final, respectiv descrierea de depozite proprii şi reprezentanțe comerciale în principalele țări partenere;
- reintroducerea în rețelele de mari magazine en gros şi en detail cu care sunt încheiate contracte sau convenții, a tuturor sortimentelor de sare alimentară şi săruri de baie pe care societatea le produce în prezent;
- crearea unor noi canale de distribuție prin:
  - oferta generală de produse la toți consumatorii şi distribuitorii din marile oraşe unde în prezent sunt condiții de asigurare a transportului cu mijloace proprii până la beneficiar;

- oferta prin rețeaua de farmacii Sensi Blue (peste 55 magazine în țară) a produselor din sare specifice (cu vitamine, florurată, sare de baie relaxantă, sare sulfo-iodurată, etc.);
- oferta generală de sare de drumuri ambalată în săculeți de 5 kg. Prin rețelele de benzinării;
- crearea la nivelul salinelor care desfăşoară activitatea turistică sau de tratament a unor mici magazine de desfacere en detail, unde să se promoveze întreaga gamă de produse, vederi şi albume cu imagini din saline, timbre poştale, inclusiv fotografii personalizate ale turiştilor, realizate în zone de interes din subteran;
- prezentarea la vânzare la toate sucursalele a sării recristalizate tablete (pastile) la săculeți de polipropilenă de 4-5 kg sau cutii de carton pentru dedurizarea apei cu utilizare la maşini de spălat rufe, vase, etc.;

- asigurarea la fiecare salină a unui spațiu de prezentare a întregii game de produse SALROM, astfel ca potențialii cumpărători să poată primi informații de calitate şi preț şi despre sortimentele care sunt produse la alte saline;
- practicarea unor politici de prețuri care să descurajeze importurile de sare gemă din Ucraina şi Belarus;
- menținerea unui contact permanent cu marii utilizatori de sare industrială pentru adaptarea rapidă a ofertei societății la eventualele modificări calitative solicitate de aceştia;
- satisfacerea la nivel superior a cerințelor actualilor clienți, urmărindu-se cu prioritate calitatea produselor, ambalajelor şi îmbunătățirea logisticii de distribuție prin optimizarea fluxurilor produselor finite şi reducerea timpilor de aşteptare prin modernizarea şi extinderea rampelor de încartare auto acolo unde acest lucru se dovedeşte necesar;
- promovarea pe piața internă de noi produse cum ar fi: sare cu condimente pentru pizza, sare cu condimente pentru cârnați, sare cu condimente pentru salate, sare cu condimente pentru fripturi;
- diversificarea continuă a ambalajelor şi înlocuirea celor care nu corespund;
- extinderea şi zonarea desfacerii sării şi a produselor pe bază de sare prin deschiderea de noi depozite şi magazine de prezentare gestionate centralizat, în oraşele: Craiova, Constanța, Cluj, Iaşi, Baia Mare, Braşov;
- achiziționarea de mijloace de transport auto care vor asigura aprovizionarea depozitelor cu sare direct de la saline, precum şi livrarea mărfurilor direct din depozit către marii consumatori;

- intensificarea acțiunilor de promovare a imaginii de firmă prin participarea la companiile promoționale organizate de marile rețele de magazine şi organizarea unei caravane publicitare cu accent pe locațiile unde se vor deschide noile depozite
- asocierea, în vederea măririi controlului pieţelor şi a creşterii cantității de informații (legislative, de preț, de produs) cu parteneri externi pe piețele tradiționale (Ungaria, Iugoslavia, Bulgaria);
- controlul permanent al raportului preț/profit în aşa fel încât, în anumite perioade, să poată fi folosite prețuri promoționale, de pătrundere/ acaparare a pieței;
- diversificarea paletei de produse comercializate, în vederea sporirii şanselor de pătrundere/menținere pe piețele unde sunt bani puțini şi se preferă comerțul în barter (Iugoslavia, Bulgaria).

Programul de dezvoltare pe termen mediu şi lung urmăreşte în principal următoarele obiective:

- menținerea în funcțiune a capacităților de producție actuale;
- dezvoltarea bazei de rezerve geologice şi industriale;
- creşterea valorii respectiv a atractivității societății prin mărirea rentabilității (obținerea unor produse de calitate superioară, reducerea costurilor de producție);
- implementarea programelor de protecție a mediului, a zăcămintelor şi suprafeței;
- alinierea la cerințele pieței europene;
- creşterea volumului desfacerii de sare printr-o activitate susținută de marketing ofensiv şi în corelare cu această creştere corespunzătoare a producției de sare.

Nivelele de producție estimate până în 2010 au avut în vedere următoarele:

- evoluția producției în perioada 2002-2010 a subramurei de produse anorganice, respectiv la soda calcinată (UPSOM-Ocna Mureş şi US Govora) şi soda caustică leşie (Oltchim-Râmnicu Vâlcea şi Chimcomplex-Borzeşti) şi asigurarea necesarului de sare pentru realizarea acesteia, după cum urmează:

3.2. Planul de acțiune

La întocmirea programului prezentat s-au avut în vedere următoarele ***obiective principale***:

- valorificarea unor rezerve ce se găsesc din abundență în subsolul României, pentru care există tradiție, experiență şi capacitate tehnică;

- funcționarea în continuare a unor capacități, deja existente, pentru realizarea cărora s-au cheltuit fonduri însemnate în decursul timpului;
- realizarea unor importante surse de venituri pentru stat, inclusiv a unui important aport valitar din activitatea de export (aprox.15 mil.dolari-an);
- păstrarea celor 2850 locuri de muncă în zone cu o slabă dezvoltare industrială;
- asigurarea unor produse pentru uz alimentar de calitate, cu respectarea prevederilor din standardele internaționale şi la prețuri accesibile tuturor categoriilor de consumatori;
- asigurarea materiei prime necesare funcționării în continuare a platformelor chimice (Oltchim, Govora, Ocna Mureş şi Borzeşti), care de asemenea aduc importante venituri la bugetul statului.

Realizarea obiectivelor propuse se poate realiza numai printr-un program de investiții pentru modernizarea tehnologiilor de extracție şi, în special, de prelucrare la nivelul celor folosite pe plan mondial.

Nerealizarea programului de modernizări va conduce la o producție de calitate inferioară respectiv la eliminarea treptată din anumite segmente de piață, la scăderea rentabilității, la probleme majore ecologice şi pe măsura epuizării zăcămintelor actuale la oprirea treptată a activității unor sucursale.

Acest program cuprinde în principal:

a. Lucrări de reabilitare a producției, din care: 31,2 mil.dolari

- creşterea gradului de mecanizare, prin dotarea salinelor cu instalații mecanizate de încărcare a găurilor de explozivi, maşini autopropulsate de perforat găuri de puşcare, maşini şi platforme de copturit, haveze etc. 10 mil.dolari
- deschiderea unui câmp minier la Salina Slănic 6 mil.dolari
- mărirea capacității de extracție a sării în soluție la Salina Târgu Ocna, prin echiparea, amorsarea şi punerea în funcțiune a încă 6 noi sonde în perimetrul Gura Slănic Est 4 mil.dolari
- creşterea capacității de producție a pastilelor de sare 0,2 mil.dolari
- conducerea cu calculatorul a proceselor de exploatare a sării în soluție 2 mil.dolari
- modernizarea proceselor de exploatare a sării în soluție 2 mil.dolari
- modernizarea proceselor de exploatare a sării în soluții 2 mil.dolari
- modernizarea tehnologiilor de extracție şi prelucrare a substanțelor nemetalifere, din care: 5,2 mil.dolari
  - calcar 2 mil.dolari
  - grafit 0,5 mil.dolari
  - mică + feldspat 4,5 mil.dolari
- implementarea unui sistem informatic integrat 0,6 mil.dolari

b. Lucrări de protecția mediului şi reconstrucție ecologică, din care:	20 mil.dolari
– pentru zonele de exploatare a sării în soluție	15 mil.dolari
– pentru zonele de exploatare a sării geme	5 mil.dolari
c. Utilaje independente şi dotările	2 mil.dolari
d. Lucrărilor de cercetare geologică	0,8 mil.dolari
e. Consultanță şi proiectare	2 mil.dolari
VALOARE TOTALĂ	56 mil.dolari

Pentru finanțarea programelor menționate s-au avut în vedere următoarele surse:

• surse proprii provenite din activitatea de exploatare (amortismente, fond 6% de cercetare geologică, cotă profit)	30 mil.dolari
• sursa atrase (credite, majorare capital, emitere de obligațiuni etc.)	26 mil.dolari

CAPITOLUL 4
SECTORUL DE EXTRACȚIE A GAZELOR NATURALE

Gazele naturale reprezintă pentru România una din cele mai importante resurse energetice, cu o pondere de cca.40% în balanța resurselor de energie primară. Această situație este determinată de următorii factori:

- Existența resurselor industriale şi producției de gaze;
- Infrastructura existentă de extracție, transport şi distribuție extinsă pe întreg teritoriul țării;
- Poziția favorabilă a României față de sistemul de transport internațional din Europa Centrală şi de Est;
- Posibilitatea de interconectare în viitorul apropiat a Sistemului Național de Transport Gaze Naturale cu sistemul Vest-European şi la resursele de gaze din regiunea Caspică şi Orientul Mijlociu.

România a fost şi va rămâne una din țările cu importante resurse de gaze naturale, având totodată şi o îndelungată tradiție în exploatarea acestor valoroase hidrocarburi, fiind prima regiune din Europa ce a înregistrată cu un consum industrial de gaze naturale (în 1913 prima producție de gaze naturale a fost de 113000 mc/an).

În contextul actual în care majoritatea sectoarelor de activitate sunt dependente de consumul de gaze naturale, eforturile pentru descoperirea de noi resurse de gaze naturale şi de reabilitare a producției în sensul găsirii şi aplicării celor mai adecvate tehnologii, care să permită exploatarea zăcămintelor de gaze în condiții optime şi de eficiență economică, sunt tot mai susținute.

4.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Obiectivele majore de investiții ale SNTGN TRANSGAZ SA în domeniul ***transportului de gaze*** pentru perioada 2001-2004 sunt ilustrate în tabelul nr.4.

Tabelul nr.4

Obiectivele majore de investiții pentru perioada 2001-2004

Categoria de lucrări	2001		2002		2003		2004	
	Fiz. km	Val. mil.$	Fiz. km	Val. mil.$	Fiz. km	Val. mil.$	Fiz. km	Val. mil.$
1. Lucrări pt. protecția mediului	-	0,2	-	0,5	-	0,5	-	1,5
2. Reabilitarea, moderni-zarea sis. naț. de transport	60	10,4	65	46	200	70	350	90

Categoria de lucrări	2001		2002		2003		2004	
	Fiz. km	Val. mil.$	Fiz. km	Val. mil.$	Fiz. km	Val. mil.$	Fiz. km	Val. mil.$
3. Dezvoltarea sist. de transport gaze naturale	190	69	150	53	100	39	50	17
4. Utilaje independente		3,5		3		3		3
5. Lucrări sociale		7,5		7		7		7
6. Studii şi proiecte		0,4		9,5		0,5		0,5
Total	250	91	215	110	300	120	400	119

Sursa: MIR, 2002.

Strategia de dezvoltare a sistemului național de transport gaze a fost elaborată pornindu-se de la următoarele premise:

- industria de gaze constituie un sector strategic al economiei naționale şi un suport al dezvoltării pentru celelalte sectoare ale industriei şi economiei româneşti având în vedere că în balanța de energie primară gazele naturale dețin o pondere de peste 40%;
- dezvoltarea industriei de gaze contribuie în mod determinant la creşterea economică, respectiv la creşterea produsului național brut şi a calității vieții;
- dezvoltarea şi modernizarea sistemului național de transport constituie un factor principal al dezvoltării economice durabile a țării.

În perioada 2001 – 2010 ***strategia de dezvoltare a sistemului național de transport gaze naturale*** va fi orientată în principal în următoarele direcții pentru realizarea următoarelor ***obiective strategice***:

I. Reabilitarea şi modernizarea S.N.T.G.N.

I.1. Reabilitarea şi modernizarea conductelor de transport

Potrivit reglementărilor în vigoare durata normată de funcționare a conductelor de transport (realizate în perioada 1960 – 1985) este de 25 ani ceea ce impune ca circa 7350 km (68,6%) din conductele aflate în exploatare să fie modernizate şi reabilitate.

Această acțiune fiind de o mare anvergură va necesită alocarea de fonduri importante de circa 870 …. 900 milioane de dolari S.U.A., cu o medie anuală de 112,5 milioane dolari S.U.A.

I.2. Modernizarea stațiilor de reglare-măsurare gaze

Considerând durata normată de funcționare a SRM-urilor de 25 de ani rezultă că circa 70% dintre acestea (respectiv 230 de stații) trebuie să fie modernizate ceea ce necesită un efort de investiții de circa. 160 milioane dolari S.U.A.

I.3. Reabilitarea şi modernizarea stațiilor de comprimare

Urmare a declinului de debit şi presiune înregistrat la furnizorii de gaze, stațiile de comprimare existente, care au o vechime de peste 15 – 20 de ani nu

mai funcționează la parametri proiectați ceea ce necesită reechiparea lor cu alte agregate de comprimare (moto, turbocompresoare) reprezentând o valoare de investiție de circa 70 de milioane dolari S.U.A.

II. Dezvoltarea sistemului de transport gaze naturale

II.1. Dezvoltarea capacităților de transport gaze din import pentru alimentarea cu gaze a depozitelor subterane de înmagazinare

Având în vedere că în perioada 2001 – 2010 se prevede o creştere a capacităților de înmagazinare gaze de la 1800 milioane metri cubi la 7350 milioane metri cubi, deci o creştere cu 5550 milioane metri cubi fapt ce necesită dezvoltarea infrastructurii de transport spre noile depozite de la Târgu Mureş, Deleni (județul Mureş), Mărgineni (județul Neamț), Gherceşti (județul Dolj) ce necesită un efort de investiție de circa 150 milioane dolari S.U.A.

II.2. Dezvoltarea capacităților de transport a gazelor preluate din import în vederea alimentării consumatorilor din zona de vest a țării

Realizarea interconectării S.N.T.G.N. cu sistemul internațional de transport gaze pe direcția Hust (Ucraina) –Satu Mare, necesită construirea unei conducte magistrale de la stația de măsurare gaze Medieşu Aurit (județul Satu Mare), până la Timişoara în valoare de 80 milioane de dolari S.U.A.

II.3. Dezvoltarea sistemului național de transport gaze prin construirea de noi conducte de transport pentru alimentarea localităților unde s-au înființat, potrivit legii, noi distribuții de gaze naturale

După anul 1990 s-a constatat creşterea consumului de gaze în sectorul rezidențial şi la populație înființându-se noi distribuții de gaze.

Pentru satisfacerea acestor cereri sporite de gaze se impune construirea unor conducte de transport care să alimenteze noile distribuții de gaze.

Realizarea acestor obiective presupune un efort investițional de aproximativ 120 milioane dolari S.U.A.

III. Modernizarea activității de dispecerizare a S.N.T.G.N. prin implementarea unui sistem tip SCADA

În vederea implementării unor regiuni optime de transport, livrare şi înmagazinare a gazelor de la furnizorii de gaze la consumatori e necesară îmbunătățirea activității de dispecerizare, coordonare, planificare şi supraveghere controlată a intrărilor şi ieşirilor din sistem ceea ce necesită realizarea unui sistem tip SCADA estimat la circa 60 milioane de dolari S.U.A.

IV. Dezvoltarea activităților de tranzit internațional de gaze pe teritoriul României

IV.1. Interconectarea SNTGN cu sistemele de transport din Europa de Vest şi Orientul Mijlociu

În viitorul apropiat sistemul național de transport gaze va trebui interconectat cu sistemele de transport din vestul Europei, ce va trebui conectate şi la resursele de gaze din regiunea Caspică şi Orientul Mijlociu, ceea ce crează premisele ca pe teritoriul României să se realizeze un nou culoar internațional de

tranzitare a gazelor spre vestul Europei şi în particular realizarea unei conducte de tranzit pentru Serbia.

IV.2. Dezvoltarea capacităților de tranzit pentru unele state din regiunea balcanică

La nivelul anilor 2005 – 2006 capacitatea actuală de tranzit gaze pentru statele din Balcani de 28 miliarde mc/an va trebui dezvoltată cu circa 5 miliarde mc/an ceea ce necesită realizarea unei stații de comprimare care va deservi cele două conducte de tranzit Dn 1200 existente.

Valoarea investiției se va ridica la aproximativ 70 milioane dolari S.U.A.

Calitate, siguranță în funcționare, protecția mediului în sectorul de gaze naturale. România a adoptat câteva tratate şi convenții internaționale cu privire la mediul înconjurător, tratate şi convenții care impun industriei din România să elaboreze programe şi strategii privind monitorizarea, prevenirea şi remedierea poluării.

Elementele strategiei privind funcționarea în condiții de siguranță şi calitate a sistemului național de transport gaze naturale pot fi grupate astfel:

I. Elaborarea de baze statistice şi experiența anilor precedenți de prognoze de consum (orare/zilnice/sezoniere).

- cererea de gaze naturale pe piața românească, consumul existent şi potențial în intervalul 2001-2004;
- variațiile nivelului de consum (zile lucrătoare, weekend, vârfuri de consum, înmagazinări);
- evoluția structurilor de consum pentru principalele clase de consumatori (producători de energie electrică, chimie, siderurgie, sector rezidențial).

II. Elaborarea programelor de livrări

- regimuri optime (presiuni, debite, activări/dezactivări surse, stații de comprimare) pentru corelarea surselor interne + import cu capacitățile de transport şi nivelurile de consum programate/solicitate de utilizatori;
- niveluri orare/zilnice/lunare pentru preluările de gaze – import prin Stația de măsurare gaze Isaccea şi prin Stația de măsurare gaze Medieşu Aurit.

III. Flexibilitatea de operare a sistemului național de transport gaze naturale

Acoperirea nivelului zilnic cât şi al vârfurilor de consum ale localităților situate la extremitățile sistemului național de transport şi în special al municipiului Bucureşti ale căror fluctuații orare sunt de +/- 30% (perioada de sezon rece), prin:

- Aportul depozitelor proprii ale operatorului sistemului național de transport TRANSGAZ SA Mediaş
- Asigurarea unor rezerve de gaze (achiziții din producția internă curentă+înmagazinări) la care transportatorul să aibă acces rapid,

necondiționat şi în cantități adecvate pentru redresarea/securitatea livrărilor pentru municipiul Bucureşti şi localităților din sud-estul țării.

IV. Asigurarea convergenței informaționale necesare derulări în siguranță a proceselor de livrare gaze naturale.

În domeniul protecției mediului, SNTGN TRANSGAZ SA Mediaş:

- va promova în toate domeniile activității de transport gaze, programe şi acțiuni în concordanță cu principiul "dezvoltării durabile";
- va activa continuu şi angajat pentru protejarea mediului şi va dobândi sensibilitate la orice problemă ivită în acest domeniul;
- se va angaja în dovedirea capacității de conducere şi coordonare față de managementul pentru protecția mediului şi îl va aplica pentru a-şi promova interesele proprii în concordanță cu cele ale populației;
- va acționa astfel încât toți angajații să fie responsabili pentru desfăşurarea activităților de serviciu concomitent cu asigurarea protecției mediului înconjurător;
- se va asigura că activitățile desfăşurate în scopul protejării mediului înconjurător trebuie să coexiste şi să fie în concordanță cu cele tehnologice, economice şi organizatorice pentru asigurarea succesului activității generale;
- va fi receptivă la atitudinea opiniei publice şi la sesizările făcute prin evaluări şi audituri de către organele legal autorizate.

În domeniul calității, pentru SNTGN TRANSGAZ SA Mediaş:

- a fost stabilită politica de management şi a fost aprobată strategia de implementare;
- se va implementa un sistem de management al calității în conformitate cu standardele de calitate internaționale ISO 9000.

Managementul resurselor umane asigură îndeplinirea sarcinilor ce revin din Programul propriu al SNGN Romgaz privind gestionarea resurselor umane, politica salarială, organizarea muncii, relații sociale.

Principalele obiective care se doresc a fi atinse în cadrul societății sunt:

- Creşterea productivității şi controlul costurilor cu forța de muncă;
- Informatizarea completă a activității de resurse umane;
- Evitarea conflictelor de muncă în cadrul societății;
- Creşterea nivelului de pregătire şi instruire profesională a forței de muncă;
- Asigurarea forței de muncă pentru obiectivele care se vor pune în funcțiune;
- Redimensionarea personalului din cadrul societății, din activitatea de bază şi activității conexe;

- Recalificarea şi reconversia profesională a salariaţilor ca urmare a introducerii de noi tehnologii;
- Creşterea performanţelor profesionale ale salariaţilor.

În domeniul managementului şi resurselor umane în perioada 2001-2010 SNTGN TRANSGAZ SA vizează în principal:

- stabilirea unor criterii de performanţă pe baza cărora vor fi selectate cadrele de conducere la nivelul societăţii;
- gestionarea resurselor umane în strânsă corelare cu politica şi strategia generală de dezvoltare a TRANSGAZ;
- promovarea unor măsuri de protecţie socială materializate în special într-un sistem de salarizare care să ţină seama de specificul şi condiţiile în care se desfăşoară activitatea de transport a gazelor naturale;
- instituţionalizarea unui sistem organizat, având drept scop ameliorarea asigurării sănătăţii şi vieţii salariaţilor prin prevenirea accidentelor de muncă şi a îmbolnăvirilor profesionale;
- revizuirea locurilor de muncă care se încadrează în grupele I şi II în vederea pensionării, precum şi a celor care necesită măsuri speciale de protecţie prin alimentaţia antidot;
- reactualizarea normelor de timp şi de personal pentru exploatarea, întreţinerea şi repararea conductelor de transport gaze naturale;
- elaborarea de programe proprii de instruire şi formare profesionale corelate cu politica de dezvoltare a Societăţii Naţionale de Transport Gaze Naturale (sistemul naţional de transport, interconectări, tranzit internaţional);
- se va reduce personalul, în condiţiile restructurării şi modernizării menţionate, cu circa 5% în perioada 2001-2004.

În ultimii ani, sectorul de producţie a gazelor naturale la ROMGAZ SA s-a confruntat şi se confruntă în continuare cu o serie de lipsuri şi greutăţi, care constituie potenţiali factori de risc în domeniul exploatării, producţiei şi înmagazinării gazelor naturale.

Principalii factori de risc în acest domeniu sunt următorii:

- blocajul economic, lipsa de lichidităţi, precum şi incapacitatea de plată a marilor consumatori de gaze naturale şi în special TERMOELECTRICA, a avut drept efect nerealizarea programului de investiţii pentru crearea de noi capacităţi de producţie, precum şi pentru descoperirea de noi rezerve de gaze naturale şi menţinerea în funcţiune a capacităţilor existente;
- consumul redus de gaze naturale în special în sezonul de vară, ceea ce a impus închiderea şi a unor capacităţi de producţie cu dificultăţi deosebite în exploatare, care au necesitat eforturi financiare suplimentare la repunerea lor în funcţiune în sezonul rece;

- neasigurarea condițiilor optime de preluare a cantităților de gaze atât din producția internă cât şi din import, pentru realizarea programului de înmagazinare subterană şi pentru asigurarea consumului la agenții economici, populație şi asimilați în mod nediscriminatoriu.

Strategia societății ROMGAZ SA este elaborată pe structura seriei SR EN ISO 14001 etc., pentru Sistemele de Management de Mediu (SMM), având la bază existența unui sistem al calității seria SR EN ISO 9000, 9001 etc., precum şi legislația română în domeniu.

Societatea este preocupată în permanență să găsească modalități prin care să elimine total acolo unde este posibil, impactul negativ asupra factorilor de mediu: apa, aer, sol.

În acest sens, pe termen scurt, s-au prevăzut fonduri pentru instalații noi, dotări, lucrări, modernizări şi reparații a diferitelor obiective, după cum urmează:

- finalizarea "Depozitului Mixt de Deşeuri industriale (fluid foraj, detritus) şi Menajere" amplasat în comuna Ogra, jud. Mureş;
- săparea a cinci sonde de injecție pentru apele de zăcământ;
- amenajarea şi modernizarea stațiilor de injecție ape reziduale;
- instalații de reciclare ape uzate;
- instalații de epurare ape uzate;
- execuție instalații antipoluante;
- bane şi rezervoare metalice şi de polistif de diferite capacități;
- achiziționarea de aparatură de control şi monitorizare;
- instruirea şi perfecționarea personalului pe probleme specifice protecției mediului.

Pe termen lung, SN ROMGAZ SA Mediaş îşi propune următoarele obiective:

- întocmirea unui Manual de Management de Mediu;
- demararea acțiunii de certificare a societății conform SA EN ISO 14001;
- continuarea activității privind întocmirea documentațiilor pentru obținerea autorizației de mediu pentru obiectivele noi şi respectarea condițiilor la obiectivele deja autorizate;
- elaborarea unor norme specifice privind protecția mediului în sectorul gazelor, care să fie aprobate de MIR şi MAP.

4.2. Planul de acțiune

Programele prioritare pentru modernizarea şi dezvoltarea sistemului național de transport şi distribuție al gazelor naturale prevăd următoarele acțiuni, etape de realizare şi surse de finanțare (Tabelul nr. 5):

Tabelul nr.5

Acțiunile, etapele de realizare şi sursele de finanțare pentru modernizarea şi dezvoltarea SNTGN

Denumirea proiectului	Etapele prioritare	Valoarea - mil. $ -	Termenul	Finanțarea externă
1. Reabilitarea infrastructurii SNT	1. Modernizare sisteme măsurare şi dispecerizare gaze	25	2001-2003	17,5
	2. Reabilitări tehnologice subtraversări căi ferate, drumuri, protecție catodică	5	2001-2004	4
	3. Reabilitarea stații comprimare gaze	12	2001-2004	9
	4. Pregătire conducte şi investigare cu godevil inteligent	34	2001-2003	28
	TOTAL	76		58,5
2. Dezvoltarea SNT în noi zone de consum gaze	1. Conducte şi SRM alimentare Rădăuți	2,8	2001-2003	2,2
	2. Alimentare cu gaze zona Negreşti Sighet	12	2001-2003	9
	3. Conducte şi SRM alimentare zona Oltenița	7,5	2002-2003	6,24
	4. Alimentare zona Toplița-Gheorghieni	22	2001-2003	18
	TOTAL	44,3		35,40
3. Diversificarea surselor externe de alimentare şi dezvoltarea tranzitului pe teritoriul României	1. Extinderea tranzitului de gaze ruseşti spre Turcia, Grecia etc.	112,7	2001-2002	90
	2. Interconectarea cu sistemul occidental, direcția Arad-Nădlac	20	2002-2003	16
	3. Interconectarea cu sistemul bulgar de transport gaze, direcția Tg. Măgurele-Plevna	6	2002-2003	18
	TOTAL	138	116	
		258,3		205,0

Sursa: MIR, 2002.

Planul de acțiune al SNGN Romgaz S.A. pentru creşterea eficienței economice a exploatării pe termen mediu a resurselor de gaze naturale (2007-2010) se prezintă în tabelul nr.6.

Tabelul nr.6

Planul de acțiune al SNGN Romgaz S.A. pentru creşterea eficienței economice a exploatării pe termen mediu (2007-2010)

Acțiunea	Măsura	Efortul (mil. $)	Sursa de finanțare
1. Activitatea de cercetare şi descoperire a rezervelor de gaze	1.1. Descoperirea rezervelor de gaz metal		Proprie
	- 4200 km profile seismice 2D şi 3D	14,4	
	- 340 mii metri foraj geologic	7,2	
	1.2. Descoperirea şi cercetarea în colaborare cu firme străine a noi structuri de gaze	190	
2. Asigurarea producției de gaze	2.1. Asigurarea producției de gaz metan		Proprie
	– 120 mii metri foraj exploatare, inclusiv depozitele de înmagazinare	72	
	– punere în funcțiune a 90 de sonde noi	3,5	
	– reparații capitale şi curente la stațiile de comprimare	15	
	– reparații capitale la 1000 sonde	21	
	– operații pentru reabilitarea producției (fisurări, consolidări, echipamente cu plunger lift, denivelări cu azot, utilizarea spumanților subunitari şi spălări cu tbg flexibil)	12	
	– utilizarea compresoarelor la capul de erupție (30 comp.)	6	
	2.2. Proiecte pilot cu firme străine de profil pentru creşterea rezervei din câmpurile gazeifere (cercetare, reabilitare)	2	Proprie
3. Dezvoltarea capacității de înmagazinare subterană a gazelor naturale	3.1. Dezvoltarea depozitelor existente	200	Proprie
	3.2. Crearea de noi depozite		
4. Protejarea mediului înconjurător	Montarea instalațiilor antipoluante în câmpuri, sonde de injecție, sisteme de filtrare ape reziduale, depozite ecologice de detritus rezultat în urma forajului	6,4	Proprie
5. Investiții noi pentru îmbunătățirea producției de bază	Stație pilot de fabricare a spumantului solid. Reabilitarea stațiilor de comprimare în funcție de parametrii actuali ai zăcămintelor	30	Proprie

Acțiunea	Măsura	Efortul (mil. $)	Sursa de finan-țare
6. Dotarea cu uti-laje independen-te necesare des-făşurării activității de producție	Dotări specifice: instalații de probe şi R.K., converter azot echipament tbg flexibil)	40,5	Proprie
7. Modernizarea activității de măsurare fiscală a gazelor extrase; Îmbunătățirea calității gazelor livrate	Achiziția şi montarea de calculatoare electronice de debit Montarea de separatoare performante şi de stații de uscare	8,3	Proprie

Sursa: MIR, 2002.

CAPITOLUL 5
SECTORUL CARBONIFER

Zăcămintele de cărbuni ale României sunt considerate de calitate inferioară şi cu condiţii geominiere de extracţie dificile, ceea ce determină atât costuri ridicate de exploatare, cât şi randamente de combustie scăzute, în cazul utilizării pentru producerea de energie electrică şi termică.

Scopul strategiei de securitate energetică este de asigura disponibilitatea imediată şi pe termen lung a unei game diverse de produse energetice, la preţuri pe care toţi consumatorii (casnici şi industriali) şi le pot permite, în condiţiile respectării cerinţelor de protecţie a mediului.

Provocările strategiei energetice:

1. a gestiona şi a preveni transformarea situaţiei energetice existente într-o criză;
2. a echilibra obiectivele politicii energetice cu cele ecologice, politice, sociale, tehnice şi economice;
3. a promova noile tehnologii de valorificare a resurselor regenerabile, diversifica măsurile şi practicile de utilizare eficientă a energiei, destinate reducerii dependenţei de importuri şi a cererii de energie.

Criza petrolieră din 1970, care a survenit în acelaşi timp în care Clubul de la Roma lua în considerare limitele creşterii, a readus în prim plan problema securităţii energetice; cărbunele a devenit astfel unul dintre instrumentele de contracarare a şocurilor petroliere.

În ultimii 30 de ani, contextul elaborării politicilor şi strategiilor energetice s-a schimbat ca rezultat al evoluţiilor politice, ecologice, economice, concretizate prin crearea şi liberalizarea pieţelor de energie, prin preocupările vizând schimbările climatice etc. Pe de o parte, acestea au impus stabilirea de noi obiective (ca în cazul schimbărilor climatice) şi, pe de altă parte, au anulat posibilitatea utilizării unor instrumente tradiţionale de reglementare. Analiza acestor modificări a dus la concluzia că securitatea ofertei de energie depinde de echilibrul pieţelor de energie în ansamblul lor şi de posibilităţile de substituire a surselor de energie cu instrumente de politică energetică (de exemplu, conservarea energiei).

5.1. Priorităţile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

În Directiva 3632/1993 a Comisiei Europene privind ajutorul de stat acordat sectorului carbonifer în statele membre sunt prevăzute trei obiective majore:

- reducerea continuă a ajutorului de stat acordat sectorului;
- atenuarea impactului social şi rezolvarea dezechilibrelor regionale cauzate de reducerea sau oprirea totală a activităţilor unor exploatări miniere;
- adaptarea industriei la noile standarde de protecţie a mediului.

Eficientizarea şi modernizarea sectorului carbonifer constituie un obiectiv prioritar al Strategiei naţionale de dezvoltare energetică a României. Potrivit strategiei, procesul de restructurare a sectorului carbonifer va continua şi va cuprinde următoarele obiective:

- îmbunătăţirea performanţelor economico – financiare ale părţii viabile a sectorului şi conservarea mediului;
- implementarea Programului de închidere a minelor neviabile şi refacerea mediului; pentru perioada 2001-2004 se vor executa închideri la cca.190 de mine şi cariere;
- încurajarea privatizării;
- reducerea efectelor sociale în regiunile miniere afectate de restructurare;
- întărirea capacităţii manageriale a companiilor şi societăţilor miniere.

În documentul de poziţie al României la capitolul 14 – Energie, se menţionează:

- Industria carboniferă are în prezent un rol important în producţia de energie a României, acesta fiind menţinut şi pe termen mediu – datorită rezervelor de care dispune şi a infrastructurii existente în termocentrale. În perioada 2001-2004, capacităţile de producţie aflate în exploatare vor asigura anual 29-30 milioane tone lignit şi 3,5 milioane tone huilă energetică, cantităţi destinate producţiei de energie în termocentrale.
- Cărbunele energetic va continua să fie o importantă sursă de energie, avându-se în vedere potenţialul de rezerve exploatabile, infrastructura existentă şi tendinţele de reducere a costurilor unitare, în special la huilă.
- Pentru perioada 2001-2004 nu se are în vedere construirea de noi centrale termoelectrice, urmărindu-se, pentru cele existente, viabile, reducerea consumului propriu prin modernizarea blocurilor energetice, creşterea randamentelor de producere a energiei în sisteme de cogenerare şi reducerea emisiilor poluante.
- În sectorul carbonifer vor fi executate lucrări de modernizare şi retehnologizare pentru liniile tehnologice din carierele de cărbune de capacităţi mari, care funcţionează continuu, pentru echipamentele din exploatările miniere şi uzinele de preparare a cărbunelui din Valea Jiului.

- Fondurile necesare acestor investiţii vor fi asigurate din surse bugetare, surse proprii ale producătorilor de cărbune, precum şi din surse externe.

În vederea restructurării sectorului carbonifer, în anul 2000 a început derularea unui program finanţat de Banca Mondiala în valoare de 44,5 mil.USD. Programul, care va fi finalizat în anul 2003, vizează, printre altele, identificarea unor soluţii pentru reducerea subvenţiilor / tona de cărbune şi elaborarea unor planuri de afaceri pe 5 ani pentru eficientizarea companiilor carbonifere.

Totodată, în anul 2002, va începe derularea unui credit extern, garantat în anul 2000 de Guvernul României, în valoare de 24,1 mil.USD, pentru retehnologizarea şi modernizarea a 2 mine de huilă şi a unei uzine de preparare a cărbunelui din zona Văii Jiului.

5.2. Planul de acţiune

Compania Naţională a Huilei Petroşani

În vederea eficientizării activităţii de extracţie de la subunităţile sale, CNH Petroşani a fundamentat două programe strategice, unul pe termen mediu (2002-2010) şi altul pe termen lung (până în anul 2020).

Menţionăm că în anul 2002 este prevăzută demararea retehnologizării subunităţilor Paroşeni, Vulcan şi a Uzinei de preparare Coroieşti, în cadrul Programului ITOCHU.

Pentru finanţarea acestui proiect există garanţie guvernamentală şi ofertă de la Banca ABN-AMRO, în valoare de 24,6 mil.$.

Este necesară completarea finanţării din surse proprii pentru componenta locală de circa 7 mil.$. Implementarea completă a programului durează 12 luni, iar rambursarea creditului se va realiza în 5 ani.

Tot în anul 2002 a fost prevăzută demararea Programelor de retehnologizare a minelor Livezeni şi Lupeni. Investiţia necesară pentru realizarea acestor programe urmează a se desfăşura pe o durată de 3 ani.

Efectul aplicării acestor programe la subunităţile amintite se va concretiza prin reducerea cheltuielilor la 1000 lei P.M. cu 35%, reducerea costului pe tonă cu aprox.5 $ şi la creşterea semnificativă a productivităţii muncii.

Programul de activitate al Companiei naţionale a Huilei pe perioada 2002-2010 are următoarele direcţii principale:

1. Menţinerea activităţii de producţie

CNH îşi propune menţinerea capacităţii de producţie, la 4,3 mil.tone/an pe perioada de referinţă.

Pentru atingerea acestui obiectiv sunt necesare:

- alocarea de la bugetul de stat a subvenţiilor pe produs şi transferuri pentru activitatea de producţie;

- continuarea alocării de la bugetul statului a fondurilor necesare pentru realizarea investițiilor în derulare, precum şi pentru achiziționare de dotări şi utilaje independente;
- finanțarea de la bugetul statului sau alte surse a programelor de restructurare prin retehnologizare a activității extractive şi de preparare.

Pentru creşterea productivității muncii şi a gradului de utilizare a capacităților de producție, CNH are în vedere modificarea structurii metodelor de exploatare prin generalizarea aplicării unor procedee de mare productivitate. Astfel, sunt în curs de experimentare metoda cu banc subminat pentru strate groase cu înclinare mare (Petrila), metoda cu banc subminat şi susținere mecanizată la strate groase cu înclinare mică (Lupeni). De asemenea, va fi extinsă metoda de exploatare cu abataje flotale cu banc subminat la strate groase cu înclinare mică-medie (Lonea).

Programul de creştere a capacității de producție, la unitățile care au asemenea posibilități, pentru înlocuirea capacităților ieşite din funcție prin aplicarea programelor de conservare, urmează a avea loc după cum urmează:

Petrila – creştere de capacitate de 179 mii tone/an, până în anul 2004 – prin înlocuirea metodelor de exploatare actuale cu metoda cu banc subminat;

Livezeni – creştere cu 90 mii tone/an, până în anul 2004 – prin realizarea programului de retehnologizare a exploatării stratului 13, blocul IX;

Vulcan – creştere cu 98 mii tone/an, până în 2004 – condiționat de realizarea programului IROCHU;

Paroşeni – creştere cu 133 mii tone/an, până în anul 2004 – condiționat de realizarea programului ITOCHU;

Lupeni – creştere cu 90 mii tone/an, până în anul 2004 – prin realizarea programului de retehnologizare a exploatării stratului 3 prin abataje cu subminare şi susținere mecanizată.

2. Realizarea programelor de reabilitare a mediului.

În acest sens se doreşte promovarea şi găsirea surselor de finanțare a unui proiect privind epurarea apelor uzate ale râului Jiu, rezultate din activitatea minieră, în condițiile dezvoltării durabile a mineritului în Valea Jiului.

3. Programe de conservare a minelor nerentabile.

Începând cu anul 2000 s-au trecut în conservare un număr de 27 mine la care vor continua lucrările de conservare şi în următorii ani. Începând cu anul 2002 va intra gradual în proces de conservare şi E.M.Aninoasa.

Toate aceste măsuri de natură tehnică vor fi coroborate cu măsuri organizatorice, scopul aplicării acestora fiind eliminarea treptată a subvenției până în anul 2005.

Programul strategic pe termen lung (până în anul 2020) are în vedere construirea unei companii viabile, care să-şi desfăşoare activitatea pe principiile economiei de piață.

SC Minieră Banat SA Anina

Pe termen mediu, societatea preconizează menținerea în funcțiune a capacităților de producție actuală prin asigurarea unor lucrări de investiții care să conducă la deschiderea de noi rezerve miniere. Prin programele de exploatarea anuală se va urmări concentrarea producției în zone viabile, cu productivități mari şi calitate superioară, concomitent cu închiderea şi renunțarea la exploatarea unor zăcăminte sărace de cărbune va creşte, societatea dispune de capacitățile necesare pentru mărirea producției, fiind necesară identificarea măsurilor de ordin tehnic şi organizatoric pentru creşterea producției la nivelul cererii.

Printr-o politică investițională favorabilă, societatea îşi poate moderniza utilajele şi echipamentele de lucru cu influențe benefice asupra cheltuielilor materiale şi a productivității.

CAPITOLUL 6
SECTORUL DE EXTRACȚIE A MINEREULUI DE URANIU

România posedă rezerve interne de uraniu, producerea în țară a combustibilului nuclear asigurându-i din acest punct de vedere independența energetică, fără a se afla sub incidența fluctuațiilor la import în funcție de evoluția epuizării stocurilor externe de minereu de uraniu. În acelaşi timp, perspectiva extinderii producției de energie nucleară va avea ca efect reducerea importului de materii prime energetice, aceasta fiind în acelaşi timp mai ieftină şi mai ecologică.

6.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Obiectivul prioritar al strategiei de valorificare a resurselor de uraniu din România este încadrarea evoluției sale în strategia generală de dezvoltare durabilă a economiei naționale, în condiții de eficiență economică.
Obiectivele derivate, subordonate realizării obiectivului prioritar sunt:

- corelarea acțiunilor de restructurare a activității de exploatare a minereului de uraniu cu programul energetic de punere în funcțiune a grupurilor de la centralele nuclearo-electrice în perioada 2002-2035;
- realizarea unui sector de extracție eficient prin reducerea şi, în final, eliminarea subvențiilor destinate acoperirii pierderilor de exploatare, transferurilor şi investițiilor de la obiectivele cu pierderi mari şi creşterea alocațiilor pentru închiderea minelor neviabile, refacerea mediului şi atenuarea impactului social;
- retehnologizarea şi modernizarea proceselor de exploatare minieră pentru menținerea şi dezvoltarea capacităților de producție viabilă sau cu posibilități de viabilizare.

Strategia de valorificare a resurselor de uraniu trebuie să mai aibă în vedere şi următoarele aspecte:

- rezervele geologice de minereu de uraniu asigură producția pentru mai multe decenii şi reprezintă o sursă sigură indiferent de capriciile pieților internaționale;
- capacitățile de producere a energiei electrice şi termice prin arderea cărbunelui vor reprezenta, cel puțin pe termen scurt şi mediu, o pondere importantă în industria energetică având în vedere creşterile de prețuri la petrol şi gaze din import dar şi necesarul de investiții pentru dezvoltarea domeniului energeticii nucleare;

- restrângerea activității din acest domeniu prin închiderea minelor considerate neviabile va determina o nouă creştere a şomajului ceea ce necesită identificarea resurselor şi mecanismelor de atenuare a impactului social.

6.2. Planul de acțiune

Implementarea strategiei de valorificare a resurselor de uraniu, în oricare din scenariile care vor fi aplicate, presupune acționarea în următoarele direcții strategice principale:

- creşterea ponderii uraniului ca sursă primară în balanța energetică a României, prin:
  - deschiderea de noi capacități de producție;
  - atragerea în exploatare a unor zăcăminte uranifere de mică amploare, care prin metode netradiționale, pot deveni eficiente economic;
  - includerea în programele de deschidere, pregătire şi exploatare a rezervelor promovate, în urma rezultatelor programelor de cercetare geologică şi analizelor economice de la categoria C2 la C1;
  - obținerea, în urma contractelor externe de parteneriat, a unei părți din produsul finit rezultat din prelucrarea diuranatului de amoniu sau sodiu din import, pentru obținerea de UO_2;
- menținerea şi eficientizarea activității de extracție, prelucrare şi rafinare a uraniului pentru satisfacerea necesarului de combustibil nuclear, prin:
  - achiziționarea unor instalații de foraj performante;
  - retehnologizarea uzinelor R1 şi E1 ceea ce va determina creşterea randamentelor tehnologice;
- reducerea treptată a subvenției pe produs prin:
  - retehnologizarea proceselor de producție şi
  - restructurarea activității în corelare cu prognoza favorabilă a AIEA privind piața mondială a uraniului;
- închiderea unor perimetre miniere cu rezerve în curs de epuizare şi conservarea unor mine nerentabile în prezent dar cu rezerve exploatabile eficient în viitor, în raport cu creşterea prețului uraniului pe piața mondială;
- dezvoltarea corespunzătoare a activității de cercetare geologică şi cercetare tehnologică pentru producerea materiei prime necesare fabricării combustibilului nuclear;
- întărirea şi modernizarea instituțiilor publice implicate în aplicarea strictă a legilor şi reglementărilor, asigurarea informațiilor geologice, monitorizarea obligațiilor de mediu;
- instituirea unui sistem de prețuri pentru produsele miniere, mai flexibil, în corelație permanentă cu inflația şi cursul de schimb leu/dolar.

CAPITOLUL 7
SECTORUL GESTIONĂRII RESURSELOR DE APĂ DIN ROMÂNIA

Gradul de dezvoltare şi organizare a activităţii de gospodărire a apelor reprezintă un indicator al nivelului general de dezvoltare economico-socială, în timp ce resursele de apă şi calitatea acestora constituie un factor determinant care facilitează sau dimpotrivă limitează dezvoltarea generală în ansamblu sau sectorială a unor ramuri economice, a procesului de urbanizare etc.

7.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Obiectivul prioritar al strategiei de valorificare a resurselor de apă din România îl constituie gospodărirea rațională, cantitativă şi calitativă a resurselor de apă în scopul satisfacerii cerințelor beneficiarilor în condițiile dezvoltării durabile şi în condiții de eficiență a activității în perioada 2002-2020.

Obiectivului prioritar îi sunt circumscrise următoarele ***obiective derivate***:

- cunoaşterea cererii şi consumului de apă potabilă, industrială, pentru irigații, piscicultură şi alte folosințe, precum şi a modului de satisfacere a acestora;
- cunoaşterea atât a modului în care se realizează lucrările de apărare, cât şi natura şi volumul lucrărilor colaterale cu influența directă asupra calității apelor precum: lucrările de desecare, de combatere a eroziunii solului, de corectare a torenților şi de împădurire a terenurilor degradate;

7.2. Planul de acțiune

Activitatea desfăşurată în subramura complexă a gospodăririi apelor, rezolvă în parte cerințele sau necesitățile economico-sociale, reclamând însă o serie de îmbunătățiri, care de altfel prefigurează şi principiile dezvoltării în acest domeniu, astfel:

- Cerințele şi consumurile actuale de apă în România sunt mari în comparație cu cele înregistrate în țările cu economie avansată datorită faptului că în industrie, consumurile specifice sunt ridicate ca urmare a tehnologiilor învechite precum şi a gradului redus de recirculare, în alimentarea cu apă potabilă şi la irigații din cauza pierderilor mari pe rețelele de distribuție, respectiv de alimentare. Este necesar, ca în paralel cu lucrările noi de asigurare a sursei de apă (acumulări, derivații) cu precădere pentru localitățile la care se înregistrează deficite, să se întreprindă de urgență măsuri pentru re-

ducerea pierderilor de apă, pentru creşterea gradului de recirculare a apei în procesele tehnologice şi pentru înlocuirea tehnologiilor vechi, mari consumatoare de apă, cu tehnologii noi, cu consumuri specifice reduse de apă şi energie şi mai puțin sau deloc poluante;

- În paralel cu schimbarea tehnologiilor de producție vechi cu tehnologii noi, slab poluante, o atenție deosebită trebuie acordată extinderii şi completării stațiilor de epurare a apelor uzate la nivelul corespunzător capacităților de producție pe care le deservesc, precum şi exploatarea corespunzătoare a celor existente, prin aceasta mărindu-se şi disponibilitatea unor resurse de apă;
- Aplicarea fermă a stimulilor economici pentru gospodărirea rațională, cantitativ şi calitativ, a resurselor de apă, separat pentru regimul natural de curgere şi separat pentru regimul amenajat prin lacuri de acumulare şi derivații, precum şi a penalităților în cazul depăşirii debitelor prelevate, respectiv a indicatorilor de calitate autorizați de organele de gospodărire a apelor;
- Amenajarea în continuare a potențialului hidroenergetic pentru asigurarea necesităților de energie electrică, urmărindu-se cu prioritate utilizarea în complex a apei corelat cu necesitățile tuturor folosințelor şi cu condițiile impuse de protecția mediului înconjurător;
- Continuarea acțiunii de apărare împotriva inundațiilor, cu accent pe realizarea de lucrări care să asigure reducerea şi controlul debitelor maxime şi cu mai mare prudență pe soluții de îndiguire a albiilor înguste.;
- Pentru reducerea efectelor distructive ale apelor asupra lucrărilor hidrotehnice şi a albiilor râurilor este necesară adoptarea soluțiilor de realizare în devans cu 10-15 ani a lucrărilor antierozionale, de combatere a formațiunilor torențiale în toate perimetrele viitoarelor lacuri de acumulare precum şi în bazinele hidrografice în care sunt depăşite limitele normale debitelor solide. Se impune o analiză atentă asupra transportului de aluviuni pe Dunăre având în vedere implicațiile posibile asupra Deltei Dunării şi litoralului românesc;
- În domeniul îmbunătățirilor funciare având în vedere, în continuare, creşterea potențialului productiv al pământului în paralel cu protecția mediului înconjurător, este necesar să se dea prioritate lucrărilor de combatere a eroziunii solului şi a excesului de umiditate. Corelat cu noua structură de proprietate, în următorii ani, suprafața amenajată pentru irigații ar trebui limitată la cca 3,5 mil. ha, prioritatea în etapele imediat următoare punându-se pe modernizarea sistemelor existente.

CAPITOLUL 8
SECTORUL DE EXTRACȚIE ŞI PRELUCRARE A MINERALELOR METALIFERE. INDUSTRIA SIDERURGICĂ

Extracția minereurilor metalifere este sectorul care înregistrează valorile cele mai nefavorabile ale indicatorilor economici. Justificarea situației nefavorabile a indicatorilor economici este dată de:

- Resursele miniere sunt, în general, de calitate inferioară, în unele mine chiar extrem de sărace. Valoarea comercială a tonei de minereu este mică şi, deci, veniturile din valorificarea acesteia sunt scăzute.
- Condițiile geologice (zăcăminte subțiri, filoane dispersate, tectonica complicată) şi cele miniere (stabilitate redusă a rocilor, afluența de apă, etc.) nu permit aplicarea decât a unor metode de exploatare de slabă productivitate,cu costuri înalte.
- Nivelul de dotare tehnică, sistemele de maşini şi utilaje existente, în bună măsură uzate fizic şi moral, contribuie la nivelul redus al productivității muncii.
- Unele minereuri se prepară greu, cu extracții reduse, rezultând concentrate de calitate inferioară, adesea cu impurități (pirita auriferă arsenioasă de Suior).
- Dispersia activității pe zone, nivele de exploatare, panouri, cât şi distanțele mari de transport subteran, fluxuri de extracție complicate, influențează negativ nivelul costurilor. Această situație a determinat ca toate minele şi toate sorturile de minereu să necesite subvenții bugetare.

Ca urmare a acestei situații se poate spune că:

- În perioada 1990-2002, producția de minereuri neferoase a cunoscut o scădere semnificativă
- În perioada 1997-2000 subvențiile acordate de către stat au scăzut de 4 ori iar cheltuielile de capital din buget au scăzut de peste 5 ori.
- Lipsa capitalului circulant a creat la producătorii minieri acumularea de datorii mari la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale şi la furnizori.

- Datorită situației economico-financiare necorespunzătoare a unor unități miniere, Guvernul a hotărât să oprească activitatea la minele ce produceau pierderi mari
- Corespunzător, forța de muncă s-a redus de peste 3 ori cu consecințe grave în plan social, de peste 3 ori cu consecințe grave în plan social, în principalele zone miniere monoindustriale.
- Lipsa fondurilor nu a permis retehnologizarea proceselor de extracție.
- Cu toate eforturile făcute în scopul restructurării sectorului minier, rezultatele obținute nu au fost pe deplin satisfăcătoare, datorită disfuncționalităților existente în întreaga economie națională aflată în declin, în blocaj financiar şi în imposibilitatea de a susține financiar activitatea minieră, care s-a dezvoltat în anii anteriori pe alte coordonate decât cele ale economiei de piață.

În domeniul siderurgic, putem aprecia că modificarea climatului economic a determinat comportări diferite ale societăților siderurgice. Cele mai fragile s-au dovedit a fi cele două unități cu flux integrat pe tehnologie Simens-Martin şi turnare 100% în lingou – SIDERURGICA Hunedoara şi CS Reşița, care fie datorită structurii, fie datorită costurilor de fabricație şi-au îngustat cel mai mult piața, înregistrând rate de scădere duble față de media ramurii.

Unitățile care au rezistat cel mai bine competiției în noul climat economic au fost SIDEX Galați pentru producția de plate (şi semnifabricate pentru lungi), alături de ISCT Câmpia Turzii şi SIDERCA Călăraşi pentru producția de profile lungi, cu cele mai mici rate de scădere a producției de oțel brut, sub media ramurii.

Producția de oțel brut a României a cunoscut în această perioadă o concentrate favorabilă a fabricației pe fluxul cel mai performant, SIDEX Galați mărindu-şi ponderea cu aproape 15% în valoare absolută, în timp ce SIDERURGICA Hunedoara şi CS Reşița şi-au diminuat importanța ca producători, în termeni relativi, cu cca.50%.

Prin intermediul acestui criteriu singular de analiză se poate aprecia că diferența de stadiu tehnologic între SIDEX Galați, pe de o parte, şi SIDERURGICA Hunedoara şi CS Reşița, pe de altă parte, a fost se pare hotărâtoare.

Se constată o concentrare a producției în unitățile viabile în scopul creşterii gradului de utilizare a capacităților şi alocării eficiente a resurselor.

Totodată, trebuie subliniat faptul că a fost abandonat procedeul SM şi a fost promovată turnarea continuă, urmărindu-se astfel obținerea oțelului prin procedee eficiente din punct de vedere economic.

În domeniul exportului de produse siderurgice putem aprecia existența unei politici preponderent ofensive. Această politică are însă la bază ideea de supraviețuire a siderurgiei, de rezolvarea momentană, conjuncturală, a situației şi nu se bazează, pe o politică coerentă, viabilă, pe termen lung, politică care să permită realizarea unei siderurgii competitive.

8.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Pentru România, exportul de produse siderurgice va rămâne o necesitate obiectivă, exportul fiind, cel puțin pentru moment, singura sursă reală de finanțare a retehnologizării acestei industrii.

Obiectivele principale ale politicii de promovare a exportului de produse siderurgice trebuie să aibă în vedere următoarele:

- alinierea la standardele de calitate ale UE;
- îmbunătățirea structurii exportului în direcția creşterii ponderii produselor cu grad ridicat de prelucrare, în scopul valorificării cât mai complete a resurselor;
- specializarea ofertei de export.

Exportul românesc de produse siderurgice nu va putea avea eficiența dorită atâta timp cât marile combinate nu vor fi privatizate. Privatizarea este unica soluție viabilă pentru realizarea unor structuri industriale competitive în siderurgie, structuri care vor putea asigura un grad ridicat de eficiență a exportului de produse siderurgice. Totodată, specializarea pe anumite segmente de piață creează posibilitatea concentrării efortului financiar, ceea ce va permite eficientizarea producției şi, implicit, a exportului.

Ca urmare a intrării în vigoare a Acordului Interimar de Asociere a României la Uniunea Europeană, în comerțul cu produse siderurgice România a beneficiat de o serie de facilități, cum ar fi:

- desființarea contingentelor pentru exporturile de produse siderurgice pe piața comunitară;
- eliminarea treptată, până la desființare a taxelor vamale pentru exporturile româneşti în UE şi menținerea de taxe vamale pentru importurile din UE pe piața românească.

Conform acordurilor încheiate cu UE, facilitățile de care beneficiază producătorii români vor fi anulate definitiv în anul 2002, România urmând să devină o piață europeană complet liberă de orice restricții, impuneri sau taxe vamale pentru exportul de produse siderurgice din UE.

Industria siderurgică este un domeniu deosebit de sensibil în cadrul UE. De aceea, relațiile UE cu țările central şi est-europene cu care aceasta a semnat acorduri de parteneriat şi aderare cu un caracter “special” în domeniul siderurgic şi, implicit, în comerțul cu produse siderurgice.

8.2. Planul de acțiune

Criteriile care stau la baza restructurării minelor şi carierelor sunt:

➢ **Criterii tehnice**

- compatibilizarea tehnologiilor de extracție şi a dotării tehnice cu condițiile geologico-miniere ale fiecărei zone din zăcămintele în exploatare;

- reabilitarea şi retehnologizarea echipamentelor de bază;
- eliminarea tehnologiilor care nu permit îmbunătățirea calității produselor miniere;
- creşterea ponderii exploatării în cariere şi limitarea exploatării în subteran;
- computerizarea supravegherii proceselor de producție minieră şi a comenzilor legate de remedierea avariilor.

➢ **Criterii economice**

- menținerea şi/sau dezvoltarea capacităților de producție care permit creşterea productivității muncii şi reducerea costurilor de producție (implicit diminuarea gradului de subvenționare);
- reconversia tehnologică a unor zone adiacente câmpurilor miniere în exploatare fără perspectivă de ameliorare a situației economico-financiare în actualele tehnologii de exploatare;
- limitarea cheltuielilor de capital în cazul zonelor cu rezerve geologice în epuizare (deplasarea centrelor de cheltuieli din zonele marginale spre zonele cu perspectivă);
- dimensionarea şi folosirea rațională a cheltuielilor de capital pentru creşterea eficienței economice a investițiilor, cu dirijarea acestora spre zonele de perspectivă;
- limitarea aportului statului prin componenta resursă bugetară a cheltuielilor de capital;
- atragerea de credite din surse autohtone şi străine.

➢ **Criterii ecologice**

- minimizarea suprafețelor de teren afectate de activitatea de producție minieră; se estimează o dublare a ritmului de reabilitare a terenurilor afectate;
- obligativitatea haldării interioare la cariere în zonele în care s-a atins vatra de exploatare;
- scurtarea perioadei de redare a terenurilor în circuitul inițial agricol sau silvic (de la 6 la 3-3,5 ani);
- obligativitatea realizării pe bază de planuri pe termen lung a strămutărilor involuntare;
- cuprinderea în proiecte a obligativității exploatatorilor de a asigura alimentarea cu apă potabilă din puțuri de adâncime şi rețele de distribuție ca urmare a epuizării freatice prin activitatea minieră;
- epurarea apelor provenite de la uzinele de preparare până la limita admisă de normele ecologice la deversarea în cursurile de apă.

Principalele acțiuni pe termen mediu şi lung de creştere a eficientei economice a exploatării şi valorificării minereurilor feroase şi neferoase sunt:

1. Pe termen scurt, în condițiile intrării industriei miniere româneşti în competiția comercială internațională, se impune o zonare a rezervelor industriale active pe criterii economice şi concentrarea producției în perimetrele care asigură condiții de eficiență economică a activității.

2. Pentru unitățile care au un grad mediu sau redus de atractivitate pentru economie sau stat şi cu toate alternativelor de corecții structurale nu se pot reabilita este necesară sistarea activității sau, dacă există opțiuni clare, predarea în locație de gestiune sau concesionare de către întreprinzători particulari în condițiile unor reglementări legislative clare de concesionare a dreptului de exploatare.

3. Pe termen mediu (pană în anul 2010),cu fonduri alocate atât de la bugetul de stat, cat şi din împrumuturi externe, se impune restructurarea capacităților de producție minieră şi îmbunătățirea performanței tehnologiilor existente prin:

- Retehnologizarea proceselor productive din producția de minereuri metalifere pentru:
  - zăcămintele de minereuri cuprifere care pot deveni rentabile;
  - zăcămintele de minereuri aurifere, cuprifere şi polimetalice unde poate creşte semnificativ eficiența economică;
- Creşterea calității minereurilor extrase cu 5-8%, a randamentelor de extracție la preparare şi a concentratelor rezultate;
- Realizarea de instalații moderne şi neconvenționale pentru:
  - cianurarea directă a minereurilor auroargintifere;
  - recuperarea cuprului prin tehnologii neconvenționale (solubilizare chimico-bacteriană sau în autoclavă sub presiune cu extracția metalului prin electroliză);

4. Pe termen scurt (2005), prin implicarea MIC, a Guvernului şi a Parlamentului se va realiza alinierea legislației la legislația europeană prin:

- amendamente la legislația internă privind exproprierea şi asigurarea terenurilor;
- condiții şi metode de privatizare;

5. Pe termen scurt (2005), prin implicarea MIE, a companiilor naționale şi a unităților miniere, se va realiza reducerea impactului activităților miniere asupra mediului, apei şi solului şi diminuarea volumului reziduurilor rezultate. Fondurile necesare, în valoare de aproximativ 150 milioane dolari, vor fi asigurate de Companiile Naționale şi unitățile miniere

6. Pe termen scurt (2005), prin implicarea MIE, a companiilor naționale şi a unităților miniere, se vor asigura fondurile necesare asigurării securității muncii.

7. Costurile restructurării tehnologice a activităților miniere, pentru primii 10 ani, sunt apreciate la aproximativ 545 mil. dolari SUA. Aceste cheltuieli, în condițiile derulării programului în toate componentele sale vor fi suportate de companiile naționale, cu excepția primilor 5 ani, când vor fi necesare garanții guvernamentale pentru credite externe. În situația privatizării acestor unități, noul investitor îşi va asuma în întregime programul investițional şi costurile aferente, fără a mai fi necesare garanții din partea statului.

8. Restructurarea financiară presupune o serie de măsuri punctuale privind datoriile societăților comerciale. Cuantificarea valorica a acestora pentru fiecare unitate şi a măsurilor concrete de soluționare va fi făcută pe parcursul desfăşurării programului de restructurare. In cazul in care intervine procesul de privatizare, se vor aplica prevederile legale in vigoare referitoare la aceste aspecte. Componenta referitoare la obligațiile restante la bugetul de stat va fi soluționată de la caz la caz conform strategiei de recuperare a arieratelor proprii ale Ministerului Finanțelor Publice.

Restructurarea socială are in vedere corelarea numărului de salariați cu nivelul necesarului de forță de muncă şi presupune in final reducerea numărului de locuri de muncă din sectorul productiv cu circa 20000 de angajați. Această reducere urmează să fie realizată corelat cu acțiunea de creare de noi locuri de muncă şi de pensionare pe cale naturala. Costurile restructurării sociale sunt estimate la circa 250 mil. dolari S.U.A., din care o mare parte sunt puşi la dispoziție de către Banca Mondială.

CAPITOLUL 9
SECTORUL DE EXPLOATARE A SUBSTANȚELOR NEMETALIFERE ŞI A ROCILOR UTILE

România, prin poziția sa geografică şi geologică deosebită este foarte bogată în resurse de *roci naturale* de naturi diferite: magmatice (granițe, bazate, andezite), metamorfice (marmure, şisturi, calcare cristaline) şi sedimentare (gresii, argile, nisipuri, agregate naturale de râu). Bogatul potențial al acestor resurse de materii prime le-a făcut utilizabile din cele mai vechi timpuri până în prezent în cele mai diferite domenii şi construcții, începând de la vechile cetăți fortificate Sarmisegetuza, Suceava, Târgovişte până la Ateneul Român cu placaje interioare de marmură şi la Palatul Parlamentului, construit aproape în totalitate din calcare de Podeni şi marmură de Ruşchița, cele mai utilizate şi mai estetice dintre pietrele dimensionate din România.

Programul sectorial pentru anul 2002 porneşte de la prevederile Programului de Guvernare pe perioada 2001 – 2004 şi vizează in principal ca obiective relansarea activității in domeniul construcțiilor cu precădere in domeniul construcției de locuințe, îmbunătățirea condițiilor de locuire şi a calității vieții la sate, restructurarea şi dezvoltarea transporturilor şi asigurarea funcționarii acestora in condiții de eficienta economica şi ecologica, concomitent cu armonizarea cadrului legislativ impus de procesul de integrare europeana.

Programul are in vedere dezvoltarea unei infrastructuri fizice specializate şi eficiente, compatibila cu infrastructura europeana şi globală, care sa susțină dezvoltarea durabilă a teritoriului țării.

9.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Principii, priorități şi obiective strategice ale dezvoltării sectorului resurselor minerale nemetalifere şi rocilor utile pentru construcții. Ca țară dunăreană şi ca parte din sistemul hidrografic european, România este obligată să cunoască şi să controleze problematicile declanşate de cursurile de apă de pe teritoriul ei. Dinamica aluviunilor devine un principal punct de studiu, cu atât mai mult cu cât ea influențează aportul de sedimente (agregate de râu) pe cursul acestora, în bazinele colectoare (Dunărea) sau în lacurile de baraj hidrotehnice. Ceea ce nu s-a definitivat până în prezent este conturarea integrală a parametrilor de mediu a căror schimbare pot influența evoluția albiilor, regimul de utilizare şi funcționare a sistemelor hidroenergetice sau pot produce efecte dezastruoase pe termen mediu şi lung.

Tendința actuală pe piața mondială este cea de utilizare extinsă a rocilor dure: granițe, granodiorite, serpentinite şi toată gama rocilor magmatogene, în care țări cum sunt India, Coreea de Sud sau Africa de Sud au devenit unii dintre cei mai mari producători. Datorită calităților lor deosebite de rezistență şi durabilitate aceste roci sunt utilizabile în special în mediile exterioare, pe suprafețe orizontale şi verticale care sunt supuse uzurii şi intemperiilor.

Pe plan național, cea mai stringentă problemă politică de realizat este cea privind *integrarea României în structurile europene,* situație din care ar decurge schimbări majore de relansare şi îmbunătățire a tuturor factorilor socio-economici.

În domeniul cercetării ştiințifice, problema *resurselor minerale* este una majoră, în jurul căreia se ramifică majoritatea domeniilor economice.

În domeniul *construcțiilor*, cel mai extins şi mai dinamic din punctul de vedere al volumului comerțului din actualul context economic național, fiind interconectat permanent cu latura umană şi cu calitatea vieții, au fost identificate următoarele obiective prioritare:

- crearea unor reglementări tehnice în domeniul construcțiilor impuse de programul de integrare europeană;
- îmbunătățirea siguranței şi confortului construcțiilor;
- realizarea de noi construcții sociale – culturale, creşe, grădinițe, săli de sport care necesită un volum mare de materiale de construcții din resurse cunoscute sau mai puțin cunoscute;
- atragerea în circuitul economic a unor resure minerale ieftine şi cu tehnologii de extracție simple
- valorificarea deşeurilor şi subproduselor industriale;
- tehnologizarea performantă a noilor exploatări.

9.2. Planul de acțiune

Pe domenii, Programul sectorial cuprinde principalele acțiuni care se au in vedere pentru atingerea obiectivelor propuse în domeniul ***materialelor de construcție***:

- **Lucrări publice şi dezvoltarea construcției de locuințe**
- Relansarea şi încurajarea construcțiilor, îmbunătățirea condițiilor de locuire in România;
- Perfecționarea reglementarilor tehnice de proiectare, execuție şi utilizare in construcții in vederea creşterii siguranței şi confortului cetățeanului;
- Reabilitarea fondului de construcții existent;
- Relansarea şi încurajarea **construcțiilor de locuințe**, îmbunătățirea condițiilor de locuire in România

- continuarea lucrărilor privind finalizarea apartamentelor din blocurile neterminate, în contextul OG nr. 19/1994, cu finanțare din surse bugetare,
- continuarea lucrărilor privind construirea de locuințe sociale,
- continuarea lucrărilor privind construirea de locuințe individuale in proprietate;
- Construcții social-culturale in special săli de sport;

■ **Transporturi**

- Reabilitarea, modernizarea şi dezvoltarea infrastructurilor de transport (autostrăzi, poduri, etc.) pentru creşterea siguranței acestora cu alinierea sistemului național de transport la sistemul european;
- Dezvoltarea şi modernizarea mijloacelor şi instalațiilor de transport in vederea îmbunătățirii calității serviciilor, siguranței circulației şi securității transporturilor;

In sectorul rutier:

- finalizarea lucrărilor de reabilitare a drumurilor naționale cuprinse in etapa a II-a – 694 km şi program de siguranța rutiera şi dezvoltare instituționala
- continuarea lucrărilor de reabilitare a drumurilor naționale cuprinse in etapa a III-a – 545,3 km
- demararea lucrărilor de reabilitare a drumurilor naționale cuprinse in etapa a IV-a – 732 km:
  1. Cluj – Dej – Bistrița – Câmpulung Moldovenesc
  2. Petroşani – Simeria;
  3. Craiova – Turnu Severin – Lugoj;
  4. Lugoj – Timişoara şi centurile Timişoarei şi Craiovei
- demararea acțiunilor pentru finanțarea lucrărilor de reabilitare a drumurilor naționale cuprinse in etapa a V-a
- continuarea lucrărilor la autostrada Bucureşti-Constanța pe tronsoanele Bucureşti-Fundulea-Lehliu-Drajna şi Drajna-Feteşti-Cernavodă
- continuarea acțiunilor privind modernizarea şi extinderea la patru benzi a DN 5 Bucureşti-Giurgiu
- continuarea lucrărilor de modernizare la autostrada Bucureşti-Piteşti
- continuarea acțiunilor pentru finanțarea autostrăzii Nadlac-Deva (210 km)
- continuarea acțiunilor pentru autostrada Bucureşti-Braşov
- construcția variantelor de ocolire a oraşelor de-a lungul coridorului IV (Sibiu, Piteşti)
- construcția centurilor de nord şi sud ale municipiului Bucureşti
- construcția podului peste Dunăre-zona Brăila

- obiectivul pod mixt peste fluviul Dunărea la Calafat–Vidin

În sectorul feroviar

- modernizarea liniei de cale ferata pe coridorul IV – tronson Bucureşti-Braşov
- modernizarea liniei de cale ferata pe coridorul IV – Bucureşti-Constanța pe secțiunile Bucureşti Nord–Băneasa, Feteşti-Constanța, Bucureşti Băneasa-Feteşti
- modernizarea liniei Curtici-Arad-Alba Iulia-Mediaş-Braşov
- continuarea lucrărilor abandonate pe tronsonul Rm. Vâlcea-Vâlcele; Hârlău–Flămânzi
- continuarea lucrărilor privind consolidarea infrastructurilor feroviare in zona Porțile de Fier.

Pentru a asigura un cadru real de dezvoltare ***al industriei ceramice*** în condițiile date se impun măsuri pentru un sector industrial ce cunoaşte în prezent o creştere rapidă şi are toate şansele să se mențină ca nivel de interes:

- de restructurare tehnică, tehnologică, organizatorică, profesională şi funcțională asociată unei politici investiționale adecvate;
- creşterea competitivității produselor,
- satisfacerea nevoilor economiei naționale cu produse;
- asigurarea protecție sociale şi a unei politici salariale corespunzătoare efortului şi aportului adus sectorului industrial şi al economiei naționale.

Tendința actuală este de transfer a sistemelor de construcții supra-industrializate şi supradimensionate, bazate pe prefabricate de beton, spre construcțiile cu cel mult 4 etaje, în care materialele tradiționale ceramice, mai eficiente, mai economice şi mai sănătoase, generează creşterea interesului spre dezvoltarea sectorului industrial al materialelor ceramice.

Avem în vedere că pentru realizarea la nivelul anului 2010 a unui număr de 100000 locuințe este necesară producția unui volum de 1426 mii buc. cărămizi iar capacitățile existente ating cca. 1070 mii buc.; se impune intensificarea acțiunilor de modernizare a fabricilor actuale şi de realizare a unora noi.

Acțiunea are la bază condițiile existente respectiv:

- capacitățile actuale de producție satisfac nevoile locale şi nu sunt suficiente pentru acoperirea necesarului pentru zonele în care acestea lipsesc,
- densitatea mărită şi în creştere a populației în zonele în care condițiile locale permit o dezvoltare economică,
- posibilitățile materiale a persoanelor fizice sunt în creştere iar tradiția de construcție a românului nu mai trebuie comentată,
- România dispune de mari resurse minerale, energetice şi umane capabile să susțină dezvoltarea acestui sector industrial.

Pentru aceasta trebuie plecat de la realitățile existente în sector:

- fabricile existente, cu puține excepții, se caracterizează printr-un nivel tehnic învechit şi pestriţ, cu nivele de automatizare redusă a procesului de producție,
- sortimentația produselor este restrânsă din punct de vedere al dimensiunilor şi al caracteristicilor funcționale,
- consumurile de energie electrică, combustibil şi de întreținere sunt ridicate, toate acestea cu influențe negative asupra prețurilor de cost,
- necesitatea de remediere a principalelor deficiențe înregistrate de utilajele în funcțiune.

Obiectivele ce se cer a fi atinse prin măsurile aplicate sunt următoarele:

- realizarea necesarului de produse ceramice brute pentru construcții în condiții de eficiență din punct de vedere al costurilor de fabricație şi al transportului produselor finite;
- introducerea pe liniile de producție a instalațiilor, utilajelor şi tehnologiilor noi sau modernizarea acelora vechi, cu aducerea lor la nivelul producțiilor realizate;
- utilizarea eficientă şi în cunoştință de cauză a materiilor prime.

Sectorul de extracție şi valorificare al ***rocilor ornamentale (pietrei dimensionate)*** cunoaşte în România o accentuată revenire odată cu apariția Legii Minelor nr. 61/97, prin care interesul statului, îndreptate spre valorificarea resurselor interne dintr-o gamă sortimentală extrem de diversificată, se împleteşte cu tendințele pieței de desfacere în care anumite sortimente de roci sunt precumpănitor solicitate.

În acest sens reprezentatul autorizat al statului Agenția Națională de resurse Minerale – ANRM a realizat în concordanță cu prevederile legale:

- continuarea procesului de extracție şi prelucrare la zăcămintele aflate în exploatare sau de cercetare a unor zăcăminte de către regii comerciale aparținând statului,
- oferirea prin concurs de ofertă publică a licențelor de explorare la un număr important de resurse aflate în custodia statului şi asigurarea exclusivității procesului de exploatare prin acordarea permisului de exploatare,
- continuitatea acestei acțiuni pentru absolut toate resursele de roci ornamentale.

La nivelul întregii țări sunt cunoscute peste 130 de potențiale resurse din care aproape 70 se află în exploatare sau în evidența ANRM, cu resurse determinate la diferite grade de cunoaştere geologică. Numărul acestor zăcăminte este în continuă creştere ceea ce subliniază potențialul României în acest domeniu, ceea ce ar permite dezvoltarea la un nivel de exploatare de 300 – 400 mii.

Calitatea produselor româneşti oferite pieței europene şi mondiale de roci ornamentale este determinată de modul în care, indiferent de gradul lor de prelucrare, sunt respectate cerințele standardelor de referință.
Aceasta este asigurată prin:

- existența unui cadru legislativ național privind caracterizarea calitativă a produselor aflat în concordanță cu cerințele standardelor europene şi mondiale,
- dotarea corespunzătoare a segmentului de caracterizare calitativă a produselor, menit a răspunde cu promptitudine solicitărilor în cele mai variate situații,
- dotarea cu mijloace tehnice de extracție şi prelucrare la nivelul maxim atins pe plan mondial,
- efectuarea unui studiu de piață pentru fiecare dintre produsele oferite.

În acest sens la nivel național este asigurată (prin colaborare cu statut de observator) relația cu organismele europene privind adoptarea, adaptarea sau asimilarea standardelor europene. Sunt mult rămase în urmă acțiunile de elaborare a standardelor de firmă aşa cum aceasta este stipulată în prevederile legale.

Este imperios necesară înființarea unor laboratoare specializate menite a caracteriza în toate detaliile materiile prime în concordanță cu domeniile de utilizare şi cerințele pieței de desfacere.

Tot pe plan intern este necesară elaborarea de către producătorii interni şi pentru piața internă standardele de firmă pentru întreaga gamă de produse.

Privatizarea sectoarelor de extracție şi prelucrare au adus după sine liniile de finanțare a acțiunilor de dotare în cariere şi în fabricile de prelucrare. Acțiunea de modernizare propriu zisă se află în plină desfăşurare fiind aplicată la toate firmele în măsura posibilităților financiare.

Şansele de penetrare ale produselor româneşti pe piața mondială de profil pot fi susținute de următoarele condiții:

- existența în țară a unor resurse naturale capabile să ofere gama sortimentală solicitată pe piață, respectiv marmure de culoare deschisă (albe, roze, cenuşii deschis),
- apariția recentă a unor noi țări (aflate în curs de dezvoltare economică) ce dețin mari rezerve de asemenea categorie, care exportă în general materii prime sub formă de blocuri şi au înțeles că piața de desfacere solicită produse de cea mai bună calitate obținute numai printr-o dotare tehnică corespunzătoare. Nu întâmplător aceste țări fac parte din lumea a III-a de dezvoltare economică (unde salariile sunt situate la cca. 5-10% din salariile înregistrate în țările puternice din punct de vedere economic, manopera ocupă mai mult de 78-80 % din valoarea blocurilor şi au cel mai mare număr de personal ocupat pe unitatea de produs), fapt ce permite

aplicarea unor preţuri de vânzare situate sub nivelul pieţei de desfacere.

În Europa în afara Italiei, Greciei şi Spaniei care deţin supremaţia desfacerii pe piaţa de desfacere, dar în valori absolute înregistrează un recul, marii consumatori de produse finite rămân în continuare Germania, Anglia, Franţa şi Danemarca.

În lume ţările arabe şi cele din orientul îndepărtat rămân în continuare cele mai importante consumatoare de produse finite.

Dacă se analizează contractele externe încheiate de către producătorii interni se constată că cele mai multe dintre acestea sunt încheiate cu aceste ţări.

În domeniul prezervării şi refacerii mediului ambiant este necesară:

- aplicarea cu stricteţe a prevederilor legii mediului şi respectarea prevederilor din proiectele de specialitate,
- menţinerea în continuare a tendinţei de modernizare a proceselor de extracţie şi procesare a materiilor prime fapt ce are implicaţii asupra:
  - gradului de valorificare al extrasului industrial şi conduce la un volum cât mai mic de resurse ce se haldează cu titlu temporar,
  - volumului de rocă extras din cariere, în sensul micşorării acestuia, cu efect asupra degradării într-o mai mică măsură a mediului.

Se estimează că în România (aprecierea nu are valoarea unui plan de dezvoltare, singurul factor determinat este relevat de evoluţia pieţei de desfacere):

- situaţia actuală a resurselor şi a rezervelor existente permit în următorii 5 ani, creşterea extracţiei la cel puţin 135 – 160 mii tone / an; din cel puţin 2 cariere cu nivele medii de exploatare de 15 – 20 mii mc. blocuri / an, 8 cariere cu producţii de 5 –10 mii mc. blocuri/an şi a exploatării a 20 de cariere cu producţii de 2 – 5 mii mc blocuri /an;
- potenţialul natural al României poate dezvolta în următorii 10 ani capacităţi de extracţie până la cota a 500 – 600 mii tone/an.

CAPITOLUL 10
SECTORUL DE EXPLOATARE ŞI PRELUCRARE A LEMNULUI. INDUSTRIA MOBILEI

Strategia de dezvoltare a industriei lemnului pe termen mediu şi lung se înscrie în "Strategia de Dezvoltare Durabilă a României", în "Strategia Națională de Dezvoltare Economică a României pe termen mediu", în "Programul de Guvernare pe perioada 2001-2002" şi ia în considerare ritmurile de creştere economică stabilite în Programul Economic de Preaderare a României la U.E.

Programul Economic de Preaderare prevede ca industria mobilei să crească în perioada 2001 –2005, cu un ritm mediu anual de 5,9%, înscriindu-se în componenta ofensivă a programului de dezvoltare a ansamblului industriei, care este prevăzută să crească în medie cu 5,4%.

10.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Prioritățile dezvoltării în viitor a industriei lemnului sunt următoarele:

a) Modernizarea sistemei de maşini din subsectorul de exploatare şi transport al lemnului brut.

b) Înlăturarea risipei de material lemnos şi respectarea destinației lemnului conform standardelor în vigoare.

c) Specializarea întreprinderilor de prelucrare a lemnului şi creşterea gradului de cooperare între acestea în special în domeniul producției de mobilier.

d) Realizarea unor noi capacități de producție, moderne şi performante, pentru asigurarea cu semifabricate a producției de mobilier cum ar fi:

- 3-4 mari capacități de producție plăci din aşchii şi fibre lemnoase,
- 10 capacități de fabricat panouri din lemn masiv de răşinoase, fag şi alte specii,
- 2-3 capacități de producție feronerie şi componente auxiliare pentru mobilă,
- 2-3 capacități de producție stofe pentru tapițarea mobilierului.
- 1-2 capacități de producție lacuri şi vopsele pentru industria lemnului.

e) Ajustarea în continuare a structurilor de producție din industria lemnului, crearea unor capacități de producție de componente de mobilier, capacitățile mari de mobilă urmând să realizeze asamblarea componentelor şi finisarea produselor.

f) Generalizarea conceptului calității totale în toate procesele de producție.

Obiectivele principale care să răspundă cerințelor de dezvoltare a sectorului sunt:

a_1) Creşterea volumului producției industriale cu un ritm mediu anual de 5,4% prin modernizarea în continuare a capacităților de producție existente şi prin crearea de noi capacități de producție performante.

a_2) Creşterea volumului exportului de produse lemnoase cu un ritm mediu anual de 5,7% prin diversificarea produselor şi creşterea competitivității acestora.

a_3) Creşterea gradului de valorificare a masei lemnoase prin dezvoltarea cu prioritate a capacităților de producție care prelucrează superior lemnul.

a_4) Creşterea nivelului de pregătire a personalului din industria lemnului în conformitate cu cerințele evoluției tehnologiilor de fabricație.

a_5) Ecologizarea proceselor tehnologice de prelucrare a lemnului.

Pentru realizarea acestor obiective se recomandă următoarele ***direcții strategice de acțiune:***

b_1) Exploatarea întregului volum de masă lemnoasă aprobat annual spre recoltare pentru asigurarea în mai bune condiții a materialului lemnos pentru prelucrare.

b_2) Valorificarea integrală a materialului lemnos rezultat din exploatare, inclusiv a lemnului mărunt şi a rumeguşului.

b_3) Trecerea de la vânzarea prin licitație a masei lemnoase pe picior la vânzarea materialului lemnos sortat pe specii şi sortimente, din depozit, în vederea accesului liber şi egal al tuturor utilizatorilor la materialul lemnos.

b_4) Susținerea prin mijloace permise a cooperării în producție a operatorilor economici din industria lemnului în plan intern şi extern.

b_5) Încurajarea dezvoltării întreprinderilor mici şi mijlocii în industria lemnului, cu prioritate a fabricanților de componente pentru industria de mobilier şi a celor care valorifică reziduurile şi deşeurile din acest domeniu.

b_6) Dezvoltarea cu prioritate a fabricației de produse care valorifică superior materialul lemnos şi forța de muncă cum sunt:

- producția de mobilier;
- producția de instrumente muzicale, articole de sport, jucării şi produse ornamentale din lemn;
- produse superior prelucrate pentru construcții (uşi, ferestre, parchete, lambriuri, scări interioare etc.);
- producția panourilor masive şi stratificate din lemn, inclusiv înnobilate cu folii sintetice sau furnire naturale;
- producția de articole casnice şi de uz gospodăresc din lemn şi altele.

b_7) Dezvoltarea la strictul necesar a producției de semifabricate din lemn pentru mobilier şi realizarea unui excedent pentru export, numai în cazul în care resursele de material lemnos indigen o permit (plăci de PAL, MDF, panouri masive din lemn, furnire, placaje etc.).

b_8) Încurajarea prin toate mijloacele permise a exportului de produse lemnoase şi în mod deosebit a mobilierului şi a produselor superior prelucrate.

b_9) Atragerea investițiilor străine în industria lemnului pentru asigurarea resurselor financiare necesare modernizării structurilor de producție din industria lemnului.

b_{10}) Descurajarea prin toate mijloacele permise a exportului de lemn brut şi a produselor din lemn prelucrate primar în vederea creşterii gradului de valorificare a produselor la export.

b_{11}) Oprirea capacităților de producție neperformante, energointensive şi care determină risipa de resurse şi deteriorarea materialului lemnos.

b_{12}) Organizarea colectării rămăşițelor lemnoase din prelucrări şi a ambalajelor din lemn neutilizate şi folosirea lor la fabricarea plăcilor din aşchii şi din fibre, precum şi pentru producerea de energie termică.

b_{13}) Introducerea practicilor de exploatare a masei lemnoase care au în vedere normele de protecția mediului la fiecare loc de muncă.

b_{14}) Orientarea reîmpăduririi terenurilor cu speciile de lemn valoroase din punct de vedere economic.

b_{15}) Protejarea speciilor valoroase şi deficitare de lemn în procesul de exploatare a lemnului.

b_{16}) Creşterea preocupărilor organizațiilor patronale şi neguvernamentale din industria lemnului pentru dezvoltarea pieței interne a produselor din lemn.

b_{17}) Promovarea coeziunii sociale prin stimularea dialogului social şi prevenirea conflictelor de muncă în toate unitățile din industria lemnului.

b_{18}) Creşterea preocupărilor patronatelor şi a echipelor de conducere din întreprinderi pentru respectarea contractelor colective de muncă şi protecția socială a tuturor salariaților.

b_{19}) Creşterea nivelului de pregătire profesională a întregului personal angajat în industria lemnului.

În vederea îmbunătățirii activităților de ***gestionare a deşeurilor*** generate de industria lemnului s-a stabilit obiectivul principal şi direcțiile strategice de acțiune pe termen mediu şi lung după cum urmează:

Valorificarea optimă a deşeurilor rezultate din procesul de industrializare a lemnului în vederea reducerii consumului de materii prime şi păstrarea mediului înconjurător neviciat.

În vederea realizării acestui obiectiv se propun următoarele ***direcții strategice de acțiune:***

a) Organizarea unui sistem eficient de colectare a deşeurilor rezultate din activitatea de recoltare şi prelucrare primară a lemnului in unitățile mici de producție;
b) Îmbunătățirea tehnologiilor de valorificare a cojilor de lemn rezultate din fabricile de cherestea şi celuloză;
c) Adaptarea centralelor termice din unitățile de industrializare a lemnului pentru folosirea drept combustibil a deşeurilor lemnoase;
d) Compactarea prin brichetare şi peletizare a rumeguşului şi talaşului în vederea reducerii de 10 ori a volumului acestora, îmbunătățirea transportului, depozitării şi utilizării lor drept combustibil în locul lemnului de foc;
e) Implementarea în România a tehnologiilor de gazeificare a deşeurilor rezultate din procesul de industrializare a lemnului şi din colectarea deşeurilor din ambalajele de lemn;
f) Implementarea tehnologiilor din țările nordice de mărunțire a lemnului din cioate şi crengile risipite în pădure pentru realizarea brichetelor şi a peletelor din rumeguş;
g) Dotarea tuturor unităților de industrializare a lemnului cu sisteme moderne de exhaustare şi filtrare a aerului din spațiile de lucru şi transportul pneumatic al prafului de lemn reținut în filtre către sistemul central de ardere;
h) Incinerarea reziduurilor de resurse lemnoase contaminate cu substanțe chimice toxice, otrăvitoare sau radioactive şi îngroparea cenuşilor în spații special amenajate.

Direcțiile strategice de acțiune pentru dezvoltarea resurselor umane din industria lemnului sunt următoarele:

- Pregătirea personalului muncitor prin şcoli profesionale, licee de specialitate şi la locul de muncă în concordanță cu noile cerințe tehnologice, cu accent deosebit în domeniul cunoaşterii echipamentelor şi maşinilor achiziționate din import;
- Pregătirea personalului tehnic şi de conducere în cadrul universităților de profil şi adaptarea programelor de învățământ la noile cerințe tehnice şi tehnologice din industria lemnului;
- Promovarea managementului performant la nivelul agenților economici în conformitate cu cerințele economiei de piață;
- Formarea şi încadrarea în cadrul societăților comerciale din industria lemnului a unor specialişti în domeniile: protecția mediului,

pregătirea pentru adoptarea acquis-ului european, informatică, asigurarea calității produselor şi certificarea conformității.

10.2. Planul de acțiune

Pentru realizarea obiectivelor strategice de dezvoltare a industriei de exploatare şi prelucrare a lemnului, precum şi a industriei mobilei pe termen mediu şi lung se propune programul de acțiuni şi măsuri prezentat în Tabelele 7.1-7.6.

Tabelul nr. 7.1.

Obiectivul nr.1. Creşterea volumului producției industriale cu un ritm mediu anual de 5,4% prin modernizarea în continuare a capacităților de producție potențial viabile şi crearea de noi capacități de producție performante

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Modernizarea în continuare a capacităților de prelucrare a lemnului pentru creşterea performanțelor acestora	10 mil. USD anual; se asigură din surse proprii de finanțare	Tr. II 2002 şi permanent	Societățile comerciale din industria lemnului
Finalizarea lucrărilor de investiții la noua capacitate de producție 300 mii mc/an PAL de la SC SEBES Fratti SA jud. Alba	50 mil. USD se asigură din surse proprii ale investitorului străin	Tr. I 2002	Direcția Generală Bunuri de Consum şi investitorul italian
Realizarea unor noi capacități de producție de 700 mc/zi PAL din care 40% melaminat, la SC PAL SA din Brăila	40 mil. USD se asigură din surse proprii ale investitorului străin	Până în tr. I 2003	Direcția Generală Bunuri de Consum şi SA PAL SA
Realizarea în cadrul unor mari în-tre-prinderi de mobilă a unor capacități mici de producție plăci înnobilate	10 mil. USD; se asigură din surse proprii	Până în tr. III 2003	Direcția Generală Bunuri de Consum şi Asociația Producătorilor de Mobilă
Dezvoltarea capacității de producție de placaje speciale din fag la SC CILDRO SA de la 7 mii mc la 15 mii mc/an	3 mil.USD se asigură din surse proprii ale investitorului străin	Tr.III 2002	Direcția Generală Bunuri de Consum şi SC CILDRO SA

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Finalizarea lucrărilor de investiții pentru punerea în funcțiune a unei capacități de producție PANEL la Comăneşti în jud. Bacău	5 mil. USD se asigură ca aport de capital al investitorului străin	Tr. II 2002	SC BACO Production SRL
Dezvoltarea unei capacități de producție furnire estetice în localitatea Ghimbav jud. Braşov	6 mil USD se asigură de investitorul străin	Tr. IV 2002	SC LOSAN ROMANIA SRL

Tabelul nr. 7.2.

Obiectivul nr.2. Creşterea volumului exportului de produse lemnoase cu un ritm mediu anual de 6% prin diversificarea produselor şi creşterea competitivității acestora

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Realizarea unei noi capacități de producție de 300 mii mc/an PAL din care 50% înnobilat în jud. Braşov	50 mil. USD se asigură de investitorul străin	Tr.III 2003	Firma Kronospan Direcția Generală Bunuri de Consum
Realizarea unor noi capacități de producție de componente din lemn, metal şi sticlă pentru mobilă	10 mil.USD se asigură din surse proprii şi din surse nerambursabile de la organismele internaționale	Tr.I 2003 şi până în 2006	Direcția Generală Bunuri de Consum Asociația Producătorilor de mobilă din România Asociația Fores Tierilor din România
Realizarea de capacități de producție a placajului de uz general din plop în jud. Călăraşi	12 mil. USD se realizează de in-vestitorul străin din Finlanda	Tr.III 2003	SC BACO Production SRL

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Încurajarea exportului de mobilă şi sprijinirea participării agenților economici producători la târgurile internaționale de profil	200 mii USD/an se asigură din surse proprii şi fonduri puse anual la dispoziție de Guvernul României	Tr.II 2002 şi anual	Direcția Generală Bunuri de Consum Asociația Producătorilor de Mobilă
Negocierea unui acord bilateral cu Federația Rusă în vederea reducerii taxelor vamale pentru un contingent anual de cca.50 mil. USD, mobilă românească		2002 şi 2003	Departamentul de Comerț Exterior şi Promovare Economică din cadrul Ministerului Afacerilor Externe
Îmbunătățirea structurilor de producție a mobilierului prin: – creşterea ponderii mobilierului tapițat, în totalul producției de la 10% în prezent, la 20% în 2010; – creşterea ponderii mobilierului de birotică în totalul producției de la 7% la 15% în anul 2010	20 mil USD/an se asigură din surse proprii şi surse atrase de la investitorii privați	Începând cu 2002 şi permanent	- Direcția Generală Bunuri de Consum - Asociația Producătorilor de Mobilă din România
– reducerea treptată a producției clasice de mobilier realizat din PAL acoperit cu furnire estetice naturale şi creşterea concomitentă a producției de mobilier confecționat preponderent din panouri din lemn combinat cu panouri din MDF, înnobilate cu furnire estetice sau cu înlocuitori de furnire			- Asociația Producătorilor de Mobilă din România
– dezvoltarea producției de mobilier din răşinoase, fag, diverse specii în detrimentul mobilierului de stejar, mai puțin solicitat pe piața externă			

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Identificarea de noi piețe externe de desfacere a produselor din lemn şi informarea agenților economici asupra noilor oportunități de export		Începând cu 2002 şi permanent	Direcția Generală Bunuri de Consum cu sprijinul Departamentului de Comerț Exterior şi Promovare Economică din cadrul Ministerului Afacerilor Externe

Tabelul nr. 7.3.

Obiectivul nr.3. Creşterea gradului de valorificare a masei lemnoase prin dezvoltarea cu prioritate a capacităților de producție care prelucrează superior materialul lemnos

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Reglementarea obligativității colectării ambalajelor şi a deşeurilor din lemn şi folosirea acestora pentru fabricarea plăcilor stratificate sau drept combustibil		Începând cu tr. II 2002	Direcția Generală Bunuri de Consum Comisia Națională pentru Reciclarea Materialelor
Eliminarea risipei de material lemnos prin reglementarea atestării agenților economici care prelucrează materialul lemnos		Începând cu tr. II 2002	Asociația Forestierilor, Asociația Producătorilor de Mobilă Direcția Generală Bunuri de Consum

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Extinderea vânzării materialului lemnos tăiat, fasonat şi sortat pe specii şi calități		Tr. II 2002	Regia Națională a Pădurilor Asociația Forestierilor Direcția Generală Bunuri de Consum
Organizarea unui sistem de colectare a lemnului mărunt şi industrializarea acestuia		Tr. III 2003	Regia Națională a Pădurilor Asociația Producătorilor de Stratificate din lemn Asociația Forestierilor Rompap

Tabelul nr. 7.4.

Obiectivul nr.4. Creşterea nivelului de pregătire a personalului din industria lemnului în conformitate cu cerințele evoluției tehnologiilor de fabricație

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Organizarea unor cursuri de policalifi-care a personalului din industria lemnu-lui	100 mii USD anual se asigură din surse proprii	Începând cu 2002 şi în fiecare an	Asociația Forestierilor din România Asociația Producătorilor de Mobilă din România Asociația Producătorilor de Stratificate din Lemn

Acțiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanțare	Termen de realizare	Responsabilități
Şcolarizarea obligatorie în țara furnizoare a personalului în cazul achiziționării de echipamente din import	200 mii USD anual; se asigură din surse atrase de la exportatorul de echipamente	Începând cu 2002 şi Permanent	SC importatoare
Revizuirea programelor de învățământ la toate nivelele de şcolarizare şi armonizarea acestora cu nevoile practice din unitățile productive		Începând cu anul şcolar 2002/2003	Asociația Forestierilor din România Asociația Producătorilor de Mobilă din România Asociația Producătorilor de Stratificate din Lemn Direcția Generală Bunuri de Consum
Organizarea unor cursuri de perfecționare managerială la nivelul tuturor cadrelor de conducere din industria lemnului	100 mii USD se asigură din surse proprii	Începând cu 2002	Asociația Forestierilor din România Asociația Producătorilor de Mobilă din România Asociația Producătorilor de Stratificate din Lemn Direcția Generală Bunuri de Consum

Tabelul nr. 7.5.

Obiectivul nr.5. Ecologizarea proceselor tehnologice din industria de prelucrare a lemnului şi îmbunătăţirea sistemului de gestionare a deşeurilor

Acţiuni şi măsuri ce se vor întreprinde pentru realizarea obiectivului	Efort financiar necesar şi posibile surse de finanţare	Termen de realizare	Responsabilităţi
Modernizarea centralelor termice de la agenţii economici prin dotarea acestora cu cazane care utilizează deşeurile lemnoase. Realizarea centralelor termice de zonă care să utilizeze deşeurile rezultate la micii producători. Organizarea sistemului de colectare a deşeurilor lemnoase din prelucrare în vederea utilizării acestora drept combustibil	2 USD/mc. de lemn prelucrat; se asigură din surse proprii din Fondul de mediu şi din surse atrase de la organismele internaţionale	Începând cu tr. II 2002	Direcţia Generală Bunuri de Consum Direcţia Acreditări, Calitate, Protecţia Mediului Societăţile comerciale implicate
Modernizarea instalaţiilor de exhausare a pulberilor din lemn în vederea îmbunătăţirii microclimatului din spaţiile de producţie	Cheltuielile sunt cuprinse în cei 2 USD pe fiecare mc. de lemn prelucrat	Începând cu 2002 şi Permanent	Agenţii economici interesaţi
Realizarea unor noi capacităţi de brichetare şi palezitare a deşeurilor din lemn (rumeguş, talaş) şi folosirea lor drept combustibil ecologic	10 mil. USD pentru 5 capacităţi de producţie. Se asigură din surse proprii şi atrase de la in-vestitorii străini	Începând cu tr.I 2003	Direcţia Generală Bunuri de Consum Asociaţia Forestierilor din România

Tabelul nr. 7.6.

Acţiuni şi măsuri necesare pentru dezvoltarea producţiei de mobilier

OBIECTIVUL ŞI ACŢIUNEA	Responsabil pentru Aplicare/promovare
1. Creşterea calităţii şi atractivităţii mobilei româneşti	
1.1. Promovarea introducerii sistemului calităţii, conform procedurilor europene, în managementul fabricilor de mobilă	A.P.M.R Operatorii economici cu concursul I.N.L.
1.2. Înfiinţarea şcolii româneşti pentru design de mobilier	A.P.M.R cu concursul Institutului de Arhitectură şi al I.N.L.

OBIECTIVUL ŞI ACȚIUNEA	Responsabil pentru Aplicare/promovare
1.3. Încurajarea prin programe guvernamentale de investiții şi cercetare a producerii în țară a materialelor auxiliare de calitate necesare fabricării mobilei	Ministerul Industriei şi Resurselor Ministerul Educației şi Cercetării
2. Îmbunătățirea performanțelor tehnico-economice ale fabricilor	
2.1.Promovarea introducerii sistemului de producție a mobilei prin sistem de cooperare cu întreprinderi mici şi mijlocii producătoare de componente de mobilier, prin:	A.P.M.R Operatorii economici Factori guvernamentali
promovarea experienței în domeniu a fabricilor din țară şi din străinătate care operează în acest mod	A.P.M.R cu concursul U.E.A şi al I.N.L.
sprijinul prin pârghii fiscale a înființării I.M.M producătoare de componente de mobilier	Ministerul Finanțelor Publice
îmbunătățirea accesului la credite externe pentru finanțarea înființării IMM producătoare de componente de mobilier	A.P.M.R Factori guvernamentali responsabili cu programele de cooperare internațională
reducerea fiscalității în special în domeniul impozitelor directe şi indirecte pe salarii	Ministerul Finanțelor Publice
2.2. Modernizarea fabricilor de mobilă cu utilaje şi instalații performante din import sau construcția de noi fabrici performante prin:	
crearea de facilități fiscale pentru importul direct de utilaje şi instalații performante (scutire de TVA ş.a.)	Ministerul Finanțelor Publice
2.3. Revitalizarea producției româneşti de utilaje şi instalații pentru fabricarea mobilei, prin:	
acordarea de sprijin guvernamental întreprinderilor româneşti producătoare de utilaje pentru producția de mobilă, pentru a revitaliza producția internă de utilaje performante, inclusiv prin atragerea de parteneri străini cu tradiție şi performanțe în construcția de maşini specifice;	Ministerul Industriei şi Resurselor Patronatele din Industria constructoare de maşini Fabricile producătoare
finanțarea prin programe de cercetare generoase a proiectelor (inclusiv a celor unidirecționale) de modernizare a tehnologiilor în fabrici existente, de asimilare rapidă a producției utilajelor şi instalațiilor de ultima generație şi a cercetărilor în aceste domenii	Ministerul Educației şi Cercetării Ministerul Industriei şi Resurselor
2.4. Ecologizarea proceselor tehnologice, în special prin accesibilizarea finanțărilor externe prin programe specifice	Ministerul Industriei şi Resurselor A.P.M.R cu concursul I.N.L

OBIECTIVUL ŞI ACŢIUNEA	Responsabil pentru Aplicare/promovare
3. Asigurarea cu prioritate a industriei mobilei cu materii prime lemnoase produse în ţară din resursa forestieră a României	
3.1. Descurajarea prin măsuri administrative şi fiscale permise a exportului de lemn brut şi de produse din lemn prelucrate primar	Ministerul Industriei şi Resurselor Ministerul Finanţelor Publice
3.2. Extinderea (până la generalizare) a vânzării materialului lemnos fasonat şi sortat pe destinaţii industriale conform standardelor de calitate	Ministerul Agriculturii Pădurilor şi Protecţiei Mediului Ministerul Industriei şi Resurselor Organizaţiile patronale din domeniu
3.3. Restricţionarea atribuţiilor Regiei Naţionale a Pădurilor exclusiv la gestionarea fondului forestier şi externalizarea atribuţiilor de comercializare şi prelucrare a masei lemnoase	Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Protecţiei Mediului Ministerul Industriei şi Resurselor Organizaţiile patronale din domeniu
3.4. Atestarea tehnică a instalaţiilor de recoltare şi prelucrare primară a lemnului	Ministerul Industriei şi Resurselor
4. Sprijinirea exportului de mobilă	
4.1. Capitalizarea financiară a BRCE-EXIMBANC pentru finanţarea în condiţii de dobânzi reduse a producţiei pentru export	Ministerul Finanţelor Publice
4.2. Creşterea contribuţiei statului la finanţarea participării producătorilor de mobilă la expoziţii şi târguri interne şi internaţionale	Ministerul Afacerilor Externe Ministerul Industriei şi Resurselor
4.3. Reintrarea mobilei româneşti pe pieţele CSI prin: - reglementări guvernamentale bilaterale privind fiscalitatea în domeniul importurilor de produse lemnoase;	Guvernul României
reglementări guvernamentale bilaterale privind asigurarea bancară a exporturilor de produse lemnoase;	Ministerul Finanţelor Publice Ministerul Industriei şi Resurselor
finanţarea guvernamentală a construcţiei la Moscova a unui SHOW ROOM pentru mobilierul românesc, urmând ca recuperarea investiţiei să se facă prin închiderea spaţiilor de prezentare şi vânzare de către producătorii români	Ministerul Finanţelor Publice Ministerul Industriei şi Resurselor
5. Crearea unui cadru funcţional unitar a silviculturii, exploatării, comercializării şi prelucrării lemnului	
5.1. Crearea Autorităţii Naţionale de Reglementare în Domeniul Forestier	Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Protecţiei Mediului

OBIECTIVUL ŞI ACŢIUNEA	Responsabil pentru Aplicare/promovare
	Ministerul Industriei şi Resurselor Organizaţiile patronale din domeniu
5.2. Trecerea sub autoritatea aceluiaşi organism guvernamental a activităţilor din domeniul silvicultural, al exploatării şi prelucrării lemnului	Guvernul României
5.3. Restructurarea sistemului de evidenţă statistică şi vamală în domeniul produselor lemnoase, în sensul punerii de acord cu reglementările europene în domeniu	Institutul Naţional de Statistică Ministerul Industriei şi Resurselor Organizaţiile patronale din domeniu
5.4. Refacerea cadrului legislativ privind atribuţiile organizaţiilor patronale în raport cu operatorii economici	Confederaţiile patronale Organizaţiile patronale din ramură

Efortul investiţional necesar pentru realizarea programului strategic de dezvoltare a industriei lemnului pe termen mediu şi lung

Pentru realizarea acţiunilor şi măsurilor cuprinse în programul strategic de dezvoltare sunt necesare importante resurse financiare pentru investiţii după cum urmează:

- Resurse financiare totale ce se vor consuma în următorii 10 ani de dezvoltare (2001-2010):
  - 668,4 mil.USD
- Modul de asigurare a resurselor financiare pentru investiţii:
  - 315,4 mil.USD din surse proprii ale agenţilor economici;
  - 294 mil.USD atrase de la investitorii străini;
  - 60 mil.USD din credite nerambursabile de la organismele internaţionale, prin programele (ISPA, SAPARD, RICOP, PHARE, etc.);
  - 1 mil.USD sprijin din partea statului român prin plata spaţiilor de expunere a mobilierului la diferite târguri internaţionale de profil (mobilă).

Prin realizarea volumului de investiţii mai sus prezentat se estimează că la orizontul anului 2010 se vor obţine următoarele efecte comparativ cu anul 2000:

- Industria lemnului se va transforma dintr-o industrie îmbătrânită, rigidă, risipitoare de resurse materiale, rămasă în urmă faţă de industriile similare din ţările concurente, într-o industrie modernă, performantă şi competitivă pe piaţa unică europeană;
- Producţia industrială va creşte cu aproape 70%;

- Exportul de produs va creşte cu peste 75%;
- Numărul locurilor de muncă va creşte cu 20%;
- Rata medie a rentabilității va creşte cu cca.8%;
- Producția de mobilier va creşte de cca.2 ori;
- Gradul de valorificare al materialului lemnos va creşte cu 32,5%;
- Condițiile de muncă pentru personalul angajat se vor îmbunătăți radical, iar normele de protecție a mediului înconjurător vor fi îndeplinite de majoritatea operatorilor economici din domeniu.

CAPITOLUL 11
SECTORUL RECICLĂRII MATERIALELOR REFOLOSIBILE

Prin aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 16/2001 aprobată prin Legea nr. 465/2001, s-au autorizat, în anul 2001, un număr de 376 societăți comerciale care desfăşoară activități de colectare şi prelucrare a materialelor secundare, precum şi de reciclare, într-un proces de producție.

11.1. Prioritățile şi obiectivele strategice ale dezvoltării sectorului

Obiectivul strategic, pe care urmează să se axeze acțiunile în domeniul reciclării, constă în creşterea gradului de valorificare a resurselor secundare în producție, în condiții de eficiență economică şi fără risc pentru mediul înconjurător.

Principiile care stau la baza stabilirii obiectivelor strategice, conform Strategiei Uniunii Europene privind gestionarea deşeurilor, sunt următoarele:

- prevenirea apariției deşeurilor şi minimizarea cantităților generate;
- valorificarea deşeurilor prin reciclare, inclusiv valorificarea energetică;
- eliminarea deşeurilor prin: incinerare şi depozitare controlată.

Obiectivele derivate care decurg din obiectivul strategic şi care asigura realizarea acestuia sunt:

- dezvoltarea şi optimizarea infrastructurii sistemelor de colectare selectivă a deşeurilor refolosibile, îndeosebi de la populație (uleiuri uzate, baterii şi acumulatori uzați, deşeuri de ambalaje);
- creşterea gradului de prelucrare şi a calității materialelor refolosibile livrate consumatorilor industriali;
- monitorizarea fluxurilor de deşeuri;
- creşterea gradului de recuperare a elementelor utile din deşeurile industriale: catalizatori uzați, cenuşi de pirită, şlamuri petroliere;
- completarea cadrului legislativ intern prin armonizarea cu legislația comunitară în domeniul reciclării deşeurilor (vehicule uzate, anvelope uzate);
- alinierea la standardele europene de calitate.

Există, însă, şi un set de obiective specifice pe tipuri de deşeuri.

În general, fiecărui tip de deşeuri îi corespunde un pachet de obiective ce urmăreşte colectarea şi valorificarea eficientă din punct de vedere economic şi a protecției mediului.

Dintre *obiectivele specifice* putem enumera:

- atingerea cotei de valorificare de 50% a uleiurilor uzate prin regenerare şi combustie pană în anul 2005;
- valorificarea a 50% din greutatea totală a deşeurilor de ambalaje, pana în anul 2010;
- introducerea co-incinerării deşeurilor, că metodă de valorificare energetică şi de eliminare a acestora, în cazul în care reciclarea nu este eficientă tehnic şi economic la cauciucuri, uleiuri uzate, deşeuri de mase plastice;
- promovarea de programe de cercetare-dezvoltare incluse în Planul Național de Cercetare-Dezvoltare şi Inovare, prin care să se identifice noi soluții şi tehnologii curate de valorificare a diverselor categorii de deşeuri reciclabile (baterii şi acumulatori uzați, deşeuri de ambalaje etc.).

Pe tipuri de deşeuri, situația se prezintă în mod diferențiat, după cum urmează:

A. Industria extractivă a petrolului, a gazelor naturale şi industria petrochimică

Obiectivele, acțiunile şi măsurile privind gestionarea deşeurilor din industria extractivă de petrol şi gaze naturale şi din industria petrochimică pentru perioada 2001-2010 sunt detaliate în tabelul nr. 8.

Tabelul nr. 8

Acțiuni şi măsuri din industria extractivă de petrol şi gaze naturale şi din industria petrochimică pentru perioada 2001-2010

Probleme	Cauze	Obiective	Acțiuni/ Măsuri
1. Cantitate mare de şlamuri petroliere existente în sistemul de extracție a țițeiului (SNP PETROM SA)	Perioada îndelungată de exploatare a zăcămintelor ce a condus la un conținut ridicat al impurităților mecanice în țițeiul extras	Procesarea a 100.000 de tone de şlamuri anual.	Construcția a 4 instalații de procesare a şlamurilor cu recuperarea substanței utile conținute

Probleme	Cauze	Obiective	Acțiuni/ Măsuri
2. Volumul mare de slopsuri petroliere din cadrul rafinăriilor (SNP PETROM SA)	Procesul de depozitare a țițeiului şi produselor petroliere în cadrul rafinăriilor	Reducerea cu 20% pe an a cantității de slops depozitată în bataluri	Separarea prin centrifugare cu recuperarea produsului petrolier conținut
3. Cantitatea mare de apă tehnologică folosită în rafinării (SNP PETROM SA)	Slaba performanță a sistemelor de epurare	Creşterea cu 20% a cantității de apă recirculată de la stațiile de epurare	Modernizarea stațiilor de epurare a apelor reziduale
4. Scăderea performanțelor sitelor de platină (SNP PETROM SA)	Consumarea parțiala datorită utilizării drept catalizator	Refacerea compozițională	Valorificarea şi confecționarea de noi site de platină
5. Scăderea indicilor de calitate a uleiurilor uzate comparativ cu cea a uleiurilor noi (DOLJCHIM SA Craiova)	Pierderea proprietăților uleiurilor noi prin folosire	Colectarea şi regenerarea uleiurilor uzate de pe platforma DOLJCHIM	Regenerarea uleiurilor: - decantare; - filtrare; - centrifugare.
6. Recuperare uleiuri uzate OIL TERMINAL SA Constanta)	Conformare legislație în vigoare	Minimizarea impactului asupra mediului	Colectarea şi predarea către agenții economici autorizați
7. Eliminarea şlamurilor din bataluri (OIL TERMINAL SA Constanta)	Lipsă batal ecologic	Minimizarea impactului asupra mediului	Construcție batal ecologic

Sursa: CNRM, 2002.

Pentru reducerea cantitativă, colectarea selectivă, valorificarea şi tratarea ecologică a deşeurilor industriale, ROMPETROL-PETROMIDIA SA Năvodari îşi propune următoarele obiective:

- amenajarea de depozite ecologice pentru depozitarea nămolului, slopsului şi catalizatorilor uzați;
- reducerea la minim posibil a slopsului prin optimizarea consumurilor tehnologice în instalațiile din rafinărie prin masuri tehnice şi organizatorice;
- folosirea unor catalizatori cu durată de funcționare cat mai mare, pentru a reduce cantitatea de catalizatori uzați, rezultați din procese tehnologice.

SC Rafinăria Dărmăneşti are ca obiectiv prelucrarea nămolului depozitat în batalurile 1 şi 2 şi a celui ce va rezulta în procesul de epurare intr-o instalație care este în curs de execuție. Celelalte deşeuri vor fi livrate în continuare la terți pe baza de contracte, pentru a fi valorificate.

Obiectivele şi acțiunile SNP PETROM PETROBRAZI privind reducerea cantității deşeurilor generate şi gestionarea deşeurilor, vizează:

- eliminarea nămolului rezultat în urma procesului de tratare a apelor uzate prin funcționarea la capacitate a cuptoarelor de incinerare nămol;
- colectarea şi livrarea uleiurilor uzate la unitățile menționate de Inspectoratul de Protecția Mediului Prahova;
- micşorarea cantității de catalizatori uzați prin introducerea în contractul de aprovizionare la cumpărarea catalizatorilor de clauze care să menționeze metode de tratare şi distrugere a deşeurilor rămase în urma utilizării catalizatorului;
- micşorarea cantității de deşeuri periculoase produse prin obligativitatea introducerii în contractele de aprovizionare a fişei toxicologice cu prevederi speciale de distrugere, eliminare a deşeurilor, prevederi privind selectarea aditivilor funcție de gradul de toxicitate, biodegradabilitate, efecte toxicologice;
- reducerea scurgerilor de produs petrolier pe sol, ecologizarea zonelor respective prin vidanjare, decopertare.

SC PETROTEL LUKOIL şi-a propus următoarele obiective şi acțiuni referitoare la gestionarea deşeurilor:

- în conformitate cu obiectivele de mediu ale societății, se are în vedere restrângerea batalurilor şi refacerea zonei;
- nămolurile de la epurarea apelor uzate industriale, care reprezintă principalul deşeu în cadrul societății, se reciclează în cadrul Secției Epurare; nămolurile de la epurarea apelor uzate se vor recicla în anul 2005, în proporție de 50%, iar în anul 2010 în proporție de 100%;
- introducerea gestiunii ecologice a unor fluxuri speciale de deşeuri (uleiuri uzate, acumulatori uzați, deşeuri de ambalaje, vehicule uzate);
- uleiurile uzate vor fi colectate pe tipuri şi predate pentru valorificare, conform HG 662/2001;
- acumulatorii uzați vor fi colectați în vederea unei valorificării ulterioare prin firme specializate, conform HG 1057/2001;
- acțiuni de promovare a minimizării cantităților de deşeuri:
  - micşorarea debitului de ape uzate supuse epurării, urmare a măsurilor tehnico-organizatorice în instalațiile tehnologice;
  - îmbunătățirea calității apelor uzate evacuate la stația de epurare;
  - îmbunătățirea calității substanțelor chimice utilizate în treapta fizico-chimica;
  - înlocuirea actualelor echipamente de aerare din treapta biologică cu turbine cu sisteme de aerare cu bule;

- Achiziționarea unei centrifuge trifazice pentru tratarea nămolurilor petroliere.

S.C.CONPET SA îşi propune lucrări de reabilitare a rezervoarelor, respectiv de curățire rezervoare în cadrul Proiectului de Modernizare a Sistemului Național de Transport Țiței prin Conducte.

B. Industria de îngrăşăminte chimice

Principalele obiective privind gestionarea deşeurilor generate de industria de îngrăşăminte chimice sunt:

- Creşterea cantităților valorificate de cenuşă de pirită din stoc, prin utilizarea acestora ca adaos în industria cimentului.
- Găsirea de noi posibilități de extragere a elementelor utile din cenuşile de pirită, pentru reutilizarea în industria siderurgică, prin utilizare de tehnici de selectare, compactare.
- Găsirea unor posibilități de valorificare a fosfogipsului aflat în stoc, în direcția utilizării lui în industria cimentului şi ca infrastructură pentru şosele.
- Îmbunătățirea tehnologiilor de valorificare a catalizatorilor uzați prin recuperarea metalelor grele şi prețioase.

În acest scop, societățile din domeniu întreprind următoarele ***acțiuni:***

- S.C. OLTCHIM S.A. Râmnicu-Vâlcea are în vedere două studii privind:

1. Utilizarea reziduurilor clorurate grele (rezultate din sinteza clorurii de vinil), la sinteza percloretilenei, realizându-se astfel reducerea consumului de propilenă.
2. Incinerarea reziduurilor grele de solvenți clorurați în vederea obținerii de acid clorhidric şi abur de înalta presiune. Se evită astfel depozitarea acestor rezidiuri în batal.

- S.C. CHIMCOMPLEX S.A. Borzeşti are în derulare un program de denocivizare – ecologizare a instalațiilor oprite, urmat de un program de dezmembrare a acestora şi valorificare a materialelor reciclabile rezultate.
- S.C. UZINELE SODICE S.A. Govora şi-a propus studierea posibilităților de injectare a şlamului depus din leşia finala, rezultată din procesul tehnologic de obținere a sodei calcinate, în cavernele rezultate în urma exploatării sării din subteranul zonei Teica-Ocnele Mari.

C. Industria de prelucrare a maselor plastice

- Reducerea cantităților de deşeuri tehnologice generate, prin:
  - achiziționarea de utilaje performante;
  - folosirea unor materii prime de înalta calitate;
  - îmbunătățirea continua a fluxurilor tehnologice.

- Creşterea gradului de utilizare a deşeurilor de mase plastice post consum în producția de prelucrate din mase plastice, prin:
  - dotarea tuturor societăților prelucrătoare de mase plastice cu instalații de spălare-uscare a deşeurilor de mase plastice post consum;
  - modernizarea instalațiilor de reciclare a deşeurilor de mase plastice post consum existente;
  - diversificarea gamei de produse obținute din mase plastice reciclate, fără a afecta proprietățile acestora.

Apariția Hotărârii de Guvern privind gestiunea ambalajelor şi deşeurilor de ambalaje, care transpune dispozițiile Directivei Consiliului Europei 94/62 privind ambalajele şi deşeurile de ambalaje, va crea premisele relansării activității de colectare şi valorificare a deşeurilor de mase plastice provenite din ambalaje.

Prin această reglementare se atribuie responsabilități producătorilor de ambalaje atât în ceea ce priveşte marcarea şi identificarea ambalajelor, cat şi a valorificării deşeurilor provenite din acestea. De asemenea, sunt prevăzute obligații pentru utilizatorii de ambalaje, comercianții de produse ambalate şi primării în vederea instituirii unui sistem eficient de colectare şi reciclare a deşeurilor de mase plastice din ambalaje.

D. Industria cauciucului

- S.C. ROLAST S.A. Piteşti îşi propune pentru perioada 2001-2010, o politică de minimizare a producerii de deşeuri, care să aibă ca efect o reducere de cca. 15%, pentru o producție de 15.000 tone articole tehnice de cauciuc, anual.
- S.C. ARTEGO S.A. Tg. Jiu îşi propune:
  - scăderea consumurilor specifice, pentru reducerea cantității de-şeurilor tehnologice generate;
  - modernizarea tehnologiilor de fabricație;
  - modernizarea utilajelor din fazele de producție generatoare de deşeuri;

Pentru creşterea capacității de reciclare, S.C.ARTEGO S.A. Tg.Jiu are în derulare un proiect de investiții, pentru o instalație de recuperare a deşeurilor din cauciuc, din anvelope uzate cu cord metalic.

Valoarea investiției este de aprox. 1 miliard lei, cu finanțare proprie, părțile componente ale instalației fiind în execuție, termenul de finalizare este anul 2002.

E. Industria celulozei, hârtiei, cartonului şi a articolelor din hârtie şi carton

Lucrările prevăzute în “Strategia de dezvoltare a sectorului de celuloza şi hârtie pe termen mediu şi lung” au ca efecte şi reducerea cantităților de deşeuri.

Astfel, cantitatea de nămol de la stațiile de epurare se va reduce prin:

- modernizarea fabricilor de celuloză de la CELHART – DONARIS Brăila şi SOMEŞ Dej;
- realizarea grupului chimic de la CELROM – Drobeta Tr. Severin;
- modernizarea stațiilor de epurare.

Pentru valorificarea cojii umede de la LETEA – Bacău se are în vedere achiziționarea unor prese care să asigure creşterea uscăciunii şi în final arderea în cazane de deşeuri.

În prezent este în curs de execuție, cu punere în funcțiune în anul 2002,a uni cazan de ars deşeuri la AMBRO – Suceava.

Prin aceste două masuri se va valorifica integral coaja şi rumeguşul, asigurând 15–20% din energia termică necesară proceselor tehnologice de fabricare a celulozelor.

Prin lucrările de modernizare a maşinilor de hârtie şi cartoane se va reduce bracul tehnologic de la med. 8 % în prezent la 6 % în anul 2010.

În "Strategia de dezvoltare a sectorului de celuloză şi hârtie pe termen mediu şi lung" s-au prevăzut lucrări care vor asigura creşterea cantităților de maculatură ce vor fi folosite în industria de hârtii şi cartoane de la 135 mii tone în 2000 la 330 mii tone în 2010.

F. Industria de prelucrare a lemnului

Gestionarea corect[a deşeurilor din industria lemnului presupune următoarele:

- Reducerea la minimum posibil a cantităților de deşeuri industriale prin perfecționarea tehnologiilor de fabricație şi introducerea în circuitul productiv a resurselor de calitatea prescrisă în standardele în vigoare:
- Colectarea deşeurilor, sortarea şi depozitarea lor corespunzătoare;
- Prepararea deşeurilor în vederea lărgirii domeniului lor de utilizare;
- Valorificarea (reciclarea) deşeurilor în ciclul tehnologic următor sau pentru realizarea unor noi produse;
- Stocarea şi distrugerea (eliminarea) deşeurilor nevalorificabile.

Actualele practici de colectare, transport, sortare, depozitare, preparare şi valorificare a deşeurilor generate din industrializarea lemnului sunt necorespunzătoare având un impact negativ asupra factorilor de mediu.

În vederea îmbunătățirii activităților de gestionare a deşeurilor generate de industria lemnului s-au stabilit obiectivul principal şi direcțiile strategice de acțiune pe termen mediu şi lung.

Obiectiv principal îl constituie valorificarea optima a deşeurilor rezultate din procesul de industrializare a lemnului în vederea reducerii consumului de materii prime şi păstrarea mediului înconjurător neviciat.

În vederea realizării acestui obiectiv se propun următoarele ***direcții strategice de acțiune:***

a) Organizarea unui sistem eficient de colectare a deşeurilor rezultate din activitatea de recoltare şi prelucrare primară a lemnului în unităţile mici de producţie;
b) Îmbunătăţirea tehnologiilor de valorificare a cojilor de lemn rezultate din fabricile de cherestea şi celuloza;
c) Adaptarea centralelor termice din unităţile de industrializare a lemnului pentru folosirea drept combustibil a deşeurilor lemnoase;
d) Compactarea prin brichetare şi peletizare a rumeguşului şi talaşului în vederea reducerii de 10 ori a volumului acestora, îmbunătăţirea transportului, depozitării şi utilizării lor drept combustibil în locul lemnului de foc;
e) Implementarea în România a tehnologiilor de gazificare a deşeurilor rezultate din procesul de industrializare a lemnului şi din colectarea deşeurilor din ambalajele de lemn;
f) Implementarea tehnologiilor din ţările nordice de mărunţire a lemnului din cioate şi crengile risipite în pădure pentru realizarea brichetelor şi a peletelor din rumeguş;
g) Dotarea tuturor unităţilor de industrializare a lemnului cu sisteme moderne de exhaustare şi filtrare a aerului din spaţiile de lucru şi transportul pneumatic al prafului de lemn reţinut în filtre către sistemul central de ardere;
h) Incinerarea reziduurilor de resurse lemnoase contaminate cu substanţe chimice toxice, otrăvitoare sau radioactive şi îngroparea cenuşilor în spaţii special amenajate.

11.2. Planul de acţiune

Principalele activităţi prevăzute pe termen mediu şi lung de creştere a eficientei economice a colectării exploatării şi valorificării materialelor refolosibile sunt sumarizate în tabelul 9.

Tabelul nr. 9

Activitățile pe termen mediu şi lung din sectorul colectării, exploatării şi valorificării materialelor refolosibile

Activitatea	Responsabilul	Termenul de aplicare
Alinierea totală a legislației naționale la legislația UE cu privire la recuperarea şi valorificarea deşeurilor	CNRM, MAPM	2005
Crearea organismelor necesare supravegherii şi punerii în aplicare a legislației cu privire la colectarea şi valorificarea deşeurilor	CNRM, MAPM	2003
Dezvoltarea tehnologiilor şi sistemelor de sortare la sursă, stocare separată şi transport selectiv al deşeurilor	Agenți economici, MIC, CNRM	2010
Dezvoltarea unor capacități de prelucrare suficiente menite să deservească rampele ecologice din marile aglomerări urbane	Primării, MIC, CNRM	2010
Realizarea rețelei de stații de transfer pentru transportul deşeurilor solide urbane spre instalațiile de recuperare, tratare, eliminare finală utilizând containere de mare capacitate	Primării, CNRM	2017
Modernizarea instalațiilor existente şi construirea unora noi pentru procesarea materialelor reciclabile	CNRM, MIC	2018
Introducerea metodelor ecologice de colectare, tratare, eliminare a rumeguşului din lemn	MIC, CNRM	2008
Introducerea eco-etichetării produselor pentru evidențierea celor care generează deşeuri ce pot crea probleme	Agenți economici, MAPM, MIR	2004
Încurajarea proiectelor ce pun în practică tehnologiile "curate" care generează cantități minime de deşeuri	MIC, CNRM	Permanent

Sursa: CNRM, 2002.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulearcă M., Sima C., Neagu Cornelia – Teoria şi practica combinării factorilor de producție din industria extractivă – premisă a creşterii competitivității, 2002, în curs de apariție la CIDE;
2. Bădileanu Marina, Combinarea factorilor de producție – determinant al competitivității industriei energetice, 2002, în curs de apariție la CIDE;
3. Iancu A., Teorii ale avantajului, dezvoltarea industrială şi integrarea europeană, Oeconomica, 3-4/2000;
4. Richardson R. şi Wood S., Productivity change in the coal industry and the new industrial relations, British Journal of Industrial Relations, 1989;
5. Rugină A.N., Principia Oeconomica, Fundamente noi şi vechi ale analizei economice, Editura Academiei Române, Bucureşti, 1993;
6. Socol Gh. ş.a., Impactul socio-uman al exploatării lignitului în zona Olteniei, CIDE, Bucureşti, 1995;
7. Vernon R., The Technology Factor in International Trade, National Bureau of Economic Research, New York, 1970;
8. http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop;
9. Site-urile societăților din industria energiei electrice: www.termoelectrica.ro; www.hidroelectrica.ro; www.nuclearelectrica.ro; www.transelectrica.ro; www electrica.ro; www anre.ro;
10. *** – Strategia de dezvoltare a industriei de petrol (explorare, producție, rafinare, petrochimie, infrastructură şi distribuție) în perioada 2001-2010, Ministerul Industriei şi Resurselor, Direcția petrol-gaze, 2001;
11. *** – Strategia industriei miniere din România pe termen mediu 2000-2005 şi perspectiva anului 2010, Ministerul Industriei şi Resurselor, Direcția Generală Mine şi Geologie, 2000;
12. *** – Strategia de valorificare a sării şi a unor substanțe nemetalifere, MIR – SN a Sării, 2002.
13. *** – UNEP, Industry and Environment – Sustainable Energy, vol. 23 nr. 3, iulie – sept. 2000;
14. *** – United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Department of Economic and Social Affairs, World Energy Council, World Energy Assessment – energy and the challenge of sustainability, UNDP, 2000;
15. *** – World Economic Forum (WEF), Global Competitiveness Report, 2002;
16. *** – Anuarul Statistic al României, Bucureşti, INSSE, 2001;
17. *** -ASTER, Energetica – Strategii pe termen mediu ale companiilor şi societăților din sectorul energiei electrice şi termice;
18. *** Jurnalul de petrol şi gaze, nr.6(24), Septembrie 2001.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 116/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE MONDIALĂ

ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND COSTURILE ŞI BENEFICIILE INTEGRĂRII ROMÂNIEI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față a fost elaborat în cadrul temei
“Procese definitorii şi tendințe în integrarea economică europeană. Strategii de dezvoltare economică a României în perspectiva integrării în Uniunea Europeană”
realizată de Institutul de Economie Mondială
în cadrul
Programului Național de Cercetare CERES.
Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
“**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**”.
Contract 155/2001
Etapa P3/1.5

AUTORI:
prof. dr. Constantin Ciupagea (coord.)
Manuela Unguru
Radu Gheorghiu
Adrian Ciobotaru
Geomina Țurlea
Cristian Țurlea
Diana Gheorghiu

CUPRINS

1. INTRODUCERE 749

2. COSTURI ŞI BENEFICII. PRINCIPALELE ACCEPȚII DATE TERMENILOR .. 750
   2.1. Sfera de cuprindere 752
   2.2. Factorul timp 754

3. ABORDAREA COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR DIN PERSPECTIVA FACTORILOR DE PRODUCȚIE 757
   3.1. Impactul aderării asupra capitalului uman 757
   3.2. Impactul asupra capitalului 760
   3.3. Impactul asupra factorului natural 761
   3.4. Cunoaşterea 762

4. ASPECTE TEORETICO-METODOLOGICE SECTORIALE 762
   4.1. Implicațiile procesului de integrare asupra industriei 763
   4.2. Comerțul exterior 764
   4.3. Sectorul agricol 775

1. INTRODUCERE

Având în vedere că România s-a înscris deja pe traiectoria UE, ceea ce se urmăreşte prin acest studiu nu este în primul rând fundamentarea unei decizii privind aderarea sau nonaderarea, ci conturarea unei metodologii privind balanța costuri-beneficii ale integrării, balanță care să permită o viziune realistă a obiectivelor din perioada de preaderare şi post aderare, şi care să stea la baza deciziilor privind interacțiunea cu partenerii europeni. Numai o astfel de evidență a implicațiilor integrării şi participării ca membru pot permite factorilor de decizie să protejeze interesele naționale.

Lucrarea are deci în vedere angajamentul României de a încheia negocierile de aderare în 2004, angajament care, deşi contracronometru, este considerat atât de către România cât şi de partenerii europeni ca realizabil.

Cu toate că studii privind impactul aderării s-au realizat în România[1], se făcea simțită nevoia decelării cadrului conceptual în care pot fi realizate astfel de analize, mai ales în condițiile în care se observă o eterogenitate destul de mare a a conținutului procesului de analiză. Pentru a realiza o comparare a metodologiilor existente, în afara studiilor de impact realizate în România, au fost trecute în revistă şi numeroase studii din alte țări candidate.

Studiul este compus dintr-o parte mai generală, care vizează descrierea metodologiei de analiză cu distincțiile şi tehnicile aferente, şi o parte mai aplicată, în care se decelează caracteristicile teoretice ale evaluării costurilor şi beneficiilor mai întâi pe factori de producție şi apoi în câteva domenii considerate ca sensibile.

[1] Acest studiu beneficiază de exemplu de experiența celor 27 de studii de impact al preaderării (Pre-accession Impact Studies) realizate în anul 2002 în cadrul programului Phare RO 9907-02-01.

2. COSTURI ŞI BENEFICII. PRINCIPALELE ACCEPȚII DATE TERMENILOR

Atât costurile cât şi beneficiile integrării pot fi înțelese în sens larg drept orice formă de câştig sau pierdere pe care le presupune integrarea în UE, sau din contră, pot fi înțelese în sens restrâns drept cheltuieli, respectiv încasări băneşti. Fără a încerca să punem în discuție oportunitatea unui mod sau altul de evaluare, ele putând diferi în funcție de obiectivul urmărit, vom face doar câteva precizări teoretice care vizează rigurozitatea unui anume mod de înțelegere.

În primul rând se pune problema diferențierii procesului de integrare de cel al reformei în general. Această problemă nu este nouă şi în general s-a căzut de acord că este foarte greu să se facă distincția între cele două, cu atât mai mult cu cât nu există o strategie alternativă la integrare. Din acest motiv lipseşte un scenariu general al nonaderării. Cu toate acestea, anumite considerații pot fi făcute:

- *Trebuie să se facă deosebirea între costuri şi investiții obligatorii, la fel cum trebuie să se facă deosebirea între beneficii înțelese ca rezultate dezirabile şi cele înțelese ca rezultate necesare*. Cu puține excepții, specialiştii sunt de acord că cerințele pe care Uniunea Europeană le impune sunt pe direcția dezvoltării, singurele obiecții fiind legate de inadecvarea lor la nivelului economic şi social al României. Această problemă a apărut cel mai adesea sub forma "suportabilității costurilor", sintagmă care nu este suficientă într-o evaluare a costurilor şi beneficiilor. Dacă acceptăm că majoritatea obiectivelor/măsurilor UE sunt dezirabile, atunci a evalua costurile şi beneficiile trebuie să aibă în vedere, în primul rând, modificările pe care acestea le produc în ierarhia priorităților aşa cum au fost ele stabilite în diverse strategii.
- *Aplicarea principiului "cu şi fără proiect"* aşa cum este utilizat în managementul proiectelor este posibilă pentru domenii delimitate. Potrivit acestui principiu se poate compara situația în care se adoptă un anumit curs al acțiunii cu ceea ce am numi un scenariu inerțial sau mai bine zis al nonacțiunii. Condiția *ceteris paribus* se impune într-un astfel de caz.
- De cele mai multe ori însă evaluarea costurilor şi beneficiilor nu se poate restrânge la un domeniu determinat, un exemplu tipic fiind aspectele ecologice, unde costurile se realizează în industrie, iar efectele în zone complet diferite cum ar fi sănătatea. Se produc astfel *efecte de realocare a bunăstării*, efecte care din nou afectează sistemul de priorități al României.

În concluzie, deşi România nu dispune de un scenariu alternativ la integrare, utilizarea pentru evaluarea impactului a costurilor de oportunitate nu este complet compromisă, ea rămânând utilizabilă pentru domenii determinate sau pentru modificările pe care cerințele integrării le produc în ierarhia priorităților țării noastre. Pentru ca acest principiu să fie aplicabil trebuie însă să fie foarte bine cunoscută situația de fapt, precum şi prioritățile existente. Numai astfel România va depăşi faza în care reforma se realizează prin simpla racordare la standardele europene. Înțelesul de "lost opportunities" al costurilor apare în numeroase lucrări de multe ori însă fără o definire prea clară.[1]

Pentru ca țara noastră să poată da dovadă de realism, se impune evaluarea costurilor atât din perspectiva României, cât *şi din perspectiva UE*, vizavi atât de România, cât şi de extinderea UE în ansamblu. Trebuie avute în vedere constrângerile şi riscurile pe care actualele țări membre şi le asumă, ținând cont că această lărgire are anumite particularități care o deosebesc de cele precedente, cum ar fi decalajele mari privind dezvoltarea economică şi majorarea semnificativă a populației. Numai înțelegerea acestor aspecte poate face ca România să poată deveni un partener credibil de dialog.

O problemă aparte o reprezintă diferențele dintre tipul de monitorizare pe care UE îl desfăşoară privind țările candidate şi modul în care România trebuie să se monitorizeze. Aceste diferențe derivă din:

a) Interesul ce caracterizează fiecare țară membră de a-şi minimiza costurile legate de activitățile de interes general. Acesta nu este un aspect imoral, ci vizează protejarea intereselor naționale, fiind un principiu ce stă la baza oricărei asocieri de tip economic. Cu alte cuvinte, România trebuie să aibă în vedere faptul că eforturile sale au atât efecte directe interne, cât şi indirecte (prin îmbunătățirea cadrului european).
b) Interese specifice României, cum ar fi domeniile sensibile sau punctele de tensiune.

Evaluarea costurilor şi beneficiilor se poate realiza atât prin metode cantitative, cât şi calitative, ambele trebuind să aibă clar specificate o serie de aspecte cum ar fi sfera de cuprindere a domeniului analizat.

Ştiut fiind faptul că orice metodă are anumite limite, este necesar ca evaluările să fie însoțite de explicitări ale supozițiilor de lucru.

---

[1] Vezi de exemplu: Ministerul Afacerilor Externe, Aderarea României la UE - elemente de strategie, http://domino.kappa.ro/mae/dosare.nsf. Din păcate, după ce a fost introdus explicit termenul "lost opportunities", acelaşi document enumeră de fapt costuri ale nonaderării cum ar fi izolarea economică a României.

2.1. Sfera de cuprindere

Evaluarea costurilor şi beneficiilor se poate rezuma la cuantificarea costurilor şi beneficiilor directe, fie poate include şi pe cele indirecte, alegerea unuia dintre cele două moduri depinzând de obiectivul analizei.

Problema impactului indirect nu poate fi ocolită în cazul evaluărilor globale. Acestea din urmă se pot realiza atât prin compunerea influențelor pe domenii cât şi prin utilizarea unor modele macroeconomice. Ambele variante au avantaje şi dezavantaje:

Modelele econometrice, plecând mai degrabă de la teorii generale privind funcționarea economiei, pierd ceva din punctele critice specifice unui context de la un anumit moment dat, însă articulează mult mai bine domeniile între ele, putând să dea seama de efectele de antrenare.

Pentru cuantificarea efectelor produse de o potențială schimbare a politicilor socioeconomice pot fi utilizate *modele de echilibru general* dezagregate pe mai multe sectoare şi mai mulți agenți economici, sau modelele macroeconomice multisectoriale de factură dinamică (econometrice sau realizate prin proceduri de calibrare dinamică).

Un model de echilibru general ar permite analiza la nivelul fiecărui sector economic detaliat în model, precum şi la nivelul subcomponentelor matricii de contabilitate socială. Există modele de echilibru general dezagregate după principii geografice, care permit evaluarea impactului diferențiat al oricărei măsuri de politică economică asupra fiecărei regiuni în parte. Prognozele realizate pe baza modelelor de echilibru general sunt de obicei puțin credibile, datorită faptului că acest tip de model este static în esența sa, iar în perioade de tranziție, structura economiei variază prea mult pentru a permite aproximarea comportamentului economic modelat cu cel real.

Modelele macroeconometrice sectoriale sunt foarte laborioase, dar ele dau cele mai bune rezultate în analiza costuri-beneficii.

- Simpla agregare a costurilor şi beneficiilor pe domenii presupune, în primul rând, că astfel de studii există, iar în al doilea rând ridică probleme privind suprapunerile şi intercondiționările. Pe de altă parte, oferă cel puțin pe termene scurte informații mai exacte. Pentru estimarea costului de oportunitate în situații cu efecte multiple se poate folosi analiza multicriterială.

Analiza multicriterială

Această metodă este utilizată pentru optimizarea deciziilor în situații complexe, având ca aplicație în cazul nostru evaluarea costului de oportunitate.

Analiza multicriterială permite evaluarea unor efecte cumulate, pe baza mai multor criterii (unele nemăsurabile) şi a mai multor obiective. Există mai multe abordări, majoritatea se bazează însă pe *analiza de decizie.* Teoria deciziei este una normativă şi care descrie principiul de raționalitate pe baza a patru criterii[1]:

1. *Ordonarea* - este posibilă ordonarea variantelor în funcție de preferințe;
2. *Tranzitivitatea* - dacă varianta A este preferată lui B şi B lui C, atunci A este preferată lui C;
3. *Stabilitatea preferințelor;*
4. *Dominanța* - dacă A este echivalent lui B în toate criteriile cu excepția unuia la care este mai bun, atunci A este preferabil lui C.

Analiza multicriterială se bazează pe ipoteza că decidenții pot separa utilitatea ataşată fiecărui criteriu şi descrie importanța relativă a criteriilor.
Două tehnici sunt mai cunoscute în aplicarea analizei multicriteriale: matricea opțiunilor şi balanța de planificare.
Matricea opțiunilor se centrează pe obiectivele economice şi sociale, nu pe grupurile afectate. Această tehnică nu impune ca impactul să fie evaluat în termeni monetari, însă foloseşte ponderări ale importanței fiecărui criteriu.
Balanța de planificare[2] a fost inițial dezvoltată pentru evaluarea proiectelor urbanistice şi compensează imperfecțiunile analizei costuri-beneficii, deoarece pune accentul pe efectele asupra diferitelor grupuri asupra cărora proiectul are impact. Cu toate acestea, spre deosebire de matricea opțiunilor, această metodă nu include ponderea criteriilor, evitând astfel dificultățile legate de subiectivismul inerent introdus. Analiza presupune în schimb specificarea obiectivelor fiecărui grup, precum şi costurile şi beneficiile asociate fiecărui grup în funcție de fiecare criteriu. Tehnica este utilă în special când efectele anumitor măsuri sunt diferențiate pe grupuri.

Analiza costurilor şi beneficiilor diferă şi în funcție de actorii avuți în vedere ca beneficiari, aceştia putând fi agenți economici sau populația. În cazul acesta din urmă, atunci când sunt avute în vedere aspectele legate de mediu este luată în calcul nu doar populația prezentă ci şi cea viitoare. Specificarea

[1] Milena Jovičić, *Methodological Framework for Impact Assessment of EU Accession Process for Yugoslavia*, noiembrie 2002.
[2] Idem.

entității/grupului asupra căruia se evaluează impactul poate scuti multe neclarități.

Evaluarea globală a costurilor şi beneficiilor se expune riscului compensării unor costuri şi beneficii din domenii diverse, cu alte cuvinte a câştigătorilor şi perdanților integrării. În majoritatea cazurilor se consideră că perdante vor fi doar entitățile ineficiente, cele care nu pot face față economiei de piață. Aici intervine unul dintre punctele de articulare a unor viziuni politice diferite: liberalismul şi social-democrația. Fără a insista sau a justifica una dintre cele două poziții, vom spune că potrivit viziunii liberale sunt considerate ca perdante entitățile ineficiente, iar din punctul de vedere social-democrat ca perdante vor fi privite grupurile incapabile de adaptare.

Lipsa unei specificări a poziției analizei de cost şi beneficii pentru una dintre cele două direcții poate provoca anumite confuzii.

2.2. Factorul timp

Cum evaluarea costurilor şi beneficiilor se face pentru o perioadă determinată din viitor trebuie luate în calcul anumite aspecte cum ar fi:

1. orizontul de timp;
2. raportarea la prezent;
3. riscul.

1) Stabilirea orizontului de timp pentru care se face analiza trebuie să respecte anumite principii:
   - *Corelarea dintre durata efortului şi durata beneficiilor*. Aceasta nu presupune neapărat identificarea celor două perioade, dat fiind că în majoritatea cazurilor costurile sunt anterioare beneficiilor.
   - *Luarea în calcul a corelării în timp dintre eforturi şi beneficii.* Aşa cum am mai menționat, unul dintre aspectele critice ale integrării vizează suportabilitatea costurilor pe termen scurt şi mediu. Pentru o urmărire adecvată a corelării costuri-beneficii, poate fi adecvată construirea unui cash-flow, adică a unei previziuni care să ia în calcul momentul de apariție a acestora şi care să permită urmărirea în timp a soldului.
   - Dat fiind că o dată cu lărgirea orizontului de timp, creşte *eroarea de pre-vizionare*, analiza costurilor şi beneficiilor trebuie să se realizeze luând în considerare marje de eroare care să fie în corelare cu durata de timp avută în vedere.
   - Este de aşteptat ca, pe măsură ce timpul trece, presiunea comportamentală din partea partenerilor europeni să acționeze stimulativ asupra actorilor implicați, sporind funcționalitatea măsurilor implementate.

2) Pentru comparabilitate costurile şi beneficiile cuantificabile trebuie aduse în prezent atât prin luarea în calcul a inflației, cât şi prin actualizarea cos-

turilor (vezi caseta următoare). Reducerea erorilor datorate inflației se poate realiza şi prin calcularea fluxurilor în monedă străină.

Actualizarea costurilor şi beneficiilor

"Un leu disponibil astăzi face mai mult decât un leu disponibil mâine", acesta este principiul de la care porneşte ideea actualizării sumelor de bani. Echivalarea unor sume viitoare în valoare prezentă se realizează deducând din ele dobânda bancară ce ar fi fost încasată până în momentul obținerii lor, dobândă ce cuantifică oportunitatea de folosire cu risc minim a banilor pe această perioadă.

Atât sumele ce urmează să fie încasate (în cazul nostru beneficiile cuantificate al integrării) cât şi cele ce urmează să fie plătite (costurile integrării) pot fi actualizate. Se poate calcula o valoare actualizată totală pentru un întreg proiect, folosind următoarea formulă:

$$VAN = Z[(Bi + Ci)/ (1+r)^{i-1}]$$

unde:

VAN - valoarea actualizată netă a proiectului;
Bi - încasările ce urmează să se realizeze în anul i al proiectului;
Ci - costurile în echivalent monetar ce apar în anul i al proiectului;
r - rata medie a dobânzii.

Prin această metodă se poate obține un raport cost-beneficii considerabil diferit de cel obținut prin simpla însumare a cheltuielilor şi încasărilor.

3) Cum analiza costurilor şi beneficiilor este una *ex-ante*, se impune luarea în calcul a unor elemente de incertitudine sau chiar de risc (atunci când nici probabilitatea producerii unor evenimente nu este cunoscută). Metodele cele mai cunoscute de integrare a unor astfel de factori sunt elaborarea unor scenarii alternative şi analiza de senzitivitate. Ambele au în vedere reacția la modificări ale factorilor exteriori domeniului analizat.

Elaborarea scenariilor trebuie să aibă aibă în vedere doar parametrii relevanți pentru analiza în cauză, şi dintre aceştia doar pe cei pentru care există elemente de incertitudine privind evoluția viitoare. Cel mai adesea se precizează variantele de evoluție ale factorului exogen (de exemplu diferitele politici în domeniu) sau se apelează la trei scenarii (unul "pesimist", unul "neutru" şi unul "optimist"), palierele în care se înscrie fiecare dintre acestea trebuind fundamentate. Pentru cazurile în care scenariile vizează contextul macroeconomic pot fi utilizate praguri rezultate din lucrări de prognoză.

Analiza de senzitivitate poate fi utilizată pentru evaluarea modificării raportului costuri-beneficii pe care o poate produce variația unui factor exogen. De exemplu, se poate evalua impactul pe care scăderea cu 10% a prețului grâului îl poate avea asupra raportului costuri-beneficii al integrării în domeniul agricol.

Un risc specific care ține de impactul integrării este dat de evoluțiile din cadrul Uniunii Europene, fiind deja recunoscut în multe studii faptul că integrarea reprezintă o țintă mobilă. Aceasta cu atât mai mult cu cât modificarea preconizată a constituției europene poate produce modificări semnificative în modul în care vor fi coordonate politicile în anumite domenii.

În afara incertitudinilor legate de evoluția macroeconomică generală, mai avem incertitudini privind succesul implementării diverselor măsuri, dat fiind că integrarea nu presupune doar adoptarea unei legislații.

3. ABORDAREA COSTURILOR ŞI BENEFICIILOR DIN PERSPECTIVA FACTORILOR DE PRODUCȚIE

3.1. Impactul aderării asupra capitalului uman

Analiza costurilor şi beneficiilor raportat la capitalul uman trebuie să aibă în vedere următoarele aspecte:

1. *Efectele liberei circulații, respectiv migrația.* În ultimii ani, migrația permanentă are un trend descendent, atingând doar 10.000 de persoane, majoritatea având ca destinație UE şi în special Germania. Pe de altă parte nivelul scăzut al veniturilor din România a făcut ca migrația pentru muncă să devină o strategie de viață[1]. Din acest motiv este de aşteptat ca efectele liberei circulații să fie puternic corelate cu decalajul privind veniturile față de UE. Cum studiile arată că persoanele care migrează pentru muncă sunt în primul rând persoane cu educație superioară[2], problema majoră este legată de riscul de "scurgere de materie cenuşie". Este cazul mai ales în domeniul IT unde un sfert dintre absolvenții IT părăsesc țara. Numărul mare de specialişti cu certificate IT existent în România (aproximativ 16.000), care plasează țara noastră pe locul cinci în lume, relevă nu numai calitatea învățământului din țara noastră, ci şi disponibilitatea specialiştilor de a pleca în țări în care astfel de certificate sunt recunoscute.

Estimările existente privind impactul aderării asupra migrației forței de muncă[3] au în vedere următorii parametrii: diferențialul dintre salariile din țara receptoare şi cea de origine, ratele de ocupare din cele două țări, previziunea asupra gradului de libertate privind circulația forței de muncă şi factorii politico-instituționali.

Dimensiunea acestui proces va depinde însă în bună măsură de reuşita eforturilor de creare în România a unei piețe a muncii pentru tinerii absolvenți ai facultăților. Gradul de recunoaştere a diplomelor româneşti în UE este şi el un factor determinant al migrației persoanelor cu studii superioare. Pe de altă parte, recunoaşterea a cât mai multor diplome constituie baza unui schimb de experiență, în măsura în care o parte din specialişti se întorc în țară.

Un alt aspect care trebuie urmărit şi care este mai mult de natură sociologică vizează canalele de migrație. Acestea se stabilesc în anumite comunități pe criteriu geografic sau profesional (cum este de exemplu cazul specialiştilor IT plecați în SUA).

---

[1] Dumitru Sandu, "Migrația", în *Barometrul de opinie publică*, Fundația pentru o societate deschisă, noiembrie 2002.

[2] Idem.

[3] D. Preda, *Impactul preaderării asupra circulației forței de muncă în România. Procese şi tendințe contradictorii*, INCE, 2003.

Migrația pentru muncă are însă şi beneficii cum ar fi veniturile repatriate (deloc neglijabile în cazul României) precum şi transferul de experiență (teoretică, tehnică, managerială sau antreprenorială).

Din păcate diferențele foarte mari privind veniturile îi determină pe mulți români să accepte în străinătate posturi inferioare pregătirii şi capacității lor, ceea ce diminuează şi veniturile returnate în țară.

Deşi la prima vedere, avem tendința să afirmăm că în cazul liberalizării circulației forței de muncă, a capitalurilor, a bunurilor şi serviciilor, apare riscul ca o mare parte din forța de muncă autohtonă să migreze către alte state membre UE, trebuie să luăm în calcul şi fenomenul invers. Se estimează că o dată cu influxul de investiții străine din partea țărilor membre UE, să aibă loc o creştere a interesului pentru piața muncii din România. Astfel, poate avea loc o creştere a ponderii forței de muncă imigrante, cu precădere la nivelul personalului calificat, cu experiență, sau altfel spus o creştere a presiunii concurențiale pe anumite segmente ale pieței muncii.

2. *Recalificarea şi reorientarea personalului* pot fi considerate parte dintre investițiile obligatorii pe care le presupune integrarea în UE. Trebuie menționat faptul că România se află pe ultimul loc din Europa în privința educației permanente[1], situație care afectează considerabil competitivitatea. La aceasta se adaugă şi un procent foarte redus al populației cu educație terțiară plus un număr foarte mare de absolvenți de liceu cu profil general, deci cu minim de specializare. Faptul că unul dintre avantajele comparative ale țării noastre îl reprezintă costul redus forței de muncă este puternic contrabalansat de aceste aspecte. Această situație este deja reflectată în ponderea redusă a ocupării în sectoarele de medie şi înaltă tehnologie.

3. *Restructurarea pe care o va presupune integrarea în cadrul UE* implică şi cele mai mari costuri sociale dar şi cele mai mari beneficii în plan economic. Sectoarele expuse, ce nu vor face față presiunii concurențiale, se vor confrunta cu situația falimentelor unor firme, iar pe de altă parte, în cadrul sectoarelor ce se dovedesc a fi competitive, va avea loc o creştere a numărului firmelor. În ambele cazuri, se poate vorbi despre o tendință de scădere a ponderii deținute pe piața internă de sistemul de companii autohton. În cazul României, există multe sectoare care nu au un nivel de competitivitate ridicat, problemă cu grave repercusiuni asupra economiei în general şi asupra factorului social în particular (vezi D. Marin et al.[2]).

4. Amploarea efectelor negative ale integrării va depinde şi de dezvoltarea unui *sistem eficient de protecție socială*. Acest aspect este foarte important datorită faptului că reorientarea forței de muncă către sectoarele competitive implică o creştere a nivelului şomajului, deoarece transferul forței de muncă

[1] European Innovation Scoreboard - Country Report Romania 2002.

[2] Dinu Marin, C. Mereuță, C. Ciupagea s.a. - *Economia României. Sistemul de companii. Diagnostic structural*, Editura Economică, Bucureşti, 2001.

dintr-un sector în altul nu se face imediat, ci necesită o perioadă de timp pentru recalificarea sau reorientarea acesteia, iar, în plus, sectoarele de competitivitate înaltă sunt de regulă mai puțin intensive în utilizarea forței de muncă (în special, cea necalificată). Eforturile care trebuiesc realizate în acest domeniu constituie o premisă fundamentală a unor politici socioeconomice consistente, care să poată asigura creşterea balansată a nivelului de trai al populației pe termen mediu şi lung (reducerea decalajelor de venituri, diminuarea fenomenului de excludere socială etc.);

5. *Liberalizarea circulației persoanelor în cadrul UE* va duce la sporirea contactelor sociale, reducând sau eliminând tensiunile interetnice[1].

Cu excepția Germaniei de Est, care reprezintă un caz special datorită subvențiilor masive alocate dinspre Germania de Vest, impactul comerțului şi al investițiilor străine directe asupra pieței forței de muncă, a fost studiat destul de puțin (Krueger şi Pischke, şi Bird et al.[2]).

Studiile întreprinse au relevat că structura salariilor şi a angajaților este foarte importantă pentru creşterea şi dezvoltarea firmelor respective. Datorită modificărilor survenite în reglementările privind piața muncii, avantajele obținute ca urmare a educației, priceperii şi experienței se pot schimba considerabil. În Germania de Est, avantajele asociate cu educația formală au crescut, însă cele asociate cu experiența au rămas neschimbate (Bird et al.). Modificările în distribuția veniturilor personale, ca şi influența acestora asupra sistemului de asigurări sociale sunt principalele consecințe ale schimbărilor în structura salariilor. Dar în afara acestora, apar efecte de stimulare a formării profesionale, ca şi creşterea mobilității. Teoriile de selecție ale migrației arată că structura capitalului uman al emigranților reacționează puternic la diferențele între posibilitățile de câştig ale țării de origine şi ale țării primitoare, ceea ce prezintă importanță pentru capitalul uman al populației din țările de origine.

Teoriile investițiilor directe de capital şi comerțului conduc la predicții contradictorii privind salariile relative în Est. Teorema Heckscher-Ohlin din domeniul comerțului internațional afirmă că liberalizarea comerțului măreşte diferențialul salariilor relative (salariile personalului calificat/salariile personalului necalificat) în țări-le cu abundența de personal calificat (UE) şi micşorează acelaşi diferențial de salarii relative în țările sărace în personal calificat (țările central şi est-europene). Conform acestei teoreme, liberalizarea comerțului măreşte eficiența şi în acelaşi timp reduce dispersia salariilor în țările central şi est-europene. Pe de altă parte, investițiile străine directe, ca şi exporturile, pot fi o cale importantă de difuzie a tehnologiei şi cunoştințelor, mărind în acest fel veniturile personalului cu calificare superioară în țările central şi est-europene şi

[1] România deja şi-a exprimat prin recentele declarații ale preşedintelui Iliescu privind responsabilitatea UE față de problemele speciale ale unor minorități cum ar fi cea a rromilor.

[2] Bird E. J., Schwarze J. and Wagner G., "Wage Effects of the Move Towards Free Markets in Est Germany", *Industrial and Labour Relations Review* 47, 1994.

respectiv în România şi lărgind diferențele în distribuția veniturilor. Rezultatele observate până în prezent în America Latină nu confirmă predicția teoremei Heckscher-Ohlin cu privire la diminuarea ecartului salariilor relative (Robbins[1]).

Este dificil de întreprins un studiu asupra impactului pe care l-a avut liberalizarea comerțului şi a investițiilor străine directe asupra forței de muncă şi a distribuției veniturilor în România, în special datorită faptului că valoarea investiției străine directe pe locuitor este foarte redusă, negenerând încă efecte de antrenare clare.

3.2. Impactul asupra capitalului

Integrarea în cadrul Uniunii Europene şi în perspectivă în uniunea monetară va conduce cel mai probabil la reducerea inflației ceea ce va contribui la creşterea ratelor de investire. Totodată macrostabilizarea expectată va creşte accesul la credite externe reducând totodată şi costurile acestora.

Unul dintre aspectele derivate ale procesului de aderare la UE vizează o *expectată majorare a investițiilor străine directe* (ISD). Mai multe studii arată că a existat o corelație între anunțul privind extinderea Uniunii Europene şi evoluția ISD.[2] Astfel anunțul Consiliului de la Essen din 1994 a fost urmat de creşterea semnificativă a ISD în țările aflate în plutonul țărilor cu cele mai multe şanse de aderare - adică Ungaria, Cehia şi Polonia. Mai mult, decizia UE din 1997 de a deschide negocierile cu cinci dintre țările candidate a condus de asemenea la majorarea ISD în aceste țări, stimulând cercul virtuos al creşterii economice şi restructurării. Din păcate această situație a condus la creşterea decalajului dintre acestea şi celelalte țări candidate printre care şi România.

Cu toate acestea aceasta trebuie să luăm în calcul dificultățile de a distinge între impactul integrării şi situația economică generală.

Fluxurile mondiale de ISD au crescut semnificativ în anii 1990, atingând 1270 mld USD doar în 2000, însă 89% au avut ca destinație țările industrializate. Cu toate că cele destinate țărilor în curs de dezvoltare au crescut, ele au reprezentat doar 19% din total. Țarilor candidate la UE le-a revenit doar 0,02%.

Cifrele relativ mici maschează importanța pe care ISD o au în economiile în tranziție. Acestea reprezintă până la 44% din totalul investițiilor în țările în curs de dezvoltare, comparativ cu 4-17% în țările dezvoltate.[3]

Principalele beneficii pe care le aduc ISD sunt:

- Crearea de noi locuri de muncă;

---

[1] Robbins D. J., Trade, *Trade Liberalization and Inequality in Latin America and East Asia*, Harvard University, 1996.

[2] Alan Bevan, Saul Estrin and Heather Grabbe, “The impact of EU accession prospects on FDI inflows to central and eastern Europe”, *Policy Paper* 06/01, ESRC “One Europe or Several?” Programme.

[3] Idem.

- Efecte de antrenare pe verticală şi creştere a concurenței pe orizontală. Creşterea concurenței poate însă, în condițiile necompetitivității firmelor locale, să conducă la falimentul acestora;
- Transfer tehnologic (în cele mai multe cazuri), de know-how managerial şi de marketing;
- Acces la piețe, respectiv la piețele pe care companiile investitoare activează;
- O pregătire superioară a personalului şi impact mai redus asupra mediu lui.

România se află alături de Bulgaria la coada clasamentului privind atragerea ISD, în cadrul țărilor candidate. Pentru comparație, Polonia a reuşit să atragă de exemplu mai multe ISD decât Portugalia. Grupul de la Visegrad (Cehia, Ungaria, Polonia şi Slovacia) a colectat aproximativ două treimi din totalul ISD în regiune. Prin contrast, România şi Bulgaria au atras doar 10%, comparația fiind şi mai defavorabilă dacă ne raportăm la numărul de locuitori.

În previzionarea fluxului de ISD, trebuie luați în considerare o serie de factori ca:

- Dimensiunea pieței interne;
- Costul forței de muncă;
- Calificarea forței de muncă;
- Ratingul privind creditul. Alături de acest factor poate fi menționat şi semnalele de recunoaştere privind stadiul integrării. Studiile arată că acest mecanism a funcționat şi independent de ratingul privind creditul;
- Proximitatea geografică față de țara sursă. Trebuie menționat faptul că afinitățile culturale pot prima. Astfel, în cazul României de exemplu, pe locul întâi se află Franța, Iar Germania care este mai aproape, pe doi;
- Stabilitatea cadrului legislativ;
- Nivelul corupției;
- Nivelul fiscalității.

Experiența a arătat că în general racordarea de facto la normele europene a avut efecte benefice asupra ISD dar au existat şi cazuri contrare. Domenii ca piața titlurilor financiare şi ca sectorul serviciilor financiare nebancare s-au dovedit a nu avea un impact pozitiv iar în cazul reglementărilor privind concurența impactul a fost chiar negativ.

3.3. Impactul asupra factorului natural

Unul dintre capitolele cheie ale integrării este reprezentat de protecția mediului, date fiind costurile extrem de ridicate pe care le presupune racordarea la standardele UE. Din punct de vedere metodologic analiza impactului integrării în domeniul mediului ridică probleme legate de corelarea costurilor şi beneficiilor atât în timp, cât şi ca domeniu.

Costurile respectării standardelor sunt localizabile deoarece sunt legate de activități sau tehnologie specifice, sunt mai uşor de cuantificat şi cu un orizont de timp mai redus şi mai clar eşalonat.

Efecte/beneficii sunt atât locale cât şi pe arii geografice mai largi, fiind toto-dată mult mai greu de cuantificat. Cu toate acestea "beneficiile rezultate din creşterea calității aerului şi controlul poluării industriale ar putea fi de opt ori mai mari decât costurile conformării" [în cele cinci sectoare cu implicațiile cele mai mari: industria energetică, minieră, chimică şi petrochimică, siderurgică, materialelor de construcții][1].

Principala problemă este echilibrarea unor costuri directe cu beneficii mai puțin vizibile şi pe grade diferite de extindere (care pot merge până la sănătatea nou-născuților), ceea ce face mult mai laxă evaluarea. Domeniile cele mai frecvente în care se fac simțite beneficiile sunt sănătatea, anumite ramuri ale economiei cum ar fi pescuitul şi turismul, precum şi anumite beneficii sociale (incluzând aici caracteristicile estetice ale apelor).

Costurile în domeniul mediului se reflectă în primul rând în costurile produselor, reflectându-se apoi în preț şi afectând competitivitatea acestora.

3.4. Cunoaşterea

Considerată ca al patrulea factor de producție, cunoaşterea integrată în produse şi servicii a ajuns să devină axul competitivității, fapt care a determinat obiectivul UE de a a ajunge cea mai competitivă economie a cunoaşterii. Integrarea se va realiza astfel şi într-o serie de domenii specifice noii economii, cum ar fi cercetarea şi societatea informațională.

Pentru evaluarea impactului pe care îl are integrarea în aceste domenii trebuie avute în vedere următoarele aspecte:

Programul cadru de cercetare al UE este unul bazat pe criterii de competitivitate: contribuțiile la buget sunt proporționale cu PIB-ul dar beneficiile depind de numărul şi valoarea proiectelor câştigate. Aceasta din urmă vor depinde de modul în care se va reuşi transformarea actualului sistem de cercetare într-unul de inovare.

Fondurile structurale ale UE sunt alocate şi în funcție de decalajele privind ratele de penetrare a tehnologiei informației (indicatorii cheie fiind numărul de conexiuni Internet şi investițiile în echipamente).

Noua economie presupune efecte de antrenare foarte puternice, ceea ce face mai dificilă estimarea beneficiilor.

Trei sunt domeniile ce vor fi tratate separat: industria, comerțul exterior şi agricultura.

---

[1] Manoleli D., Platon V., Stănescu P., Prisecaru P., Georgescu L., *Impactul transpunerii standardelor UE privind protecția mediului înconjurător în anumite sectoare din România*, Institutul European din România, 2002.

Agricultura reprezintă unul dintre cele mai sensibile domenii ale aderării, dat fiind, în principal, numărul mare al populației care lucrează în România în acest domeniu (42% în 2002[1]) precum şi productivitatea foarte scăzută. O analiză a structurii ocupării în acest domeniu relevă faptul că ponderea salariaților este extrem de scăzută şi în acelaşi timp cea a lucrătorilor cu timp parțial de muncă este foarte mare.

Dacă luăm în considerare faptul că în ciuda acestor aspecte migrația din urban în rural continuă să o depăşească pe cea din rural în urban, se profilează imaginea unui sector de subzistență, mărturie a costurilor sociale pe care tranziția le-a presupus în România.

Aderarea va deschide această cutie neagră în care se refugiază o mare parte din capitalul uman ce nu a putut fi integrat în economia de piață.

4. Aspecte teoretico-metodologice sectoriale

4.1. Implicațiile procesului de integrare asupra industriei

În domeniul industriei, integrarea priveşte două probleme majore: adoptarea standardelor impuse de acquis-ul comunitar şi competitivitatea pe piața unică, cele două aspecte fiind interdependente. Adoptarea standardelor de calitate aduce beneficii imediate la nivelul consumatorilor, cât şi prin deschiderea accesului către piața europeană, însă presupune costuri suplimentare ceea ce poate afecta competitivitatea produselor.

În afară de adoptarea standardelor, factorii ce trebuie avuți în vedere în urmărirea competitivității sunt:

- Decalajul tehnologic. Acest decalaj va implica foarte mari *costuri* pentru a fi eliminat, costuri ce vor trebui să fie suportate atât de Fondurile Structurale, cât şi (în principal) de bugetul statului;
- Stadiul restructurării. Datorită continuării procesului de restructurare în cadrul industriei şi datorită instabilității sistemului de prețuri relative pe fondul inflaționist al economiei României, există o mare varietate în ceea ce priveşte ratele de creştere, ceea ce face ca performanțele de competitivitate ale subsectoarelor industriale să fie eterogene şi să difere de la an la an;
- Este greu de construit o scară exactă de priorități la nivelul subramurilor industriei româneşti (vezi Duma, Ciupagea[2]) pe baza căreia experții şi responsabilii de politici să-şi concentreze deciziile de intervenție/facilitare pe parcursul perioadei de preaderare;
- Abilitățile manageriale.

---

[1] *Anuarul statistic al României,* 2002.

[2] Duma M., Ciupagea C., *Criterii de stabilire a priorităților în industria României*, Studiu Scienconsult/Proiect MCT/ANSTI, 2000.

Competitivitatea prin preț bazată pe costul redus al forței de muncă se dovedeşte din ce în ce mai puțin funcțională în industrie, în condițiile în care ea presupune o orientare către activitățile intensive în muncă, care afectează indicele raportului de schimb. Ea se poate însă dovedi decisivă în domeniul serviciilor inclusiv a celor conexe activităților industriale.

4.2. Comerțul exterior

Lărgirea Uniunii Europene către Est va însemna, printre altele, *extinderea Uniunii Vamale (UV) europene.* Pentru România, ca şi pentru celelalte țări candidate, se impun două direcții majore de modificare a politicii comerciale:

1. Eliminarea barierelor comerciale în interiorul UV lărgite şi adoptarea Tarifului Exterior Comun (TEC) al UE (*taxele vamale aplicate*), care vor duce la modificarea protecției tarifare şi implicit a importurilor;
2. Negocierea unei Liste de Angajamente Comune la Organizația Mondială a Comerțului (care se referă la *taxele consolidate, numite şi plafoane tarifare*). Mai concret, retragerea listei de angajamente la OMC şi negocierea, împreună cu UE lărgită a unei noi liste, valabilă pentru toți membrii noii uniunii vamale, ceea ce ar putea duce la formularea de cereri pentru măsuri compensatorii din partea țărilor terțe.

Atât impactul asupra protecției tarifare, cât şi cel asupra comerțului, vor trebui să împlinească prevederile Articolelor XIV şi XVII ale GATT, care stipulează precondițiile care trebuie îndeplinite de extinderea Uniunii Vamale. Mai precis, extinderea Uniunii Vamale ar trebui să nu determine un nivel de protecție tarifară mai mare decât acela dinaintea extinderii, şi ar trebui să nu aibă un impact negativ asupra importurilor din țările terțe. Aceleaşi articole prevăd cadrul legislativ în care se vor desfăşura negocierile pentru compensații cu țările terțe: în cazul creşterii taxelor consolidate pe ansamblul noilor membri, țările terțe pot pretinde compensații dacă sunt îndeplinite unele condiții suplimentare şi anume: reclamanții nu beneficiau înainte de extindere de tratate comerciale preferențiale (adică erau supuse tratamentului clauzei națiunii celei mai favorizate, *CNF*) şi de asemenea au fie interesul de negociator inițial, fie interesul de furnizor principal. Aceste negocieri trebuie să înceapă în mod normal înainte de momentul aderării, astfel încât țările terțe să resimtă cât mai puțin eventualele efecte negative pe termen scurt generate de extinderea uniunii vamale.

Taxele vamale consolidate

Codul vamal al României a fost consolidat în întregime (toate liniile tarifare au fost incluse în Lista de Angajamente OMC a României). Având în vedere că a doua perioadă a ultimelor negocieri ale GATT a coincis cu începutul procesului de tranziție a economiei, România, ca şi alte țări din Europa Centrală şi de Est (TECE), a putut profita de un statut particular în negocieri: taxele consolidate n-au reflectat diferența dintre prețurile naționale şi internaționale. Astfel,

au putut fi negociate taxe consolidate destul de ridicate[1], lăsând margine de manevră pentru protecția producției interne. În plus, România a profitat de statutul de țară în curs de dezvoltare şi a negociat taxe consolidate mai mari în comparație cu alte TECE. Cele mai ridicate plafoane tarifare au fost negociate pentru produsele agricole.

Prin aderarea la UE, România trebuie să-şi retragă lista ei de angajamente OMC şi să negocieze, împreună cu toți membrii UE extinse, o nouă listă de angajamente. Este destul de posibil ca această nouă listă să nu fie prea diferită de cea pe care UE o deține la ora actuală. De aceea***,*** *o evaluare a implicațiilor poate fi făcută prin compararea dintre lista curentă de angajamente ale României şi cea a UE*.

Pe ansamblu, media aritmetică a taxelor consolidate ale României este mult mai mare decât aceea a UE. Numărul de vârfuri tarifare (taxe mai mari de 100%) însumează 5,7% din totalul liniilor tarifare, pe când în UE acestea reprezintă doar 0,3%. În ceea ce priveşte produsele industriale, numai pentru textile şi îmbrăcă-minte există vârfuri tarifare. Produsele agricole au niveluri foarte ridicate ale taxelor consolidate. Acestea reprezintă cca 40% din liniile tarifare pentru România, dar sub 1% pentru UE. Ne aşteptăm deci ca prin noile angajamente, OMC *să nu mai poată menține protecția tarifară ridicată pentru sectorul agricol.* Cu toate acestea, este foarte probabil ca produsele sensibile pentru UE să fie în continuare puternic protejate, însă acestea nu sunt în mod necesar sensibile şi pentru România.[2]

Prin alinierea la angajamentele UE, România va trebui să reducă nivelul taxelor consolidate în ansamblu. Există însă poziții tarifare în care plafoanele tarifare ar trebui să crească. În conformitate cu termenii Articolelor XXVIII ale GATT, țările partenere ar putea pretinde compensații în cazul creşterii taxelor consolidate şi numai dacă ele aveau statutul de CNF înainte de extindere (partenerii cu care existau acorduri comerciale preferențiale sunt excluşi). La structura actuală a comerțului, produsele importate în România pentru care vor apărea importante creşteri ale taxelor consolidate provin în principal din țări cu care există acorduri comerciale preferențiale. Astfel, *este improbabil să apară pretenții din partea țărilor terțe pentru plăți compensatorii.* Compensațiile potențiale totale în cadrul OMC vor fi mici, de vreme ce partenerii cu care sunt încheiate acorduri preferențiale sunt excluşi de la negocieri pentru plăți compensatorii[3].

---

[1] Cu excepția Republicii Cehe şi Slovaciei.

[2] Ciupagea C., Unguru M., Cojanu V., Alanoca F., *Adoptarea politicilor României la cerințele UE cu privire la taxe vamale şi politici comerciale*, Institutul European din România, 2002.

[3] Când comparăm tarifele consolidate linie cu linie, constatăm că există puțini parteneri comerciali din partea cărora se pot aştepta pretenții pentru măsuri compensatorii, şi aceasta pentru un număr foarte mic de produse. Câteva exemple: Panama şi Costa Rica pentru banane; China pentru orez, ciuperci şi fructe.

Taxele vamale aplicate

Prin aderarea la UE, România va adopta Tariful Exterior Comun al UE. Modificările taxelor vamale ale României vor avea două aspecte: (i) modificarea în valoare şi (ii) modificarea în regimul tarifar aplicat țărilor de origine a importurilor. România ar trebui să se alinieze la Taxele Vamale Comune ale UE prin *negocierea tuturor acordurilor comerciale preferențiale care sunt în vigoare pentru UE.* Acordurile preferențiale curente ale României vor fi abolite. Aceasta reprezintă un aspect major în schimbările viitoare ale politicii comerciale româneşti.

Prin adoptarea Taxelor Vamale Comune ale UE, pot apărea următoarele situații:

- pentru țările care acum beneficiază de CEFTA şi Acordul European toate taxele vamale vor fi eliminate (ca membri ai Uniunii Vamale Extinse);
- pentru țările terțe regimul taxelor ar rămâne acelaşi (CNF sau preferențial), dar valoarea taxelor va fi diferită;
- partenerii comerciali care beneficiază de regim comercial preferențial îşi vor pierde acest statut (se va aplica regimul de taxe CNF); alții vor fi supuşi unui acord comercial preferențial diferit;
- partenerii comerciali vor trece de la regimul CNF la regimul comercial preferențial prin negocierea de acorduri comerciale similare cu cele la care UE este deja semnatară.

Alinierea la schema de acorduri comerciale preferențiale ale UE

În prezent, România are acorduri comerciale preferențiale cu țări în curs de dezvoltare (în cadrul Sistemului Generalizat de Preferințe sau P-16), sau în cadrul acordurilor regionale. Acestea din urmă includ Acordul European şi CEFTA[1]. Acordul European reprezintă primul pas către convergența economică. Acordurile “zero-for-zero” negociate în 2000 stimulează crearea de zone de liber comerț înainte de momentul aderării la UE. CEFTA este principalul acord multilateral încheiat între TECE şi a fost conceput ca un “exercițiu” pentru viitoarea Uniune Vamală. De asemenea, România mai are încheiate acorduri comerciale bilaterale cu Moldova, Turcia şi Israel.

După aderarea la UE, România va trebui să negocieze acorduri comerciale bilaterale similare cu ale UE (cu excepția Acordurilor Europene, care vor fi abolite). *Astfel, majoritatea importurilor româneşti se vor desfăşura în cadrul acordurilor comerciale preferențiale,* deoarece statele membre ale UE au acorduri comerciale preferențiale cu toți membrii OMC, cu excepția a opt țări, pentru care este aplicat exclusiv tratamentul CNF:

- *Schema Preferințelor Comerciale Generalizate* (SGP);
- *The new Asian Caribbean Pacific (ACP)-EU Partnership Agreement*

[1] CEFTA : Central European Free Trade Agreement.

of Suva;
- acorduri de asociere cu țările mediteraneene: *Tunisia, Maroc, Iordania, Israel şi Autoritatea Palestiniană, Egipt*. Sunt în curs de desfăşurare negocieri cu *Liban, Siria şi Algeria;*
- acordurile de asociere cu *Cipru şi Malta;*
- uniunea vamală *UE-Turcia;*
- acordul interregional de asociere între *UE şi Mercosur;*
- acordul preferențial comercial cu *Africa de Sud;*
- UE acordă preferințe comerciale în regim tarifar de tip autonom Albaniei, Croației şi Bosniei-Herzegovina, şi pe baza unui Acord de Cooperare Republicii Iugoslave a Macedoniei.

Prin adoptarea Tarifului Vamal Extern al UE, protecția tarifară în România va fi mai scăzută. Astfel, producătorii interni vor trebui să facă față concurenței unor produse mai ieftine şi deci vor fi nevoiți să-şi crească competitivitatea pe piața internă. Ne putem aştepta însă la o creştere a importurilor, cel puțin în anumite sectoare, în care restructurarea şi eficientizarea nu vor fi încununate de succes.

Impactul asupra importurilor

După cum am văzut, modificarea taxelor vamale va fi heterogenă pentru partenerii comerciali. De aceea, sugerăm ca estimarea efectelor asupra importurilor să ia în considerare modificarea relativă a prețurilor importurilor în funcție de originea bunurilor - cea din urmă fiind legată de modificarea relativă a taxelor aplicate țărilor partenere.

Originalitatea investigațiilor pentru estimarea viitoarei structuri a importurilor constă în includerea în analiză a *tuturor partenerilor comerciali* (CNF şi parteneri care beneficiază de regim tarifar preferențial), pentru a putea ține seamă de efectele de substituție între aceştia. În acest scop, am utilizat un model de tip Armington[1] (vezi cadrul de mai jos). Acest model încorporează substitutabilitatea imperfectă între produse, diferențierea făcându-se în funcție de țara de proveniență a produsului. Variația importurilor depinde de modificarea relativă a prețurilor importurilor datorită efectelor de taxe vamale, şi de gradul de substituție dintre partenerii comerciali. Cu cât produsele sunt mai substituibile, cu atât mai pronunțate vor fi efectele asupra comerțului.

Un model de tip Armington pentru estimarea impactului asupra importurilor

O procedură în două etape

În prima etapă, țara importatoare îşi defineşte cererea de import, stabilind alocarea între produsele interne şi cele de import, astfel încât să-şi poată

[1] Armington P.S., *The geographic pattern of trade and the effects of price changes*, International Monetary Fund Staff Papers, vol. XVI, n°1, 1969, pp. 159-176.

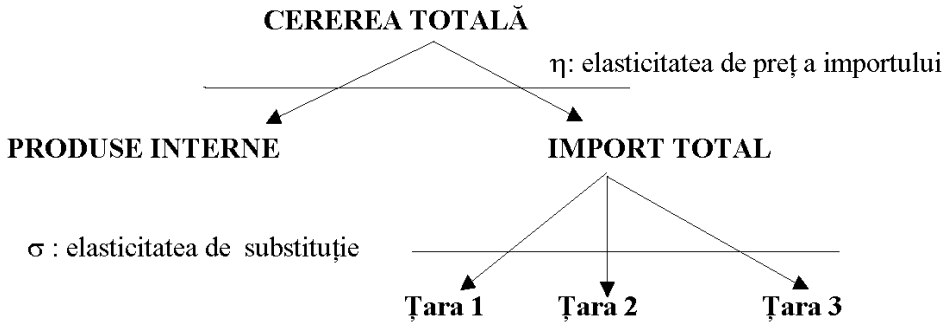
satisface cererea totală. Să considerăm M_i volumul importurilor totale şi η_i elasticitatea de preţ a cererii totale de import pentru produsul i.

În a doua etapă, cererea de import este diferenţiată după ţările de origine. Consumatorul maximizează repartiţia geografică a importurilor sale în conformitate cu preţurile relative ale importurilor. El maximizează o funcţie de utilitate de tip CES:

$$U_i = \sum_k \left[b_{ki}^{\frac{\sigma_i - 1}{\sigma_i}} M_{ki}^{-\frac{\sigma_i - 1}{\sigma_i}} \right]^{\frac{\sigma_i}{\sigma_i - 1}}$$

unde k este partenerul comercial, M_{ki} este volumul importat de produs i, originar din k. b_{ki} este o constantă, care poate fi considerată ca reprezentând nivelul de preferinţă pentru importurile originare din k. $\boldsymbol{cr_i}$ este elasticitatea de substituţie a importurilor de produs i pe piaţa ţării importatoare, substituţie între diverse origini ale importului.

O schematizare a acestui model în doi paşi este sintetizată în figura de mai jos:



Prin maximizarea funcţiei de utilitate a consumatorului, obţinem următoarea ecuaţie, valabilă pentru orice ţară k şi orice produs i:

$$M_{ki} = \alpha_{ki}^{o} M_i \left(\frac{p_{ki}}{P_i} \right)^{-\sigma_i} \qquad [1]$$

unde: M_{ki} reprezintă volumul importului, $\alpha_{ki}^{o} = b_{ki}^{-\frac{\sigma_i - 1}{\sigma_i}}$ este o constantă care indică preferinţa pentru import din ţara respectivă (α_{ki}^{o} ar putea reprezenta cota de piaţă a ţării k în anul de bază)[1], P_i este indicele CES al preţurilor de import.

[1] Aşa cum a fost demonstrat în Hickman şi Lau (1973).

Estimarea elasticităților

Pentru a putea calcula variația importurilor în conformitate cu originea lor, ar trebui să estimăm mai întâi elasticitățile η_i (elasticitatea de preț a importurilor de produs i) şi σ_i (elasticitatea de substituție între țările de origine a importurilor de produs i).

Principala ipoteză a modelului propus de noi este aceea că importurile variază exclusiv datorită variației relative a prețurilor de import (între țările de origine), acestea fiind funcție de variația taxelor vamale la care sunt supuse, *ceteris paribus.*

Astfel, elasticitățile de substituție **o-**$_i$ pentru ecuația [1], pot fi estimate printr-o
regresie, în logaritm, pentru fiecare grup/tip de produse i:

$$log(\frac{\alpha_{ki}}{\alpha_{ki}^{0}}) = -\sigma_i \; log(\frac{P_{ki} \; / \; P_{ki}^{0}}{P_i \; / \; P_i^{0}}) + duty \;\; regime \; + \; year$$

unde: k este setul de țări partenere supuse aceluiaşi regim tarifar, i este grupul/tipul de produse, “duty regime” şi “year” sunt variabile dummy.

Elasticitățile de preț ale importurilor **77,** pot fi estimate pentru fiecare grup/tip de produse:

$$\log(M_i) = \eta_i \log(P_i) + year \; ,$$

unde *M***.** reprezintă importurile totale (toți partenerii comerciali incluşi) ai grupului de produse i.

Modificările importurilor

Acest model permite estimarea impactului modificărilor tarifare ca urmare a aderării la UE asupra fluxurilor comerciale (mai precis a importurilor) **pentru fiecare țară parteneră**.

Dacă t_{ki}^{p0} este taxa vamală aplicată la ora actuală de țara p pentru importurile de produse i originare din țara k şi P_{ki} este prețul ofertei de export a țării k pentru produsul i (prețul la frontieră), prețul actual de import în p pentru produsul i, originar din k, poate fi scris ca fiind:

$$P_{ki}^{p0} = \widetilde{P}_{ki}\left(1 + t_{ki}^{p0}\right) \qquad [2]$$

Modificarea taxei vamale aplicată lui k, pentru produsul i, va determina variația prețului de import:

$$dP_{ki}^{p} = \widetilde{P}_{ki}\left(dt_{ki}^{p}\right) = \widetilde{P}_{ki}\left(t_{ki}^{p1} - t_{ki}^{p0}\right) \qquad [3]$$

unde t_{ki}^{p0} este taxa vamală actuală aplicată de țara importatoare p (respectiv taxele din Codul Tarifar al României), iar t_{ki}^{p1} este cea viitoare (în cazul nostru, zero în interiorul uniunii vamale extinse şi taxele vamale ale UE pentru țările terțe).

Prin derivarea ecuației [1] obținem variația importurilor de produse i originare din k. Astfel, putem calcula noua repartiție a importurilor (σ_i şi η_i, precum şi variația prețurilor fiind deja estimate):

$$\frac{dM_{ki}}{M_{ki}} = \frac{dM_i}{M_i} - \sigma_i \frac{dP_{ki}}{P_{ki}} + \sigma_i \frac{dP_i}{P_i} \tag{4}$$

unde $\frac{dP_i}{P_i}$ este variația prețului importurilor de produs i. Acest indice de preț, care este în mod normal un indice de tip CES, ar putea fi aproximat prin media ponderată a prețurilor de import: $P_i = \sum_k \alpha_{ki} P_{ki}$, unde α_{ki} este cota de piață (în volum) a țării k pentru produsul i.

Astfel, $\frac{dP_i}{P_i} = \sum_k S_{ki} \frac{dP_{ki}}{P_{ki}}$ unde S_{ki}^o este valoarea cotei de piață pentru k.

Ecuația [4] poate fi separată în două componente:

- un efect depinzând de cota de piață inițială (1): gradul de deschidere al pieței, datorat structurii protecției tarifare a țării importatoare. Acest efect indică faptul că variația totală a importurilor va fi distribuită în conformitate cu cota inițială a fiecărui partener;

- un efect de substituție între țările partenere (2): câştigul sau pierderea pentru partenerii comerciali, datorită variației relative a prețurilor de import. Cu cât produsele sunt mai substituibile, cu atât acest efect este mai amplu.

Per ansamblu, variația totală a importurilor reprezintă crearea netă de comerț (diferențialul dintre creare şi deturnare de comerț), care poate fi pozitivă sau negativă.

Un alt model adecvat pentru evaluarea impactului asupra importurilor româneşti ar fi modelul gravitațional, mai ales în cazul în care dorim să analizăm gradul de integrare în UE prin evoluția relațiilor comerciale între România şi zona comunitară.

Modelul gravitațional

Potrivit acestui model (Linnemann 1966) valoarea exportului (X) unei țări i spre o țară j este o funcție de:

- PIB al țării de destinație (PIB) şi al țării de origine (PIB);
- Populația țării de destinație (POP) şi a țării de origine (POP);
- Distanța între cele două țări (Dist);
- Alți factori (vecinătatea, acorduri de comerț liber) (D).

Folosindu-se datele statistice de comerț exterior dintre cele două țări (uniuni vamale), variabilele respective se ponderează cu parametrii α, $\beta 1$, $\beta 2$, $\beta 3$, $\beta 4$, $\beta 5$ şi γk.

Modelul gravitațional defineşte astfel exporturile țării i spre țara j:

$$Xij = \alpha\ PIBj\beta 1\ POPj\beta 2\ PIBi\beta 3\ POPi\beta 4\ Distij\beta 5\ \Pi Dkij\gamma k$$

Se iau în calcul potențialul de export al țării de origine (forța centrifugă) şi potențialul de absorbție a importurilor (forța centripetă) în țara de destinație.

PIB-ul din ambele țări influențează pozitiv exporturile (X), în timp ce numărul populației are o influența negativă. Țările mari îşi satisfac într-o proporție superioară propria cerere şi tind să depindă mai puțin de comerțul exterior.

În practică, modelul s-a verificat destul de bine, deşi nu oferă prea multe explicații tehnice. S-a aplicat la datele disponibile pentru țările Europei Occidentale, plecând de la nivelul comerțului într-un anumit moment şi prefigurând nivelul normal sau previzibil al acestuia.

În cazul României, dacă la importuri s-ar putea confirma, la exporturi ele supraevaluează capacitatea noastră de adaptare a ofertei interne la cererea externă (forța centrifugă). Pe lângă marja de eroare pe care o implică acest model, supraevaluarea provine şi din utilizarea indicatorului PIB corectat cu paritatea puterii de cumpărare (PPC). Transformarea PIB/loc. din lei în euro sau dolari la paritatea puterii de cumpărare duce la o supraevaluare artificială a PIB.

Puterea de cumpărare externă este dată de PIB la cursul pieței şi nu de cel corectat cu PPC. În aceste condiții, dacă se aplică modelul gravitațional în comerțul româno-comunitar, cu PIB necorectat, se constată că nu se mai poate previziona o creştere masivă a acestui comerț. Principalele reorientări geografice ale comerțului nostru exterior au avut deja loc. Uniunea Europeană deține deja pondere majoritară în comerțul exterior al României, ceea ce ne situează la nivelul unor țări membre ale UE. Deci, în viitor nu este de aşteptat o creştere în continuare a ponderii, ci a volumului comerțului, o dată cu creşterea economică internă şi cu alți factori care stimulează în general schimburile economice externe.

Integrarea unei economii de mici dimensiuni într-un spațiu economic de natura UE, cu un grad ridicat de stabilitate economică, implică anumite costuri şi beneficii, dintre care putem evidenția trei efecte principale:

1. Creşterea volumului schimburilor comerciale ca rezultat al creării nete de comerț;
2. Prețurile tind să cunoască o aliniere pe diferite piețe;
3. Diminuarea veniturilor obținute prin taxele vamale.

Pe lângă aceste efecte principale, este necesar să evidențiem şi altele, cum ar fi:

1. Efectul producerii de profit care apare în special în sectoarele în care prețul intern este mai mare decât costul mediu de producție. În acest caz, creşterea volumului producției va genera creşterea venitului atâta vreme cât venitul marginal adus de fiecare unitate produsă suplimentar va fi mai mare decât costul marginal;
2. Scăderea costurilor ca urmare a creşterii dimensiunilor producției prin lărgirea pieței;
3. Existența unei varietăți de alegere din partea producătorilor în privința bunurilor de producție şi a tehnologiilor utilizate şi din cea a consumatorilor legat de diversificarea bunurilor destinate satisfacerii consumului nemijlocit;
4. Atunci când nivelul de integrare depăşeşte stadiul uniunii vamale, pot să apară câştiguri suplimentare ca urmare a creşterii mobilității factorilor de producție şi coordonării politicilor monetare şi fiscale: acumularea de capital fizic, care se realizează prin investiții străine directe; o mai bună repartizare a forței de muncă.

Comerțul cu produse sensibile

Există încă anumite produse calificate drept “sensibile”, pentru care se consideră că protecționismul UE împiedică atingerea performanțelor noastre de export la nivelul potențialului.

România, cu o forța de muncă ieftină, deține un avantaj comparativ în industriile care înglobează multă manoperă sau sunt energo-intensive. Acestea sunt tocmai industriile “sensibile”: siderurgie, confecții-textile, încălțăminte, prelucrarea lemnului.

Liberalizarea treptată a importurilor comunitare de produse “sensibile” din România, nu a dus la o explozie a exporturilor noastre. Unul din motive este procesul accelerat de globalizare a economiei, în care s-a erodat mult marja de avantaj comparativ.

Calculând "indicele avantajului comparativ"[1] se constată că România deține avantaje comparative la anumite produse textile şi confecții, la unele produse siderurgice şi la unele produse din lemn. Dacă se aprofundează analiza pe ani, se constată că avantajele comparative variază relativ rapid de la o subgrupă la alta de mărfuri.

Rolul proximității geografice pare a fi exagerat în modelul gravitațional, de aceea potențialul nostru de export spre UE poate fi supraevaluat prin această metodă.

Înlăturarea barierelor vamale şi, deci, intensificarea comerțului, poate duce la creşterea productivității prin contactul cu parteneri cu un nivel al cercetării-dezvoltării mai ridicat. Simulările întreprinse de Bayoumi, Coe şi Helpman cu ajutorul modelului FMI MULTIMOD, au demonstrat importanța transferului de cercetare-dezvoltare între țările industriale dezvoltate şi cele în curs de dezvoltare prin legăturile comerciale dintre ele, pentru stimularea creşterii economice şi a dezvoltării lor.

Teoriile recente privind comerțul şi creşterea economică au subliniat importanța fluxului de cunoştințe încorporat în produsele ce sunt comercializate ca o cale potențială prin care poate avea loc transferul de tehnologie (Grossman şi Kelpman[2], şi Romer şi Rivera-Batiz[3]). Țările ce investesc puțin în cercetare-dezvoltare sau produc o gamă restrânsă de bunuri de consum şi/sau produse intermediare pot beneficia din cercetarea-dezvoltarea ce este întreprinsă în țările industriale. Prin examinarea unui eşantion de țări industriale dezvoltate şi țări în curs de dezvoltare, Coe, Helpman şi Hoffmaister[4] au demonstrat că transferul de cercetare-dezvoltare dinspre țările nordice spre țările sudice poate fi important şi semnificativ cantitativ.

Această observație se bazează pe studierea impactului comerțului la nivel agregat (ponderea importului) concomitent cu corelația dintre intensitatea cercetării-dezvoltării întreprinse de partenerii comerciali şi productivitatea factorilor interni de producție. Din acest studiu a rezultat clar efectul pozitiv al comerțului cu țările dezvoltate. S-a observat, de asemenea, că pentru produsele omogene şi nediferențiate (ca de exemplu materii prime), potențialul privind transferul de tehnologie este mai redus decât pentru produsele diferențiate şi sofisticate (echipamente şi produse intermediare).

Fluxul de cunoştințe transmis prin importurile din țările partenere avansate tehnologic reprezintă numai una din căile prin care poate avea loc transferul

---

[1] Se calculează ca raportul între ponderea produsului în valoarea exporturilor româneşti spre UE şi ponderea produsului în totalul importurilor în UE.

[2] Grossman G. M. and Helpman E., *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT-Press, Cambridge, 1992.

[3] Rivera-Batiz L., and Romer P., "Economic Integration and Endogenous Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 106,1991.

[4] Coe D.T., Helpman E., and Hoffmaister A.W., *CEPR Disscusion Paper Series*, N. 1133, North-South R&D Spillovers, London, 1995.

de tehnologie din aceste țări spre România. O altă sursă, la fel de importantă, poate apărea ca rezultat al succeselor la export al firmelor româneşti în UE. Literatura economică privind performanța relativă a firmelor cu activitate de export față de cele fără activitate de export este destul de slab prezentată. Pentru SUA, Bernard şi Jensen[1] au arătat că firmele exportatoare au obținut rezultate superioare celor neexportatoare pentru toți indicatorii de performanță, precum: mărimea firmei, valoarea adăugată, creşterea salariilor etc. Producerea unor bunuri competitive pe plan internațional şi comercializarea lor pe piața externă reprezintă un statut dificil de obținut. Aceasta arată că acele firme care au reuşit să devină exportatoare au căpătat cunoştințele necesare pentru a opera pe piețe diferite față de cele interne. Aceasta prezintă o importanță deosebită pentru România şi pentru țările în tranziție în general.

Gradul de difuzie a tehnicilor utilizate de filialele multinaționale depinde de capacitatea de absorbție a întreprinderilor autohtone, respectiv de dotarea cu resursele necesare pentru a facilita absorbția. Astfel, diverse informații se vor difuza într-un grad diferit şi cu o viteză diferită. În particular, inovațiile deosebite, relevante pentru producția anumitor bunuri, necesită noi investiții în ceea ce priveşte cunoştințele lucrătorilor şi echipamentele. De aceea, aceste tehnici speciale se răspândesc într-un grad mai redus decât know-how-ul generic care se poate implementa cu resursele existente în diferite tipuri de activități de producție. De asemenea, firmele multinaționale pot limita difuzia informațiilor tehnice relevante pentru industria respectivă către firmele domestice competitive pentru aşi putea menține ponderea pe piață. Pe de altă parte, aceste filiale ale firmelor multinaționale pot fi interesate în a facilita difuzia cunoştințelor manageriale şi de producție către furnizorii interni de produse şi servicii intermediare de la care acestea se aprovizionează, pentru a stimula creşterea calității şi eficienței produselor şi serviciilor oferite de acestea. În acest fel, efectele de difuzie a cunoştințe-lor se pot materializa nu numai în cazul industriilor respective dar şi în restul economiei.

Extinderea comerțului între noii intrați şi țările deja membre UE se va face diferențiat pe diferite stadii de producție. Cum este de aşteptat ca diviziunea internațională a muncii să se accentueze, apare riscul ca țările mai slab dezvoltate să se specializeze în produse aflate în primele stadii ale procesului de producție.

Lărgirea UE va produce o reaşezare în rețelele de producție şi distribuție din cadrul țărilor membre, analizele confirmând o integrare crescândă a Europei de Est în cadrul industriei occidentale.

[1] Bernard A. B., and Jensen J.B., “Exporters, Jobs, and Wages in US Manufacturing: 1976-1987”, *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, 1995.

4.3. Sectorul agricol

Termenul de “integrare”, luând în discuție diferitele interese care trebuie să se pună în acord, cunoaşte un evantai de conotații. Definirea sau caracterizarea termenului de integrare prezintă, din acest motiv, multe dificultăți. Cauza acestor dificultăți rezidă în extensiunea variabilă a sferelor fenomenelor economice pe care le include.

Acest capitol îşi propune să realizeze doar câteva delimitări problematice şi să contureze câteva premise metodologice.

Realizarea unei integrări a agriculturii româneşti în sistemul agricol comunitar reprezintă un proces sensibil. Caracterul emoțional al discuțiilor privind acest capitol trebuie căutat în faptul că produsele agricole, într-un anumit sens, prin caracterul de stabilitate asociat realizării unor politici echilibrate în sectorul agricol pot fi asociate bunurilor publice. Problema principală este următoarea: care politici economice trebuie aplicate în sectorul agricol? Sensurile integrării în ceea ce priveşte sectorul agricol sunt greu de armonizat. La una din extreme este desemnat un proiect conceput în prealabil care acoperă toate componentele unei acțiuni economice: obiective, conținuturi, strategii, evaluare. La cealaltă extremă problema vizează, în mod concret, organizarea şi structurarea conținutului procesului de integrare în domeniul agricol.

Identificarea costurilor şi beneficiilor sunt greu de cuantificat. Pe de o parte acest lucru se întâmplă pentru că agricultura românească este defazată comparativ cu cea comunitară. Efecte, cumulate în timp, ale politicii agricole comunitare sunt percepute astăzi ca generând costuri supradimensionate pentru bugetul comunitar. Aceleaşi politici, aplicate într-o agricultură românească slab capitalizată, sunt de natură să genereze beneficiile de început pe care aceste politici le-au avut asupra agriculturii comunitare. Problema care persistă este în ce măsură capacita-tea de absorbție a agriculturii româneşti va face ca sursele de finanțare ale agriculturii româneşti să nu se risipească ca urmare a unei productivități reduse în domeniul agricol. Care sunt efectele asupra strategiilor concurențiale ale agenților agricoli români, atât la nivel micro cât şi la nivel macro, generate de realizarea unor producții agricole mai mari sau mai mici. Costurile şi beneficiile sunt astfel determinate de intensitatea politicilor agricole aplicate. Studiul trebuie să identifice politicile care pot fi aplicate.

Echilibrul în sectorul agricol trebuie înțeles ca un cumul de politici aplicate pe parcursul unei perioade de timp. Costurile şi beneficiile asociate trebuie să fie considerate atât din perspectiva echilibrelor parțiale cât şi din perspectiva analizei echilibrului general. Analiza costurilor nete şi costurilor brute reprezintă un alt nivel al analizei.

Metodologia de identificare a diferitelor categorii de costuri şi beneficii specifice diferitelor etape de convergență a sectorului agricol românesc şi a celui comunitar:

1. Identificarea potențialului agricol al României. Care sunt punctele nevralgice ale politicilor aplicate în agricultură. O analiză comparativă a agriculturii din România cu cea a țărilor din regiune este de natură să ofere costurile neaplicării, aplicării defectuoase sau a aplicării cu întârziere a unor politici agricole;
2. Care sunt costurile aplicării cu întârziere a unor politici agricole în condițiile în care agricultura românească intră în acest sistem comunitar pre-cum şi care sunt beneficiile aduse de sistem ca urmare a constrângerilor pe care piața agricolă comunitară le va realiza în sensul aplicării unor politici agricole în România. Cu alte cuvinte, cum se pot disocia costurile pe care integrarea le presupune ca urmare a realizării cu întârziere a unor reforme în domeniul agricol în perioada anterioară intrării în sistemul agricol comunitar de alte costuri ale integrării;
3. Care este puterea de absorbție a sectorului agricol românesc de fonduri financiare. Care sunt politicile de finanțare agricolă din România şi care este situația finanțării agriculturii româneşti. Dacă aceste politici reuşesc să devină nişte politici de succes prea puțin contează dacă sumele sunt atrase de la bănci sau din fonduri UE;
4. Care sunt costurile şi beneficiile pe care concurența din interiorul UE le poate aduce agriculturii româneşti ținând cont de situația actuală a sistemului agricol al UE;
5. Deşi o serie de tendințe în sectorul agricol se pot întrezări în cadrul negocierilor din cadrul OMC, impactul rezultatelor negocierilor este relativ greu de apreciat.

Concluzia metodologică parțială ar fi că înainte de a se identifica costurile şi beneficiile intrării agriculturii româneşti în sistemul agricol al UE trebuie identificate costurile suplimentare neaplicării sau a aplicării întârziate a unor politici agricole în perioada premergătoare integrării în sistemul agricol comunitar.

Analiza balanței costuri-beneficii în cazul integrării agriculturii româneşti în sistemul agricol al UE presupune considerarea următoarei problematici:

1. Care este nivelul de capitalizare al agriculturii româneşti şi care sunt diferențele comparativ cu alte țari candidate, respectiv cu cele din sistemul agricol comunitar?
2. Care sunt avantajele comparative potențiale ale agriculturii româneşti şi care sunt posibilele politici de transformare a lor din intensive în forță de muncă, în intensive în capital?
3. Care sunt modificările predictibile ale politicilor agricole ținând cont de ponderea terenului agricol din România în cel al țărilor candidate şi membre ale sistemului agricol comunitar, precum şi de gradul ridicat de ocupare în agricultură?
4. Care sunt prognozele privind producția agricolă potențială. Cum s-a modi-

ficat sistemul de producție şi cum se explică modificările cererii pentru produsele agricole?

5. Care sunt diferențele de prețuri la producător şi care sunt costurile de producție a produselor agricole. Care ar putea fi impactul adoptării acquis-ului comunitar, a regulilor fitosanitare, veterinare şi de calitate asupra diferențelor de prețuri la producător?
6. Care ar fi efectele liberalizării comerțului cu produse agricole pentru România?
7. Care este situația investițiilor în infrastructură, transport şi mediu pentru agricultură?
8. Ținând cont de prețurile produselor agricole şi ponderea lor în totalul cheltuielilor zilnice, în ce măsură adoptarea unor măsuri nu va avea efecte inflaționiste?
9. În ce măsură sunt corelate fluxurile de fonduri din agricultură cu reforma structurală din agricultură?
10. Care se estimează a fi evoluția principalelor piețe de produs?
11. Care este efectul politicilor agricole asupra rentelor din agricultură?
12. Care este politica privind managementul riscurilor din agricultură?
13. Care este corelația între procesul tehnologic şi inelasticitatea cererii pentru alimente?
14. Care este magnitudinea fenomenului de şomaj ascuns din agricultură?
15. Cum sunt afectate prețurile produselor agricole şi veniturile fermierilor de către şocurile de ofertă?
16. Cum funcționează piața asigurărilor în domeniul agricol împotriva şocurilor de ofertă adverse?
17. Care sunt strategiile şi rezultatele strategiilor de susținere a regiunilor agricole defavorizate?
18. Cum se explică faptul că discrepanța dintre câştigurile salariale din sectorul agricol şi cel neagricol nu a diminuat semnificativ gradul de ocupare a forței de muncă în domeniul agricol?
19. În ce măsură persoanele plecate din România să lucreze în domeniul agricol al UE favorizează creşterea veniturilor agricultorilor români sau se poate vorbi de “agricultori urbani”?
20. Realizarea de simulări pe termen scurt şi termen lung, pe baza unor echilibre parțiale şi generale, privind modul în care reacționează parametrii economici ai agriculturii româneşti la scăderea prețului mondial al unui produs sau liberalizării comerțului. Realizarea unor astfel de simulări şi analize comparative pleacă de la premisa că în studiile bazate pe asumarea unui echilibru general, pe termen lung, sunt luate în calcul elasticități ale prețurilor mai mari decât studiile care pleacă de la un echilibru parțial pe termen scurt?
21. Cum se aşteaptă să evolueze potențialul agricol al României?
22. Care sunt tipurile de specializări agricole care se vor contura?

23. Cum au fost direcționate investițiile în agricultură. Care este situația investițiilor în mijloace fixe?
24. Cum vor evolua schimburile comerciale cu produse agricole alimentare cu țările terțe din afara UE şi în ce măsură aceste prognoze afectează politicile actuale?
25. Care este situația serviciilor de aprovizionare a agriculturii?
26. Care sunt politicile de îmbunătățire a sistemelor de achiziție?
27. Care sunt piețele relevante ale produselor şi care este gradul de integrare dintre firmele care produc produse alimentare şi producători?
28. Care sunt efectele sarcinilor fiscale asupra sectorului agricol din România?
29. Care este evoluția producției şi balanței comerciale cu produse agroalimentare. În ce măsură se poate vorbi de inflație importată?
30. Care este situația importurilor bunurilor de consum şi utilajelor agricole?
31. În ce măsură economia românească va resimți efectul dezinflaționist din interiorul UE ca urmare a liberalizării comerțului, ținând cont că prețurile produselor agricole sunt mai mari decât prețurile mondiale?
32. Cum vor fi afectate prețurile relative din economia românească ca urmare a politicilor agricole aplicate?
33. Care este nivelul de îndatorare al fermierilor români?
34. Cum poate fi analizat regimul proprietății în domeniul agricol român?
35. Care este situația privind adoptarea normelor de calitate şi siguranță?
36. Care este situația stocurilor de produse agricole?
37. Care sunt modificările prețurilor la produsele agricole aşteptate de fermierii români?
38. Care sunt barierele instituționale din economia românească care împiedică migrarea forței de muncă din agricultură către industrii care realizează produse cu valoare adăugată mai ridicată?

Sub aspect metodologic, analiza agriculturii româneşti presupune o dimensiune microeconomică şi o dimensiune macroeconomică. De aceea este esențială definirea subiecților microeconomici şi a subiecților macroeconomici precum şi a legăturilor dintre aceştia. Analiza microeconomică şi analiza macroeconomică pot beneficia de opiniile agenților din sectorul privat şi guvernamental. Formularea unor politici agricole trebuie să suporte un test de coerență care să integreze cele două dimensiuni ale studiului.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 117/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE MONDIALĂ

MODELAREA SCENARIILOR PENTRU STRATEGIA ECONOMICĂ DE INTEGRARE

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față a fost elaborat în cadrul temei
“Procese definitorii şi tendințe în integrarea economică europeană. Strategii de dezvoltare economică a României în perspectiva integrării în Uniunea Europeană”
realizată de Institutul de Economie Mondială
În cadrul
Programului Național de Cercetare CERES.
Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
“**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**”.
Contract 155/2001
Etapa P3/2

AUTORI:
prof. dr. Constantin Ciupagea (coord.)
Geomina Țurlea
Cristian Țurlea
Manuela Unguru
Diana Gheorghiu
Radu Gheorghiu

CUPRINS

I. INTRODUCERE 785

II. PRINCIPII ŞI METODOLOGII DE ELABORARE A SCENARIILOR DE INTEGRARE 786

III. CRITERIILE DE LA LISABONA ŞI PROVOCĂRILE ADRESATE ȚĂRILOR CANDIDATE 803

IV. INDICATORII STRUCTURALI - CEL MAI RECENT INSTRUMENT DE MĂSURARE A PERFORMANȚELOR ECONOMICE PROMOVAT DE UNIUNEA EUROPEANĂ 807

V. INDICATORII STRUCTURALI ŞI SCENARIILE DE INTEGRARE ALE ROMÂNIEI 810

BIBLIOGRAFIE 816

I. INTRODUCERE

Integrarea reprezintă atingerea țintelor de convergență socio-economică, ținte definite şi actualizate periodic conform imperativelor momentului istoric (pentru o discuție a conceptului de convergență vezi de exemplu Ghiță, 2002). Din punct de vedere pragmatic, convergența se defineşte printr-un set de indicatori aleşi ca reflectând acele criterii care se află dincolo de cerința de convergență. Este desigur întotdeauna vorba de atingerea unui standard de bunăstare similar, care să fie asigurat printr-o creştere durabilă. Definirea concretă a acestui criteriu diferă însă, nu numai de la un moment la altul, dar şi de la un caz la altul.

Prin statutul său de țară candidată România urmăreşte în primul rând îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga, respectiv "stabilirea unei economii de piață funcționale care să aibă capacitatea de a rezista presiunii competitive şi forțelor pieței din cadrul Uniunii Europene". Uniunea Europeană a trecut la monitorizarea progreselor înregistrate pe calea îndeplinirii criteriilor de la Lisabona, urmărind să devină "cea mai dinamică şi competitivă Economie Bazată pe Cunoaştere din lume până în 2010, menținând şi chiar accentuând coeziunea socială". Acest obiectiv va trebui să fie atins prin aşa-numita metodă de coordonare deschisă, în cadrul căreia benchmarking-ul joacă un rol foarte important (Keuning şi Verbruggen, 2001).

II. PRINCIPII ŞI METODOLOGII DE ELABORARE A SCENARIILOR DE INTEGRARE

Noțiunea de scenariu de modelare/prognoză se referă la previzionarea dinamicii de ansamblu a sistemului economic analizat. Acest exercițiu are drept obiectiv trecerea în revistă a rezultatelor potențiale ale anumitor decizii politice sau ale unor evoluții independente de mediul economic, dar care îl pot influența, şi minimizarea gradului de incertitudine care însoțeşte orice decizie.

Elementele componente ale procesului de definire a unui scenariu

Există câteva elemente necesare a fi implicate în elaborarea unui scenariu, şi anume:

1. **Un model al sistemului analizat**. Pentru a elabora un scenariu este nevoie de un model, de o formalizare matematică sau nu, a sistemului, de o "reprezentare simplificatoare a realității" (Varian, 1987). De cele mai multe ori, în elaborarea de scenarii se porneşte de la un model care "apare ca un ansamblu de ecuații, fiind o construcție simplificată a unui sistem economic care este folosit pentru a arăta acțiunea reciprocă, înlănțuirea, interdependența anumitor fenomene" (Abraham-Frois, 1988).
2. **Un set de variabile exogene** care să poată fi influențate exclusiv de către factori politici sau cu acțiune independentă asupra sistemului analizat (taxe, dinamici ale comerțului internațional etc.), astfel încât să se poată induce sau împiedica prin acțiune conştientă viitoare anumite traiectorii ale sistemului.
3. **Un set de ipoteze** care se aplică dinamicii viitoare a setului de variabile exogene, astfel încât pe baza coeficienților comportamentali ai modelului să se descrie traiectoriile alternative ale variabilelor țintă. Este posibil să se construiască şi modele ale căror dinamică să includă mecanisme de ajustare a coeficienților comportamentali la modificări majore ale mediului economic, dar acest lucru este mai puțin practicat deoarece se porneşte în general de la ipoteza unei inerții a comportamentelor umane care poate fi menținută chiar şi câțiva ani.
4. **Un set de variabile țintă**, respectiv întregul set de variabile endogene sau un anumit subset, care să fie urmărit pentru evaluarea efectelor dinamicii presupuse în scenarii asupra sistemului. Acestea descriu câmpul de soluții ale sistemului din care se aleg scenariile. În macromodelele economice, acest set include de obicei PIB-ul şi componentele sale, ocuparea şi/sau şomajul, condițiile de echilibru macroeconomic (deficitele balanțelor comerciale şi de plăți, deficitul bugetar, inflația şi cursul de schimb);
5. **Un scenariu de bază** care să descrie traiectoria sistemului în func-

ție de evoluția setului de variabile exogene în acea variantă care este considerată de referință. De obicei, acest scenariu este unul inerțial şi rezultă prin extrapolarea tendințelor reliefate de model, fără intervenții de politică economică sau mediu internațional.

6. **Un element perturbator sau un stimulent extern** respectiv modificarea care este introdusă prin intermediul ajustării variabilelor exogene şi care este de obicei justificată prin decizie politică.

7. **Un mecanism de feed-back** ce va permite ajustarea modelului şi a mecanismelor de prognoză şi realizare de scenarii la erorile în estimare. Mecanismul de feed-back poate să includă mecanisme de formare adaptivă sau rațională a aşteptărilor agentului reprezentativ, astfel încât modificările survenite în urma implementării anumitor ipoteze să fie preluate şi comportamental fără ca aceasta să implice scheme de corectare a coeficienților ecuațiilor din model.

8. **Un operator inteligent,** sau altfel spus, există întotdeauna un element de expertiză şi de evaluare intuitivă care joacă un rol deosebit de important în validarea rezultatelor atât ale prognozelor cât şi ale scenariilor.

O tipologie a scenariilor de modelare

Pe baza elementelor enumerate mai sus, din punct de vedere funcțional, se definesc trei mari tipuri de scenarii care se pot elabora:

• **Scenarii de simulare, scenarii care să analizeze efectele unei măsuri de politică punctuală asupra sistemului analizat**. În acest caz, scenariul alternativ rezultă prin modificarea valorilor unei singure variabile exogene sau a unui subset de variabile exogene foarte clar delimitat prin care se descrie o intervenție politică precisă sau un eveniment clar aşteptat care are efecte directe de obicei limitate la una sau câteva variabile țintă, restul de efecte asupra sistemului economic obținându-se datorită interdependențelor descrise de model. Şocurile astfel induse pot fi permanente sau tranzitorii, în funcție de construcția modelului şi a scenariului, dar de obicei aceste efecte se regăsesc în dinamica pe termen scurt a sistemului, care după atenuarea şocului se întoarce la echilibrul pe termen lung.

Una dintre condițiile de bază ale realizării în bune condiții ale unui asemenea scenariu de modelare, simulare sau prognoză este ca setul de variabile exogene să fie format exclusiv din variabile independente.

Asemenea scenarii se realizează de obicei pentru comensurarea efectelor unor măsuri de natură fiscală sau de politică monetară, a implementării stimulentelor pentru investiții sau pentru crearea de locuri de muncă etc., dar şi de exemplu pentru evaluarea efectelor asupra economiei ale şocurilor în cererea mondială sau a prețurilor pe piețele internaționale de mărfuri, a propagării crizelor financiare etc.

• **Scenarii de prognoză, sau "optimist" şi "pesimist", ("minim" şi "maxim")** care ar rezulta prin definirea unor intervale de încredere pentru variabilele exogene şi baleierea plajei de combinații rezultate. Acest procedeu, deşi foarte tentant în principiu, se loveşte în implementarea practică de câteva probleme reale, dintre care menționăm:

- **dificultatea matematică şi computațională a calculului, deloc de neglijat.** Recent, prin răspândirea unor tehnici moderne de tip Monte-Carlo (sau bootstrap) această dificultate a fost diminuată, deşi pentru sisteme de dimensiuni mari rămâne deosebit de serioasă;
- **dependența mare a rezultatului de natura distribuției valorii variabilelor exogene pe intervalul definit de utilizator. Î**n principiu, dacă se respectă strict condiția de independență a variabilelor componente ale setului de variabile exogene, fiecare dintre acestea poate avea distribuție normală pe intervalul ales, iar plaja de scenarii va descrie de asemenea o distribuție normală. De cele mai multe ori însă, este foarte dificil ca acest principiu să fie respectat, multe dintre exogene având cel puțin determinări comune.

• **Scenarii de traiectorie şi strategie,** respectiv cele care, pe baza unui set de exogene definite astfel încât să formeze un ansamblu coerent şi unitar de măsuri politice, permit evaluarea efectelor asupra sistemului analizat a angajării decidenților în susținerea unui proces de transformare sistemică. Acesta este cazul evaluării integrării economice asupra economiilor naționale, proces politic şi socioeconomic deosebit de complex. În acest caz, de obicei, scenariul de bază este cel în care nu are loc integrarea, iar cel alternativ este cel care descrie procesul de integrare. Din punct de vedere matematic şi tehnic, acest tip de scenarii se află la intersecția dintre celelalte două descrise mai sus.

Etapele elaborării scenariilor

Pasul 1: Rularea scenariului 1 (de bază)

Prima etapă implică trei subetape distincte:

1.1. prognoza exogenelor;
1.2. prognoza elementelor de ajustare;
1.3. alegerea setului de variabile țintă urmărite;
1.4. rularea modelului.

1.1. Prognoza exogenelor urmează reguli specifice fiecărui model în parte, mai precis naturii variabilelor exogene însele. De regulă, acestea se împart în:

- *variabile care descriu mediul internațional* şi care de obicei sunt extinse pornind de la prognoze ale organismelor internaționale;

- *variabile de politică economică* (taxe, rate şi alte variabile aflate la dispoziția guvernelor) care pentru scenariul de bază se mențin de regulă constante, sau, în cazul setării scenariului 1, dintr-un set de traiectorii se definesc valorile pentru setul de variabile exogene de bază;
- *alte variabile exogene* care se estimează de cele mai multe ori fie prin extrapolare lineară, fie ancorate de alte variabile exogene sau altele apropiate cunoscute, şi cu care se presupune că variază în paralel;
- *efecte ale schimbărilor legislative-instituționale certe şi cunoscute apriori* care pot afecta oricare dintre aceste variabile, dar şi coeficienții ecuațiilor comportamentale, în special cei ai trendurilor.

1.2. Prognoza elementelor de ajustare are în vedere faptul că există o componentă neexplicată prin model care trebuie avută în vedere la prognoză. Elementele de ajustare sunt asimilabile tehnic seriilor de erori, dar diferă conceptual de acestea. Astfel, nu este obligatoriu ca seria ajustărilor să fie de medie zero şi dispersie constantă, de aceea se caută prognozarea ei. Scopul elementelor de ajustare este să aproximeze elemente care nu au fost incluse în model sau chiar să corecteze (temporar) o ecuație care este sistematic sub- sau supraevaluată. În plus, prin manipularea acestei serii se reproduce la punctul de inflexiune dintre intervalul de estimare şi intervalul de prognoză valoarea înregistrată şi se evită astfel apariția în punctul respectiv a unor salturi inexplicabile. De asemenea, seria de ajustări poate fi utilizată pentru a introduce şocuri în anumite variabile exogene direct ca raport față de valorile de bază.

1.3. Alegerea setului de variabile țintă - împreună cu decidentul politic, analistul alege un subset de variabile endogene de maxim interes pentru decident, a căror valori sunt urmărite prin intermediul scenariilor. Alături de acestea, analistul alege deseori să urmărească şi alte variabile care pot să îi semnaleze diferite tipuri de eventuale erori sau să îi permită verificarea coerenței rezultatelor. Majoritatea softurilor de modelare permit construirea unor tabele tip care să fie imprimate sau afişate pe ecran şi care să conțină selecția de variabile țintă.

1.4. Rularea modelului şi elaborarea scenariului de bază - în această ultimă etapă a setării scenariului de bază, analistul rulează modelul pe intervalul de prognoză şi analizează rezultatele scenariului de bază. Dacă se va constata că rezultatele sunt credibile şi modelul este stabil, se poate trece la etapa următoare. Dacă dimpotrivă, modelul se comportă aberant, atunci se verifică (în această ordine):

- erorile de introducere de date în prognoza exogenelor;
- calitatea ajustărilor ad-hoc (de expert);
- credibilitatea prognozelor pentru alte variabile exogene, mai ales rezultatul concret al extrapolărilor;

- credibilitatea prognozelor folosite ca exogene în model, inclusiv a celor referitoare la variabilele internaționale;
- calitatea modelului şi a estimărilor. Verificarea are loc iterativ până când rezultatul este satisfăcător.

Pasul 2: Definirea intervenției sau a evenimentului perturbator

Această etapă presupune ca decidentul politic împreună cu analistul economic să definească următoarele:

2.1. asupra cărei/căror variabile exogene se va interveni;
2.2. care va fi durata (şoc permanent sau tranzitoriu) impactului;
2.3. care va fi amploarea impactului;
2.4. care sunt variabilele țintă ce se doresc urmărite.

De asemenea, analistul va decide dacă modelul pe care îl utilizează se pretează scenariului dorit de decident şi dacă prin construcție modelul permite intervenția exogenă în designul imaginat împreună cu decidentul.

Pasul 3: Rularea scenariului 2 (alternativ)

Această etapă este similară cu pasul 1, doar că se aplică pentru un alt set de exogene. De asemenea, se urmăreşte de regulă evoluția diferențelor procentuale între scenariul 1 şi 2 prin care se evaluează efectul intervenției sau a stimulentului analizat.

Specificitățile realizării scenariilor de simulare sau prognoză în condițiile tranziției

Principala piedică în realizarea de prognoze pentru economiile în tranziție este gradul mare de risc asociat şi care este intrinsec transformării sistemice. Totuşi modelele şi scenariile derivate din acestea, îşi au rolul lor foarte important şi în acest caz. Un scenariu este doar un viitor posibil. În cvasitotalitatea cazurilor, scenariile nu pot fi însoțite de probabilități de apariție. Ba chiar mai mult, deseori ele sunt concepute pentru a putea fi evitate. Este cazul chiar a scenariului aşanumit "inerțial" din modelul Dobrescu.

Confruntați cu riscul acestor incertitudini, nici guvernele şi nici grupările politice nu favorizează doar una dintre opțiunile disponibile, pentru a minimiza riscul de eşec. Pentru aceste grupuri, orice scenariu care duce la o performanță economică superioară în condiții de stabilitate va fi un scenariu acceptabil. În acelaşi timp, orice încercare de a creşte complexitatea modelului care stă la baza prognozelor implică riscuri şi dificultăți foarte mari. De aceea, decidenții politici ar trebui puşi în fața unor scenarii simple, care să includă cele mai explicite exprimări ale marilor agregate economice, din care să reiasă cu uşurință legăturile dintre variabilele angrenate în structuri modulare definite neambiguu. Dată fiind amploarea şi viteza modificărilor structurale, nu se poate aştepta o estimare precisă a viitorului, cu instrumentele de modelare existente care se bazează pe inerția comportamentelor. Totuşi scenariul trebuie să poată oferi cel puțin tendința generală a sistemului şi a principalelor sale componente.

În plus, modelul trebuie să ofere prin intermediul scenariilor o imagine clară a procesului de *catch-up* care precede şi însoţeşte integrarea. Pentru aceasta, este necesar să se definească şi să se armonizeze un set de indicatori care să constituie un *benchmark* suficient de clar, dar şi de cuprinzător pentru monitorizarea progresului.

Ţările candidate simulează dezvoltarea ulterioară aderării pe baza macromodelelor care sunt folosite în deciziile macroeconomice. Acestea sunt de regulă macromodele de prognoză mari, concentrate pe performanţa economică şi fără a pune un accent mare pe aspectele sociale ale tranziţiei şi integrării, cu excepţia ocupării. Această practică va trebui corectată atât la nivelul statelor membre cât şi al ţărilor candidate pentru a prognoza îndeplinirea criteriilor introduse de Conferinţa de la Lisabona.

Tabelul nr. 1

Numărul de modele macroeconomice pentru ţări candidate publicate până în 2001

Bulgaria	13
Cehia	3
Estonia	2
Ungaria	41
Letonia	3
Lituania	2
Polonia	59
România	15
Slovacia	1
Slovenia	2

Sursa: Dobrescu (2002), p. 30.

Studiul de caz 1: Republica Cehă

În Republica Cehă, modelarea scenariilor de integrare se face cu ajutorul câtorva modele alternative, între care HERMIN, implementat şi în România. Prezentăm aici pentru ilustrarea procesului de construcţie a scenariilor de integrare, pe scurt, rezultatele obţinute cu ajutorul macromodelului alternativ aflat la dispoziţia guvernului ceh (Sujanova şi Sujan, 1999). Modelul are o construcţie standard şi are drept obiectiv central estimarea creşterii outputului. Fără a intra în detalii, se poate spune că principalele relaţii care compun nucleul modelului reflectă profilul de economie deschisă mică al ţării:

- Creşterea PIB-ului şi fluctuaţiile acestuia depind de evoluţia exporturilor şi a investiţiilor reale;
- Exporturile depind de evoluţia comerţului mondial, dar şi de *lag*-urile investiţiilor care se presupune că vor creşte competitivitatea industrială;
- Inflaţia depinde de evoluţia salariilor şi de masa monetară;

• Există o legătură puternică între productivitate şi salariile reale, acestea din urmă ajustându-se imediat la evoluțiile ascendente ale productivității.

Cu ajutorul acestui model este definit scenariul de bază (nu se aplică stimuli de politică economică) şi următoarele scenarii alternative:

V01: **scenariul optimist în afara integrării europene:** se înregistrează progrese în implementarea economiei de piață, dar Republica Cehă nu se va integra în UE;

V02: scenariul pesimist în afara integrării europene: presiune populistă puternică, reforme structurale lente;

V1E: **scenariul de integrare optimist**, presupune o implementare eficientă a politicilor macroeconomice de către guvern şi Banca Centrală;

V2E: scenariul de integrare pesimist, în cadrul căruia, sub presiunea populistă, reformele structurale sunt implementate mult mai lent;

Diferența dintre scenarii rezidă în modificarea unor stimuli politici din cele patru arii fundamentale de politică economică (vezi tabelul CZ1), cu intensități diferite:

Tabelul CZ1

Ipotezele privind efectele integrării asupra politicilor economice în Republica Cehă

	Ipoteze calitative	Ipoteze cantitative - Rata medie de creştere estimată pentru perioada 2006-2010, %, față de scenariul de bază:
Politica de investiții	Reducerea taxei pe profit, creşterea ratelor de depreciere a capitalului fix, o anumită îmbunătățire a controlului asupra pieţelor de capital;	**Variabila proxi**: rata investițiilor fixe în PIB, prețuri curente; V01: 1,4%; V02: 0,4%; V1E: 0,9%; V2E: -0,3%
Politica de încurajare a exportului	Constă în diferite forme de susținere a exportului cum ar fi crearea unor condiții superioare de credite şi asigurări, promovare şi informare asupra pieţelor etc.;	**Variabila proxi**: rata exporturilor în PIB, prețuri curente; V01: 2,0%; V02: 0,2%; V1E: 2,6%; V2E: 1,1%
Politica salarială	Salariul va continua să crească în ritmuri apropiate de cele ale productivității muncii;	**Variabila proxi**: raportul dintre salariile medii reale şi productivitatea reală a muncii; V01: -0,7%; V02: 0,8%; V1E: -1,3%; V2E: -0,1%;
Politica monetară	Se vor modifica ratele de scont ale Băncii Centrale ca şi rezervele minime obligatorii ale băncilor comerciale;	**Variabila proxi**: ponderea masei monetare (M2) în PIB, prețuri curente; V01: -0,4%; V02: 0,4%; V1E: -0,1%; V2E: 0,4%
Politica ratei de schimb	Se presupune că Banca Centrală va interveni pentru a menține rata de schimb în interiorul unui culoar prestabilit.	**Variabila proxi**: rata de schimb a monedei naționale față de dolar; V01: -2,2%; V02: -1,5%; V1E: -1,7%; V2E: -1,2%

Sursa: adaptat după Sujanova şi Sujan (1999).

Efectele aderării la UE sunt în general pozitive, dar nu fără excepție. În funcție de scenariu, principalele rezultate sunt:

- O creştere substanțială a PIB, 6,3% în perioada 2006-2010 (V1E), deşi în absența unor reforme structurale hotărât implementate, rata de creşte-re a PIB-ului va scade sub cea obtenabilă în scenariul de bază (V2E);
- O scădere a inflației care ajunge la 2,7% în 2010 (V1E);
- În ciuda accelerării creşterii PIB, ocuparea va scade uşor ca urmare a unei creşteri mai rapide a productivității muncii (V1E), dar acest efect va fi sub cel care ar rezulta din scenariul de bază în absența reformelor structurale (V2E);
- • Deficitul comercial va scade, iar surplusul balanței serviciilor va creşte. Rezultatele sunt prezentate mai jos (tabelul CZ2):

Tabelul CZ2

Principalele efecte ale aderării la UE înregistrate pentru Republica Cehă

		V1E	V2E
PIB, prețuri constante	g[1]%	+1,2	-2,1
Deflatorul consumului privat	g%	-0,6	-0,3
Rata şomajului	a[2]	+1,4	-0,8
Ponderea deficitului de cont curent în PIB, prețuri curente	a	0,6	0,6
Consumul privat	g%	1,3	0,5
Consumul public	g%	+0,7	-0,3
Formarea brută de capital	g%	+1,5	+0,2

Sursa: adaptat după Sujanova şi Sujan (1999).

Studiul de caz 2: Polonia

Modelul folosit pentru simularea efectelor integrării este modelul W8 dezvoltat în cadrul Universității din Lodz de echipa condusă de profesorul W. Welfe (pentru o descriere amănunțită a modelului vezi Klein, Welfe şi Welfe, 1999).

Cu ajutorul acestui model sunt definite scenariile de integrare pentru Polonia, respectiv:

- **scenariul de bază** presupune că anul integrării este 2010;
- **scenariul alternativ** în care anul integrării este cel stabilit în prezent.

Ipotezele de lucru privind anul integrării sunt următoarele (Welfe, Welfe şi Florczak, 2001[1]):

– anularea tuturor taxelor vamale cu UE;

[1] Variație procentuală față de scenariul de bază. Diferență de rate de creştere față de scenariul de bază.

- deschiderea contului de capital şi relaxarea condițiilor de migrație a forței de muncă;
- agenți economici educați în spiritul economiei de piață care au aşteptări raționale asupra evoluțiilor economice.
- sunt presupuse valori diferite ale variabilelor exogene (şocuri) asociate integrării pentru variabilele de mai jos. Aceste şocuri sunt presupuse a fi generate de politici ajustate astfel:

Politica de susținere a investițiilor:

- investițiile private;
- investițiile străine;
- transferurile nete de capital dinspre UE;

Politica de comerț exterior:

- ponderea exportului în PIB;
- rata de schimb.

Scenariul de bază permite obținerea următoarelor rezultate pentru perioada 2006-2010: o rată de creştere a PIB de cca 4% pe an, o balanță comercială în deteriorare, dar o creştere în consecință a stocului de capital. Rata de utilizare a acestuia înregistrează doar o creştere moderată pe intervalul considerat, ceea ce va rezulta într-o creştere moderată a ocupării. Rata inflației ar fi fost un pericol în acest scenariu, fiind prognozată la nu mai puțin de 6-7% în 2010.

Scenariul alternativ arată că unul dintre efectele aderării la UE în cazul Poloniei este creşterea rapidă a investițiilor, ceea ce reprezintă un factor major în reconstrucția țării. Efectele se resimt în primii 5 ani de la aderare, unde se aşteaptă rate foarte ridicate de creştere. Creşterea cumulată a outputului pe orizontul de prognoză va fi de patru ori mai mare în acest caz decât în scenariul de bază. Principalul factor de creştere îl constituie, în cazul Poloniei, investițiile urmate de creşterea suplimentară a consumului şi susținută de creşterea exporturilor (cu 1,5-2 pp pe an mai mari decât în scenariul de bază). Deoarece importul va creşte peste valoarea din scenariul de bază, deficitul balanței comerciale se va menține ridicat. Creşterea productivității va fi mai mare în cazul aderării, deci ocuparea va creşte mai puțin. Ratele inflației vor scădea mai rapid după aderare. Ambii deflatori (ai PIB şi ai consumului) sunt aşteptați să ajungă în 2010 la 3-4%, ceea ce poate ridica temeri cu privire la capacitatea Poloniei de a răspunde criteriilor uniunii monetare înainte de anul 2010. Şi condițiile financiare sunt mai favorabile după aderare, inclusiv deficitul bugetar.

Pentru ambele scenarii, au fost create câte patru subvariante şi anume: (A) *creştere accelerată*, (B) *revenire susținută*, (C) *tensiuni în modelul de creştere* şi (D) *stagnare*. Rezultatele comparative față de scenariul de bază sunt prezentate în tabelul P1.

Tabelul P1

Rezultatele simulărilor pentru Polonia, % față de scenariul de bază, la sfârşitul perioadei de prognoză (2010)

		Amânarea integrării	Integrarea conform programului
PIB	A	61,8	97,8
	B	33,5	43,1
	C	2,1	2,6
	D	1,3	2,0
Consumul privat	A	33,4	66,9
	B	13,5	36,3
	C	-3,9	15,1
	D A	-18,5	-0,5
Investițiile brute		104,7	165,7
	B	44,0	104,3
	C	-15,8	4,4
	D	-25,5	-6,5
Cererea internă finală	A	60,5	100,5
	B	25,8	43,0
	C	-8,5	16,0
	D	-19,9	3,6
Exportul de bunuri şi servicii	A	58,2	109,4
	B	22,9	34,5
	C	-17,8	-18,8
	D	-37,2	-38,3
Importul de bunuri şi servicii	A	56,6	112,0
	B	12,4	69,7
	C D A	-8,3	14,1
		-26,5	-6,8
Productivitatea forței de muncă		57,2	85,6
	B C	32,7	44,7
		-2,6	-0,7
	D	-4,3	-1,8
Ocuparea	A	2,9	6,5
	B	0,6	-1,1
	C	-12,1	-3,4
	D	-22,6	-13,2
Salariul real mediu	A	12,7	36,3
	B	10,7	16,1
	C	19,7	23,8
	D	28,0	29,2
Deflatorul consumului privat	A B	8,3	-8,2
		-4,0	-17,8
	C	-3,1	11,0
	D	-2,1	-2,2

Sursa: ibidem.

Studiul de caz 3: România

Nu s-a elaborat încă în România un scenariu care să descrie efectele economice ale integrării în UE pe baza unor simulări de macromodel după 2008. Aceasta s-a considerat a fi prematur, şi în consecință, scenariile elaborate atât pentru uzul guvernului, cât şi pentru elaborarea Programului Economic de Preaderare se opresc la anul 2007, anul presupus al aderării.

Cu toate acestea, experiența de scriere a scenariilor aşa cum sunt ele concepute în cadrul principalelor macromodele, macromodelul Dobrescu, folosit în cadrul Comisiei Naționale de Prognoză şi Băncii Naționale a României pentru prognozele oficiale şi modelul HERMIN, implementat în cadrul Ministerului de Finanțe pentru asistarea procesului de construcție bugetară, va sta la baza elaborării scenariilor pentru integrare, iar unele aspecte conceptuale legate de procesul în sine de elaborare a scenariilor merită să fie scoase în evidență în această perspectivă.

În plus, direct sau indirect, perspectiva integrării este luată în calcul de ambele exerciții de modelare. Modelul HERMIN are o structură specifică unei economii de piață pe deplin funcționale, dezechilibrele şi abaterile curente fiind preluate de valorile coeficienților. Aceste valori sunt actualizate în fiecare an, astfel încât procesul de convergență este surprins şi prin ajustarea valorilor coeficienților. Modelul Dobrescu, dimpotrivă, este conceput astfel încât să țină seama de starea curentă a economiei, chiar dacă aceasta implică adoptarea unor relații ad-hoc sau imperfect justificabile teoretic. Modelul Dobrescu este regândit periodic în definirea variabilelor, astfel încât odată la un an sau doi o nouă variantă devine disponibilă. Prin specificare glisantă, modelul Dobrescu se adaptează la traiectoria economiei româneşti nu doar prin intermediul variației coeficienților, dar şi prin redefinirea relațiilor funcționale. În fine, cel de-al treilea model avut în vedere în această analiză este o variantă a modelului Dobrescu, respectiv modelul Dobrescu-LINK. Acest model stă la baza prognozelor bianuale pe care Organizația Națiunilor Unite le produce în cadrul Proiectului LINK, modelul LINK-Dobrescu fiind deja integrat în sistemul tuturor modelelor economiilor naționale şi rulat împreună cu celelalte modele naționale subcomponente.

Modelul Dobrescu (Dobrescu, 2002) este un model de dimensiuni mari şi complexitate ridicată şi a cărui caracteristică definitorie este aceea că ia în calcul ipoteza conform căreia o anumită variabilă endogenă esențială reprezintă variabila țintă a întregului sistem. Valoarea expectată a acesteia pentru perioada de ana-liză este estimată separat. Macromodelul admite drept urmare o funcție obiectiv care constă în diferența dintre valoarea rezultată din model a variabilei țintă şi valoarea expectată a acesteia. Modelul Dobrescu este format din trei blocuri 1. **out-putul şi absorbția** (outputul real, absorbția internă, exportul net, prețurile); 2. **factorii de producție şi veniturile din muncă** (fondurile fixe, ocuparea, productivitatea muncii, veniturile din muncă); 3. **variabilele financiare şi monetare** (veniturile şi cheltuielile bugetului general consolidat, masa

monetară în sens larg, multiplicatorul monetar, viteza de circulaţie a banilor, datoria publică şi datoria externă totală). La acestea se adaugă un bloc demografic separat.

În această lucrare vom trece în revistă, pentru ilustrare, scenariile elaborate pe baza macromodelului pentru PEP 2002. Aceste estimări au fost publicate în Dobrescu (2002) şi Dobrescu (2002b). Cele două scenarii sunt:

- **Scenariul Dezirabil** (SD), care reflectă performanţele **prevăzute** în "Strategia pe termen mediu a României" (2000) şi în varianta 2001 a "Programului Economic de Preaderare" (2001), şi
- **Scenariul Moderat** (SM), care admite posibilitatea unor rate de creştere mai scăzute.

Ambele scenarii au însă în vedere ipoteza că atât guvernul cât şi Banca Naţională vor acţiona ferm în direcţia **relaxării** constrângerilor care limitează creşterea economică.

SD. Scenariul Dezirabil - Ipotezele de calcul

1. Dinamica populaţiei totale, a populaţiei de peste 15 ani, ca şi a forţei de muncă au fost prognozate pe baza blocului demografic. Ratele de participare a forţei de muncă la activitatea economică sunt prevăzute să crească. Numărul de pensionari se menţine constant.

2. Politica de venituri poate susţine procesul de dezinflaţie date fiind extinderea şi consolidarea pactului social încheiat între guvern, sindicate, asociaţiile patronale.

3. Ponderea cheltuielilor publice în produsul intern brut este menţinută constantă (34,2%) pe întregul interval, paralel cu o uşoară **relaxare** a fiscalităţii (o scădere a ponderii veniturilor în PIB). În aceste împrejurări, deficitul bugetar s-ar situa la aproximativ 3%.

4. Politica monetară va urmări remonetizarea economiei, prin creşterea bazei monetare şi a ratelor rezervelor minime obligatorii.

5. Scenariul Dezirabil menţine rolul de locomotivă a creşterii exporturilor. Se realizează astfel şi o corecţie a deficitului de cont curent. Acest rezultat include ipoteza creşterii cursului de schimb nominal într-un ritm inferior dinamicii preţurilor.

6. Politica de reforme va transforma România într-un mediu de afaceri favorabil, influxurile de investiţii străine (directe şi de portofoliu) vor creşte substanţial, şi va avea loc o majorare a finanţărilor nerambursabile.

SD. Scenariul Dezirabil - Rezultatele simulărilor

- modificare procentuală față de anul precedent -

Indicatorul	2002	2003	2004	2005
Produsul intern brut, prețuri constante	4,50	5,12	4,97	4,88
Absorbția internă, prețuri constante, din care:	2,93	4,34	5,03	5,02
Investițiile	5,70	6,47	9,68	9,58
Exporturile de bunuri şi servicii	5,12	5,08	7,98	8,24
Importurile de bunuri şi servicii	1,81	3,53	8,26	8,70
Cursul de schimb (nivel mediu anual)	18,41	10,13	5,98	5,41
Deflatorul produsului intern brut	23,54	14,29	9,64	9,00
Indicele mediu anual al prețurilor de consum	23,97	14,54	9,80	9,16
Productivitatea muncii (PIB pe o persoană ocupată), prețuri constante	3,83	3,97	4,01	3,86
Populația ocupată	0,65	1,10	0,92	0,98
Rata şomajului (medie anuală)	11,46	10,21	9,00	7,82
Multiplicatorul monetar (M2/M0)	4,67	4,92	5,17	5,42
Viteza de circulație a banilor (PIB/M2)	4,14	4,04	3,80	3,35
Ponderea veniturilor bugetului general consolidat în	0,3121	0,3112	0,3107	0,3102
Ponderea cheltuielilor bugetului general consolidat în	0,3420	0,3420	0,3420	0,3420
Ponderea deficitului bugetului general consolidat în	-0,0299	-0,0308	-0,0313	-0,0318
Ponderea deficitului balanței comerciale în PIB	-	-	-	-

Sursa: Dobrescu (2002b).

SM. Scenariul Moderat - Ipotezele de calcul

1. Ipotezele calitative ale acestui scenariu sunt similare celor din scenariul dezirabil. Unele ipoteze de calcul sunt comune: indicatorii demografici, corelația dintre creşterea în termeni nominali a cursului de schimb şi inflația internă, evoluția bazei monetare şi a ratei rezervelor obligatorii.

2. Cele mai importante diferențe se referă la politica veniturilor, considerată mai laxă în Scenariul Moderat.

3. Pornind de la aceleaşi considerații, scenariul moderat presupune niveluri mai ridicate ale cheltuielilor bugetare pentru servicii publice, protecție socială şi acțiuni economice. Pentru a evita creşteri excesive ale deficitului bugetar, s-a eliminat ipoteza unei **relaxări** a impozitării pe salarii (utilizată în scenariul dezirabil).

4. Dacă economia nu reacționează rapid la aprecierea reală a monedei naționale, exporturile pot înregistra ritmuri mai reduse de creştere. Şi influxurile de capital **străin** sunt considerate a fi mai reduse.

SM. Scenariul Moderat - Rezultatele simulărilor

- modificare procentuală față de anul precedent -

Indicatorul	2002	2003	2004	2005
Produsul intern brut, prețuri constante	3,41	3,55	4,08	4,57
Absorbția internă, prețuri constante	2,29	4,06	4,19	4,31
• din care: investițiile	3,68	8,41	9,64	9,09
Exporturile de bunuri şi servicii	3,61	6,86	8,55	8,53
Importurile de bunuri şi servicii	1,60	8,45	8,71	7,74
Cursul de schimb (nivel mediu anual)	19,51	16,16	11,27	6,31
Deflatorul produsului intern brut	24,84	20,72	15,29	9,98
Indicele mediu anual al prețurilor de consum	25,29	21,09	15,56	10,15
Productivitatea muncii (PIB pe persoană ocupată), prețuri constante	3,12	2,95	3,42	3,64
Populația ocupată	0,29	0,58	0,65	0,90
Rata şomajului (medie anuală)	11,78	10,99	10,04	8,95
Multiplicatorul monetar (M2/M0)	4,67	4,92	5,17	5,42
Viteza de circulație a banilor (PIB/M2)	4,14	4,21	4,12	3,65
Ponderea veniturilor bugetului general consolidat în PIB	0,3133	0,3206	0,3193	0,3179
Ponderea cheltuielilor bugetului general consolidat în PIB	0,3430	0,3510	0,3520	0,3550
Ponderea deficitului bugetului general consolidat în PIB	-0,0297	-0,0304	-0,0327	-0,0371
Ponderea deficitului balanței comerciale în PIB	-0,06930	-0,07460	-0,07567	-0,07300

Sursa: Dobrescu (2002b).

Principalele diferențe dintre cele două scenarii vizează dinamica outputului şi inflația, cu efecte asupra întregului sistem de indicatori. În scenariul moderat creşterea are loc la rate mai mici datorită dinamicii mai reduse a exporturilor. În schimb, un IPC mai mare în scenariul moderat provine dintr-o politică monetară mai relaxată. Outputul mai mic şi inflația mai mare în scenariul moderat sugerează un decalaj de ofertă agregată între cele două scenarii, ceea ce se va regăsi în decalaje la nivelul cererii agregate şi al consumului, investițiile rămânând relativ ridicate. Dobrescu (2002) argumentează susținut în favoarea schimbărilor de na-tură instituțională care ar favoriza scenariul dezirabil. Este vorba de: (i) clarificarea pe termen lung a drepturilor de proprietate şi continuarea procesului de privatizare; (ii) consistența funcțională şi stabilitatea cadrului legislativ; (iii) finalizarea reformei sectorului bancar; (iv) contracararea efectivă a monopolurilor economice şi corupției. Acest proces înseamnă totodată încurajarea competiției prin simplificarea procedurilor de intrare pe piață şi **grăbirea** procedurilor de falimentare (ieşirea de pe piață), ca şi o **îmbunătățire** semnificativă a mediului de afaceri. În absența acestor **schimbări**, nu numai

scenariul dezirabil, dar şi cel moderat, **rămân** nimic altceva decât un simplu exercițiu intelectual".

Aceste două scenarii descriu două traiectorii diferite ale economiei româneşti în perioada de preaderare. Autorul nu împinge orizontul de prognoză dincolo de anul prognozat al integrării, dar verifică prin intermediul macromodelului măsura în care cele două traiectorii permit satisfacerea criteriilor de integrare în vecinătatea datei prevăzute. În acest sens, scenariile propuse pot fi numite "de integrare".

Acelaşi lucru se poate afirma şi despre scenariile propuse de **modelul Dobrescu-LINK**. Caracteristicile acestuia definesc un model al unei economii mici şi deschise, care păstrează anumite trăsături ale tranziției, dar se apropie din ce în ce mai mult de mecanismele economiei de piață. Modelul deține un bloc relativ dezagregat al balanței de plăți externe, precum şi o detaliere apreciabilă a sub-componentelor bugetare, care permit o bună analiză a politicilor economice fiscale şi monetare. Efectul progresului tehnologic se regăseşte în funcția de productivitate, în timp ce creşterea cheltuielilor destinate îmbunătățirii calității factorului uman împreună cu fluxurile de investiții străine directe influențează pozitiv progresul tehnic. Mai multe amănunte asupra construcției acestui model pot fi studiate în (Dobrescu, 2000), respectiv (Ciupagea, 2000), lucrări care prezintă structura modelului *in extenso*.

Pe baza acestui model au fost elaborate de către autorii acestui studiu două scenarii alternative plecând de la premisa diferențierii lor în funcție de fondurile transferate dinspre Uniunea Europeană către România şi în funcție de nivelul fluxurilor de investiții străine directe absorbite de economia românească.

Scenariile propuse pentru rulare pe orizontul de timp 2001-2008 au fost diferențiate după valorile ce caracterizează procesul de integrare europeană în mod decisiv: fondurile transferate de Uniunea Europeană către România şi fluxurile de investiții străine directe intrate în țara noastră pe perioada de prognoză. Plecând de la aceste diferențe, apar şi alte modificări la nivelul unor mărimi economice afectate prioritar de ritmul şi consistența etapelor preaderării.

Scenariul de bază presupune - conform actualului Program Economic de Preaderare al României, prezentat Comisiei Europene în toamna acestui an consistența politicilor economice şi sociale implementate în scopul atingerii obiectivului de integrare europeană într-o perioadă relativ scurtă de timp (înainte de anul 2007). Ca urmare a câştigului de credibilitate a guvernului şi a economiei româneşti, se presupune că Uniunea Europeană va continua programul normal de finanțare a reformelor prin intermediul fondurilor "structurale", iar economia în sine va atinge gradul de atractivitate dezirabil pentru a asigura fluxuri anuale de ISD mult mai mari decât cele intrate în perioada 1990-2000.

Ipotezele principale ale scenariului de bază sunt următoarele:

- *Condiționări externe*: Prognozele de prețuri mondiale şi de cerere mondială pentru produse comercializabile sunt luate din Prognoza ONU-LINK.

- *Politica fiscală*: Menține ratele actuale de impozitare şi structura actuala a cheltuielilor bugetare, cu mici excepții:

Este luată în calcul o capacitate crescută de colectare a veniturilor, din 2003. Sunt crescute uşor ponderile cheltuielilor cu educația, asistență socială, sănătate, cercetarea-dezvoltarea, apărarea în cheltuielile bugetare, în detrimentul altor categorii.

Dacă ponderea veniturilor bugetare în PIB creşte, sunt crescute investițiile guvernamentale.

- *Politica monetară:*

Uşor restrictivă, dobânzile reale pozitive, mici.

Intervenție uşoară de depreciere a cursului de schimb, pentru a evita efectele asupra deficitului comercial generate de tendința normală de apreciere reală.

- *Fluxuri de capital financiar*

Investițiile străine directe îşi cresc uşor ponderea în total investiții, în perioada 2002-2004, trecând peste pragul de 10% în fiecare an (15% în 2004).

Veniturile din privatizare încep să se reducă gradual începând cu 2004.

Creditele nerambursabile externe condiționează necesitatea unor investiții guvernamentale "pereche" (partea română de cofinanțare a proiectelor de investiții).

Transferurile nerambursabile dinspre Uniunea Europeană ating următoarele ponderi în produsul intern brut al României: 1,5% în anul 2001, 2% pe an în perioada 2002-2005, 2,5% pe an în 2006-2007, respectiv 3% după 2008.

Spre deosebire de scenariul de bază, **scenariul alternativ** presupune inconsistența programului de preaderare având efectul final de neatingere a scopului de integrare în Uniunea Europeană, datorită pierderii credibilității decidenților politici români, atât pe plan intern, cât şi pe plan internațional. Diferențele principale față de ipotezele scenariului de bază sunt prezentate în continuare:

- Creşterea prețurilor petrolului pe plan internațional, cu 20% în 2002, față de 4% în scenariul de bază;
- Menținerea fluxurilor anuale de ISD la nivel constant în total investiții (8-10%);
- Neintervenție asupra cursului de schimb, lăsat să floteze liber sub influența deficitului comercial şi a intrărilor de capital;
- Politica de creştere a rezervelor valutare ale BNR mai puțin accentuată;
- Reducerea transferurilor destinate României, provenite din Uniunea Europeană la un nivel situat la jumătate din cel presupus în scenariul de bază.

Este evident că scenariul alternativ, considerat pesimist sau moderat, conduce la nerealizarea țelului de aderare a țării noastre în 2007, efectele ur-

mând a fi observabile începând cu anii 2003-2004 la nivelul lipsei de performanță a economiei româneşti.

Dacă modelul Dobrescu şi Dobrescu-LINK sunt concepute şi utilizate pentru definirea de traiectorii şi scenarii strategice, modelul HERMIN este destinat construcției bugetare şi rezolvării unor scenarii punctuale. Aceste scenarii se referă la decizii politice concrete care preced etapa integrării, ceea ce este în afara obiectivului urmărit aici, respectiv scenariile elaborate în vederea monitorizării procesului de integrare. Desigur, scenarii pe tiparul celor realizate pentru integrare pot fi imaginate şi pe baza modelului HERMIN, aşa cum este prevăzut pentru etapa următoare. De altfel, modelul HERMIN şi scenariile obținute pe baza lui au fost detaliate în etapa anterioară acestei lucrări.

III. CRITERIILE DE LA LISABONA ŞI PROVOCĂRILE ADRESATE ŢĂRILOR CANDIDATE

Din analiza scenariilor de integrare şi a practicilor încetăţenite de evaluare a efectelor integrării se pot trage câteva concluzii interesante. Astfel:

- integrarea pare să genereze efecte pozitive asupra economiilor în tranziţie pe total, dar nu se poate substitui eforturilor interne care sunt cele mai importante în atingerea ratelor de creştere necesare;
- practica de modelare economică se concentrează asupra indicatorilor economici, singurii indicatori abordaţi din sfera socială fiind din sfera ocupării.

Este important să se aibă în vedere faptul că integrarea în UE este pentru ţările candidate doar un pas în realizarea convergenţei economice, procesul de prindere din urmă (catch-up) continuând chiar cu intensitate mai mare după integrare. Cele mai multe dintre ţările candidate au subliniat în Programele Economice de Preaderare care sunt reformele structurale de care au nevoie pentru a participa la procesul de coordonare a eforturilor de armonizare în care sunt angrenate ţările membre ale UE.

Or, în prezent, ţările UE se concentrează asupra parcurgerii criteriilor de la Lisabona, respectiv creşterea ocupării, a productivităţii şi a competitivităţii, dar şi a coeziunii sociale. Continuarea şi accelerarea procesului de reformă structurală coroborate cu strategii macroeconomice şi de rată de schimb favorabile creşterii şi cu deficite bugetare sustenabile sunt esenţiale pentru integrarea cu succes a statelor candidate în economia UE şi accentuarea potenţialului lor de creştere.

Obiectivele strategiei de la Lisabona pentru care sunt stabilite valori şi termene de realizare

Ocuparea

- o rată medie de ocupare de 70% în 2010;
- o rată medie de ocupare a populaţiei feminine de 60% în 2010;
- o rată medie de ocupare pentru populaţie între 55-64 de ani de 60% în 2010;
- o creştere cu 5 ani a vârstei de pensionare până în 2010;
- facilităţi de îngrijire a copiilor disponibile pentru 90% dintre copiii peste 3 ani şi pentru 33% dintre cei sub 3 ani.

Cercetare-inovare

- atingerea pragului de 3% din GDP alocaţi activităţilor de cercetare, dintre care 2/3 să provină din sectoral privat;
- 100% dintre şcoli să fie conectate la Internet până în 2010;

Reforma economică

- implementarea completă a Planului de Acţiuni pentru Capital de Risc până la sfârşitul anului 2003 şi a Planului de Acţiuni pentru Servicii Financiare până în 2005;

- transpunerea în legislația națională a 98,5% din Directivele privind Piața Internă;
- pentru nici una dintre aceste directive să nu se depăşească mai mult de 2 ani până la adoptarea în legislația națională;
- deschiderea piețelor producătoare de energie pentru consumatorii industriali până în 2004, urmând cea pentru consumatorii casnici;
- capacitatea de export de energie să se situeze la nu mai puțin de 10% din capacitatea instalată până în 2005;
- reglementări armonizate la nivel european pentru transportul aerian până în 2004.

Coeziune socială

- reducerea la jumătate a abandonului şcolar;
- reducerea până în 2010 a ponderii celor amenințați de sărăcie.

Mediu, dezvoltare sustenabilă

- progres vizibil în reducerea emisiilor de gaze până în 2005;
- un obiectiv indicativ pentru ponderea energiei obținută din surse neconvenționale stabilit la 22% până în 2010;
- combaterea modificărilor de climă; atingerea aceluiaşi obiectiv de 22% şi pentru consumul brut de energie.

Sursa: Handler şi Scherrer (2003).

Obiectivele de la Lisabona şi cazul țărilor în tranziție

Pentru majoritatea țărilor candidate, procesul de *catch-up* măsurat în PIB pe locuitor la paritate standard se dovedeşte lent. Ajungerea din urmă va dura, acest lucru este cunoscut, totuşi adevărata provocare rămâne sustenabilitatea şi ireversibilitatea creşterii. Aceste caracteristici presupun atât reducerea diferențialelor de productivitate, cât şi creşterea ocupării până la niveluri comparabile cu cele din țările UE.

Specialiştii (vezi Handler şi Scherrer, 2003) consideră că cele mai importante deziderate ale țărilor în tranziție legate de apropierea acestora de modelul UE (post-Lisabona) ar trebui să fie următoarele:

1. Creşterea ocupării şi stimularea muncii: acesta este un obiectiv foarte dificil de realizat pentru țările în tranziție care au trecut prin perioade lungi de disponibilizări. Cheia contracarării efectelor negative ale acestora şi reluarea trendului crescător stă în combaterea şomajului, în special a şomajului pe termen lung şi a şomajului în rândul tinerilor. Măsurile concrete recomandate şi care ar urma să determine cât de rapid se va realiza convergența în domeniul ocupării sunt:

- creşterea efectului stimulatoriu al sistemului fiscal şi a celui de ajutoare sociale, în particular pentru salariații cu venituri mici;
- în mod deosebit, creşterea stimulentelor pentru muncă;
- o atenție deosebită trebuie acordată evoluției salariilor, întărind legătura dintre creşterea productivității şi creşterea salariilor;
- creşterea flexibilității în ocupare printr-o revizuire atentă a legislației muncii;

- concentrarea asupra unor politici active de ocupare, eficiente şi cu obiective precise.

2. Întărirea competiţiei şi eficienţei pe pieţele bunurilor şi serviciilor. Pieţe libere şi competiţie mai ridicată sunt catalizatorii inovaţiei şi dezvoltării afacerilor. Măsurile cheie care să îmbunătăţească mediul de afaceri sunt:

- întărirea competiţiei şi stabilirea unei structuri instituţionale care să includă autorităţi de reglementare independente sunt elementele cele mai importante;
- deşi s-au înregistrat progrese importante în multe dintre ţări, există deficienţe ce trebuie corectate în ceea ce priveşte povara administrativă asupra afacerilor, reforma în sistemul judiciar şi calitatea capacităţii administrative a autorităţilor centrale şi locale;
- în unele dintre ţări, trebuie rezolvate problemele legate de reglementările şi procedurile de ieşire de pe piaţă (falimente);
- după aderare, o atenţie deosebită va trebui să fie acordată satisfacerii obligaţiilor care decurg din participarea ţării la formarea pieţelor interne europene, în mod particular transpunerea rapidă şi eficientă a Directivelor UE;
- ajutorul de stat trebuie limitat şi redirecţionat către măsuri orizontale;
- reforma agriculturii rămâne o problemă deosebit de importantă în multe dintre ţările în tranziţie, unde agricultura de subzistenţă practicată nu permite realizarea de venituri din vânzarea produselor agricole, în timp ce sistemul de ajutoare sociale este astfel conceput încât nu oferă nici un stimulent pentru schimbare.

3. Continuarea reformelor pe pieţele financiare. Restructurarea sistemului bancar şi privatizarea ar trebui să adauge stabilitate sectorului financiar în ţările în tranziţie. Următoarele reforme au fost identificate ca fiind deosebit de importante:

- adoptarea de măsuri care să contribuie la evitarea constrângerilor de creditare şi să grăbească realizarea convergenţei în termeni reali;
- implementarea rapidă a reglementării serviciilor financiare conform legislaţiei UE;
- acordarea unei priorităţi mai mari creditelor ieftine şi disponibilizării fondurilor de *start-up* şi de risc;
- s-a înregistrat progres important în crearea structurii instituţionale adecvate, dar anumite aspecte trebuie încă rezolvate.

4. Creşterea calităţii finanţelor publice. Întrunirea care a avut loc între Miniştrii de Economie şi Finanţe din ţările membre ale UE şi autorităţile corespunzătoare din ţările candidate, pe data de 5 noiembrie 2002, s-a încheiat cu concluzia că obţinerea unor poziţii fiscale sustenabile pentru unele dintre ţările candidate necesită eforturi superioare celor prevăzute în cadrul programelor economice de preaderare. Mai mult decât atât, ţările în tranziţie vor trebui să îşi

accentueze eficiența colectării veniturilor şi a alocării resurselor prin reforme structurale şi instituționale. Astfel, provocările pentru finanțele publice sunt:

- lărgirea bazei de taxare şi rezolvarea ineficienței în colectarea şi administrarea taxelor;
- creşterea investițiilor în domenii cheie, cum ar fi R&D, capitalul uman şi infrastructura, pentru a alimenta şi susține competitivitatea şi creşterea;
- elaborarea unor norme clare privind controlul alocării resurselor la nivel local şi regional.

5. Continuarea reformei sistemului de pensii şi de sănătate. Îmbătrânirea populației ar putea induce modificări dramatice în ratele potențiale de creştere. Astfel, răspunsul politic va trebui să acopere:

- efectele reducerii forței de muncă şi a creşterii ratei de dependență prin creşteri susținute ale productivității;
- efectele creşterii cheltuielilor bugetare şi a sistemului de sănătate prin reforme specifice.

6. Accelerarea tranziției către economia bazată pe cunoaştere. Importante corecții apar ca necesare în domeniul educației în cazul țărilor în tranziție. Nivelurile scăzute ale cheltuielilor de R&D şi IT pot afecta procesul de *catch-up* în cazul țărilor în tranziție prin limitarea ratelor potențiale de creştere a productivității. Autorii citați arată că în acest domeniu, necesitățile pe care ar trebui să le îndeplinească țările în tranziție sunt:

- continuarea reformei sistemului educațional;
- o atenție sporită trebuie acordată transferului tehnologic şi dezvoltării treptate a proceselor de producție şi a outputurilor.

IV. INDICATORII STRUCTURALI - CEL MAI RECENT INSTRUMENT DE MĂSURARE A PERFORMANȚELOR ECONOMICE PROMOVAT DE UNIUNEA EUROPEANĂ

Obiectivul stabilit de Conferința de la Lisabona a plasat obiectivele de natură socioeconomică mult mai sus pe lista de priorități a Comisiei Europene. Ca rezultat direct al acestui summit s-a decis publicarea raportului sintetic anual, care să fie discutat în cadrul întâlnirii de primăvară a Consiliului Europei şi care să permită o trecere în revistă a evoluțiilor din patru domenii de politică economică: ocupare, inovare, reformă economică şi coeziune socială.

Câteva luni mai târziu, la întâlnirea Consiliului Europei de la Nisa (decembrie 2002), a fost adoptată Agenda Socială Europeană, care se concentrează în primul rând asupra obiectivului ocupării depline prin crearea de mai multe locuri de muncă şi care să permită o realizare mai deplină şi în condiții superioare a personalității fiecărei persoane. Ocuparea deplină este văzută ca un mijloc esențial de combatere a excluziunii sociale şi de menținere a creşterii economice sustenabile chiar în condițiile îmbătrânirii populației. Metoda aleasă, numită *coordonare deschisă* reflectă convingerea forului European conform căreia progresul se poate realiza mai rapid prin asimilarea de bune practici validate internațional decât prin adoptarea de reglementări comune.

Primul exercițiu de *benchmarking* l-a reprezentat realizarea unui set de 35 de indicatori numiți *indicatori de performanță structurală* şi prezentați la începutul anului 2001. Ulterior, aceşti indicatori au fost extinşi şi numiți *indicatori structurali*. În particular indicatorii de coeziune socială, dar şi cei referitori la noua economie au fost extinşi.

În prezent, setul de indicatori structurali este acceptat ca instrument de analiză comparativă a îndeplinirii obiectivelor de la Lisabona. Aceasta în ciuda criticilor care le-au fost aduse, critici legate mai ales de suprapunerea domeniilor analizate, şi nerelevarea interdependențelor existente între domenii.

Începând din această primăvară şi țările candidate furnizează către EUROSTAT valorile *indicatorilor structurali*. Pe site-ul EUROSTAT, cele mai recente date au fost publicate în septembrie 2003. Aceste date sunt preluate şi folosite în continuare pentru analiza comparativă[1]. În analiză trebuie respectată propunerea Comisiei Europene (2000), conform căreia "indicatorii selectați nu trebuie priviți în izolare, ci mai curând ca elemente diferite ale aceleiaşi imagini". Consiliul Economic şi Social (2001) a formulat o opinie şi mai explicită: "pe lângă cerințele de rigoare, coerență şi definire uniformă a fiecăruia dintre indicatorii

[1] Mulțumim dnei Sanda Neagu, director în cadrul Institutului Național de Statistică pentru discuțiile purtate în legătură cu disponibilitatea datelor pentru România şi problemele metodologice în elaborarea indicatorilor structurali.

propuşi, va fi necesar să se interpreteze rezultatul pe baza indicatorilor conecşi pentru a putea evalua progresul făcut în politica economică, socială şi structurală. Acest deziderat poate fi realizat cu ajutorul sistemelor statistice naționale, astfel încât să se aibă în vedere caracteristicile economice şi demografice ale fiecărei țări în parte.

Indicatorii structurali

1. Mediul economic general

1 PIB per capita (in PPP) şi rata reală de creştere a PIB;
2 Productivitatea muncii;
3 Creşterea gradului de ocupare a forței de muncă;
4 Rata inflației;
5 Costul unitar al forței de muncă;
6 Balanța publică (deficitul bugetului public);
7 Datoria guvernamentală (publică).

2. Ocuparea

8 Rata totală a ocupării (femei şi bărbați);
9 Rata ocupării lucrătorilor vârstnici (femei şi bărbați);

10 Rata medie a ieşirilor de pe piața muncii (femei şi bărbați);
11 Diferențele salariale dintre femei şi bărbați;
12 Nivelul de impozitare a salariilor;
13 Participarea la educația permanentă (femei şi bărbați);
14 Accidente de muncă (grave şi fatale, femei şi bărbați);
15 Rata şomajului (femei şi bărbați).

3. Cercetare-inovare

16 Cheltuieli pentru educație făcute de buget;
17 Cheltuieli pentru cercetare-dezvoltare (pe surse de finanțare);
18 Nivelul accesului la Internet (populație şi întreprinderi);
19 Absolvenții în ştiința şi tehnologie (femei şi bărbați);
20 Numărul de patente (USPTO şi EPO);
21 Investiții prin capitaluri de risc;
22 Cheltuieli cu tehnica de calcul.

4. Reforme economice

23 Nivelul şi convergența prețurilor relative;
24 Prețurile în sectorul utilităților publice;
25 Structura pieței în sectorul utilităților publice;
26 Subvenții de stat şi sectoriale;
27 Diferențialul ratelor dobânzii;
28 Importurile şi exporturile;
29 Investiții în afaceri.

5. Coeziunea socială

30 Inegalitatea în distribuția venitului;

31 Rata riscului de sărăcie;

32 Persistența ratei de risc al sărăciei;

33 Dispersia ratei regionale de ocupare a forței de muncă;

34 Numărul celor care părăsesc studiile la vârste fragede şi nu le continua ulterior (abandonul şcolar);

35 Rata şomajului pe termen lung;

36 Populația fără loc de muncă din gospodării.

6. Mediu

37 Emisiile de gaze nocive;

38 Intensitatea consumului energetic;

39 Volumul transportului;

40 Calitatea aerului;

41 Managementul deşeurilor;

42 Protecția resurselor naturale.

V. INDICATORII STRUCTURALI ŞI SCENARIILE DE INTEGRARE ALE ROMÂNIEI

Trebuie să urmărească România încă de pe acum progresele înregistrate în raport cu criteriile de la Lisabona?

Deşi în general compatibile, existența celor două seturi de obiective (atingerea stadiului de economie de piață funcțională şi îndeplinirea criteriilor de la Lisabona) poate genera tensiuni în deciziile politice, tensiuni de altfel tipice pentru prioritățile pe termen scurt vs. priorități pe termen lung sau mediu. Totuşi, dacă respectarea criteriilor de la Lisabona este asumată în cazul României ca obiectiv pe termen lung, atunci impactul potențial asupra capacității țării de a răspunde în viitor acestora se poate constitui într-un criteriu de selecție care să decidă între măsuri alternative propuse în vederea îndeplinirii imediate a criteriilor de la Copenhaga.

Accentul pus de cele două seturi de criterii este diferit: în timp ce UE este preocupată mai ales de coeziunea socială, crearea de locuri de muncă şi o mai mare prioritate către cercetare şi inovare, România se confruntă deocamdată cu efectele restructurărilor (inclusiv costuri sociale), nevoia de a limita creşterile sala-riale şi de perfecționa mediul de afaceri în funcționarea componentelor sale de bază.

O comparație între setul de obiective cuprins în programul României de implementare a economiei de piață şi obiectivele UE monitorizate de Indicatorii Structurali, scot în evidență atât punctele de confluență cât şi potențialele tensiuni între acestea.

Astfel, ***ambele programe arată necesitatea de a reforma industriile furnizoare de utilități publice*** pentru a promova competiția. România însă se află pe punctul de a-şi deschide piața distribuției de energie şi tocmai a deschis piața telecomunicațiilor, fiind deci mai preocupată de reglementarea prețurilor şi condițiile de intrare decât de structura actuală a pieței, încă dominată de actori monopolişti.

Ajutorul de stat joacă un rol central în ambele programe, şi ar trebui accentuat mai mult în cazul României. Totuşi, acest exercițiu implică anumite complicații. Țările UE sunt monitorizate în cadrul *indicatorilor structurali* conform ponderii ajutorului de stat ad-hoc şi sectorial acordat. Caracterul compatibil sau nu al ajutorului de stat oferit de țările membre ale UE cu politica de implementare a pieței comune este decisă de o autoritate supranațională şi independentă, respectiv chiar de Comisia Europeană. Comisia nu analizează ajutorul de stat din România în acelaşi mod şi de aceea orice încercare de a clasifica ajutoarele de stat ad-hoc, implică şi o anumită doză de subiectivism.

Piețele financiare sunt un alt subiect relevant în ambele programe, dar flexibilitatea mediului financiar-bancar este măsurată de indicatorii structurali

numai prin analiza capitalului de risc, deşi accelerarea implementării Planului de Acțiune privind Serviciile Financiare a fost recunoscută de Comisia Europeană ca o prioritate pentru anul 2003. Foaia de parcurs pentru România implică o nevoie mult mai mare de flexibilitate pentru a reforma în profunzime sistemul financiar-bancar.

Problematica finanțelor publice este analizată în cadrul sistemului de Indicatori Structurali ca o componentă a mediului economic general (stabilitate macroeconomică), fără a exista o preocupare deosebită pentru aspecte esențiale în cazul României cum ar fi administrarea şi colectarea taxelor sau administrarea bugetelor.

Cu toate acestea, tranziția către sistemul de evaluare şi raportare cerut de UE prin intermediul *indicatorilor structurali* este în desfăşurare, atât pentru statele membre, cât şi pentru cele candidate. De aceea considerăm că este important să avem în vedere poziția pe care ne plasează aceşti indicatori relativ atât la media UE cât şi față de țările candidate.

Poziția României în raport cu indicatorii structurali disponibili

Pentru un prim exercițiu de poziționare, am realizat o selecție a celor mai importanți indicatori structurali. Această listă a fost ulterior ajustată în funcție de disponibilitatea datelor - o constrângere "tehnică" inerentă atunci când se trece de la studii teoretice la studii empirice. Aproximativ 25 astfel de indicatori, pentru care datele sunt disponibile pe site-ul EUROSTAT, am realizat o ierarhie a țărilor candidate. Constatarea pe care am făcut-o este că **România se situează, pentru o mare parte din indicatori, printre ultimele poziții**, ceea ce reprezintă un serios semnal de alarmă. Funcția scor construită pe baza *indicatorilor structurali* disponibili plasează România pe penultimul loc între cele 13 țări candidate (vezi tabelul Lis1).

Metodologia de elaborare a funcției scor de evaluare a performanțelor în îndeplinirea criteriilor de la Lisabona pentru țările candidate

Pentru fiecare dintre indicatorii disponibili (vezi Anexa L1) s-a construit o funcție rang pe intervalul acoperit de țările candidate astfel: în funcție de valoarea dezirabilă rangurile sunt crescătoare sau descrescătoare, astfel încât rangul mai mare va desemna întotdeauna situația cea mai puțin favorabilă.

Pentru fiecare grupa de indicatori s-au avut în vedere acei indicatori pentru care sunt acoperite cel puțin 75% dintre țări (10 țări candidate din cele 13).

Rangurile individuale sunt agregate pentru fiecare țară şi pentru fiecare grupă de indicatori.

Țările candidate sunt apoi ierarhizate în funcție de rangul agregat.

Tabel Lis1

Ierarhizarea țărilor candidate folosind funcția scor obținută pe baza *indicatorilor structurali*

	Scor total	Mediul economic	Ocupa-rea	Cercetare-inovare	Reforme economice	Coeziune socială	Mediu
Număr de indicatori	25	7	4	4	2	3	5
Malta	1	2	4	4	1	1	3
Cipru	2	1	1	5	4	6	2
Slovenia	3	10	8	1	7	4	4
Letonia	4	8	3	6	4	10	1
Turcia	5	9	9	8	4	1	5
Estonia	6	5	9	2	2	7	6
Republica Cehă	7	3	2	8	12	5	11
Polonia	8	7	7	10	9	3	13
Ungaria	9	11	4	2	7	11	7
Lituania	10	5	9	7	11	7	7
Republica Slovacă	11	4	13	11	3	9	10
România	12	13	4	13	13	12	7
Bulgaria	13	11	12	12	9	13	12

Sursa: Calculele autorilor conform metodologiei descrise mai sus.

Scorul obținut este departe de a fi favorabil României, cu atât mai mult cu cât rezultatul obținut în grupa "ocupare" este distorsionat de ponderea foarte mare a ocupării în agricultură, ocupare de subzistență şi nedezirabilă. Desigur, rezultatele sunt obținute pe baza unui set de date incomplet, dar selecția de indicatori este relevantă pentru starea de fapt. În plus, mulți dintre indicatori, în mod particular cei din grupa "reforme economice" nu au relevanță pentru țările candidate înainte de integrare, aceştia reliefând gradul de integrare al pieților la nivelul țărilor membre UE. Deşi există unele efecte de agregare, acestea nu sunt semnificative. O statistică a indicatorilor individuali arată că pentru 53% dintre indicatori România se află pe unul dintre ultimele trei locuri (pentru 25% dintre indicatori România ocupă locul 13), în timp ce numai pentru 12% dintre indicatori România se află între primele trei țări candidate.

De aceea, aceşti indicatori care poziționează defavorabil România ar trebui să fie monitorizați, respectiv prognozați. Locul indicatorilor structurali în macromodelele economiei româneşti

Pentru a putea fi folosiți atât în analiză şi suport decizional cât şi pentru prognoză, indicatorii structurali ar trebui introduşi în modelele existente astfel încât să devină posibile studii prospective şi de impact pe baza acestora.

Pentru a stabili gradul de pregătire a României, pentru a face față acestei provocări am evaluat comparativ macromodelele existente din punctual de

vedere al adaptabilității acestora pentru a integra analize bazate pe *indicatori structurali*. Tabelul Lis2 trece în revistă indicatorii şi această posibilitate.

Tabelul Lis2

Disponibilitatea raportării principalilor *indicatori structurali* prin intermediul macromodelelor economiei româneşti

	Dobrescu	Dobrescu-LINK	HERMIN
	Mediul economic		
Rata de creştere a PIB în preţuri constante (1995=100) - modificare procentuală faţă de anul anterior	da	da	da
PIB per capita în puterea standard de cumpărare (PPS), (EU-15=100)	parţial	parţial	parţial
Rata inflaţiei - ritmul mediu anual de creştere a preţurilor de consum armonizat (HICPs)	da	da	da
Necesarul de finanţare a sectorului guvernamental ca procent din PIB	da	da	da
Productivitatea muncii - PIB în PPS pe persoană angajată faţă de EU-15 (EU-15=100)	parţial	parţial	parţial
Total impozite, taxe şi contribuţii la asigurările sociale ca procent din costul forţei de muncă în cazul salariului minim	nu	nu	nu
Datoria publică brută ca procent din PIB	da	da	da
	Ocuparea		
Rata de ocupare a persoanelor în vârstă - raportul dintre persoanele angajate în vârstă cuprinsă între 55 şi 64 ani şi totalul populaţiei de aceeaşi vârstă	nu	nu	nu
Creşterea ocupării - modificarea procentuală în populaţia angajată (1998=100)	da	da	da
Accidente de muncă fatale - indicele numărului de accidente de muncă la 100 mii persoane angajate (1998=100)	nu	nu	nu
Accidente grave la locul de muncă - total - indicele numărului de accidente la locul de muncă la 100 mii persoane angajate (1998=100)	nu	nu	nu
Rata şomajului - şomeri ca pondere în total populaţie activă	da	da	da
	Cercetare-inovare		
Total absolvenţi de învăţământ superior în ştiinţă şi tehnologie la 1000 persoane cu vârsta de 20-29 de ani	nu	nu	nu
Cheltuielile interne brute pentru cercetare şi dezvoltare provenite din străinătate - procent din cheltuielile interne brute provenite din străinătate	nu	nu	nu

	Dobrescu	Dobrescu-LINK	HERMIN
Cheltuielile cu educația ca procent din PIB	nu	parțial	nu
Patente EPO - numărul de aplicații de patente la Biroul European pentru patente (EPO) la un milion de locuitori	nu	nu	nu
	Reforme economice		
Ajutorul de stat sectorial şi ad-hoc - % din PIB	nu	nu	nu
Integrarea pieței - integrarea comerțului şi a servi-ciilor - valoarea medie a importurilor şi a exporturi-lor procent din PIB	da	da	da
	Coeziune socială		
Rata riscului de sărăcie - înaintea transferurilor sociale	nu	nu	nu
Discrepanța distribuției veniturilor	nu	nu	nu
Abandon şcolar - Procentul din populație în vâr-stă de 18-24 de ani cu maxim învățământ primar	nu	nu	nu
Persoanele fără locuri de muncă în vârstă de până la 65 de ani	nu	nu	nu
Persoanele fără loc de muncă cu vârsta de până la 60 de ani	nu	nu	nu
	Mediu înconjurător		
Emisii totale de gaze nocive - indice față de anul de bază, în echivalent CO_2	nu	nu	nu
Intensitatea consumului energetic al economiei - consumul intern brut de energie în kg echivalent petrol pe PIB (mii euro 1995)	nu	nu	nu
Indicele volumul transportului de mărfuri pe PIB - tone-km/PIB (mii euro 1995), 1995=100	nu	nu	nu
Deşeuri colectate - kg/pers./an	nu	nu	nu
Ponderea energiei neconvenționale în total con-sum de energie electrică	nu	nu	nu

Sursa: analizele autorilor.

În general, grupa de indicatori "mediu economic" este aproape integral acoperită, dar mai ales indicatorii care se referă la coeziunea socială şi la mediu înconjurător nu pot fi încă abordați. În această situație se află majoritatea macromodelelor pe baza cărora se realizează scenarii de integrare.

La nivel de grupă de indicatori, se poate conchide astfel:

Mediul economic - după cum am arătat, această grupă este bine acoperită. Pentru a răspunde integral cerințelor metodologice ale Indicatorilor Structurali, este necesar să se preia în construcția macromodelelor problema parității standard de cumpărare. Acest aspect poate fi rezolvat prin analiza evoluției prețurilor relative. Asemenea analize au fost abordate în România (vezi Târhoacă, 2001 şi Dobrescu, 1999, inter alia), studiile respective constituind o bună bază de plecare. În ceea ce priveşte necesarul de finanțare al guvernului,

în modelele româneşti este inclus deficitul bugetar (după metodologia GFS). Această problemă se va rezolva din momentul trecerii la raportarea datelor bugetare pe baza ESA95.

Pe de altă parte, introducerea indicatorului referitor la taxarea salariului minim, presupune cuplarea modelului cu modele ajustate de echilibru general.

Ocuparea - indicatorii acoperiți din această grupă sunt ocuparea şi şomajul. Ceilalți vor depinde de posibilitățile de evaluare a efectelor politicilor active (eficiența fondurilor investite). Cum programele targetate pentru creşterea eficienței fondurilor disponibile pentru creşterea ocupării sunt foarte noi, estimarea elasticității ocupării pe categorii de persoane ocupate pe bază de serii de timp nu este posibilă. Este necesară realizarea unor studii microeconomice.

Cercetare-inovare - indicatorii din această grupă nu sunt în general abordați. De altfel, analiza impactului cunoaşterii asupra creşterii economice este o temă nouă în gândirea şi practica de modelare şi analize exploratorii sunt încă în desfăşurare. Deşi în general prin analize de panel se poate spune că există o corelație puternică între creşterea PIB şi cheltuielile de cercetare-dezvoltare, pe de o parte legătura cauzală dintre cele două variabile este neclară, pe de altă parte, problema însăşi are implicații în variate domenii de expertiză de la tratarea contabilă a intangibilelor până la problema indicatorilor de preț hedonici, acest aspect atacând până şi bazele teoriei economice, definirea bunurilor şi a valorii. În aceste condiții, dacă se poate stabili o legătură între numărul de patente şi cheltuielile de cercetare-dezvoltare, acestea din urmă rămân exogene şi sunt programate să crească treptat (vezi PEP-România 2003).

Reforme economice - ajutoarele de stat sunt de asemenea variabile exogene prin definiție, ele depinzând de contextul politic. Importurile şi exporturile sunt tratate de toate macromodelele economiei româneşti.

Coeziune socială - indicatorii din această grupă sunt bazați pe distribuția veniturilor şi pe structura gospodăriilor. Aceste probleme pot fi abordate numai prin implicarea unor blocuri de modelare separate, care să fie descrise prin analiza bugetelor de familie. De asemenea, specialiştii UE recomandă abordarea acestei probleme cu ajutorul matricei sociale. Preocupări în acest domeniu există şi în România (vezi Dochia, 2000).

Mediu înconjurător - această grupă include indicatori specifici, puțin abordați în România. Pe plan internațional se practică recent cuplarea macromodelelor cu modele de echilibru general pentru a rezolva implicațiile diferitelor forme de poluare. Este cazul de exemplu al modelului HERMIN pentru Cehia (vezi Bruha, 2003).

În concluzie, după cum rezultă din tabelul Lis2 şi din analiza de mai sus, macromodelele economiei româneşti sunt aproximativ la fel de capabile să reflecte progresul realizat în domeniile urmărite de *indicatorii structurali*. Astfel, există anumite distorsiuni în disponibilitatea curentă a macromodelelor existente de a construi scenarii de integrare care să ia în considerare indicatorii structurali, distorsiuni care vor trebui abordate în viitor. Există totuşi limitări, anumiți

indicatori rămânând în sfera raportării, fără a fi integrați în exercițiile de modelare.

Bibliografie

Dobrescu E., *Estimări de macromodel pentru elaborarea "Programului economic de Preaderare - versiunea 2002*", Romanian Journal of Economic Forecast, Supplement No 1. 2002, 2002b.

Dobrescu E., *Macromodels of the Romanian Transition Economy*, Expert Publishing House, Third Edition, 2000.

Dobrescu, E., *Tranziția în România. Abordări econometrice*, Editura Economică, 2002

Dochia A., *Matricea statistică a factorilor de producție - un nou cadru conceptual de analiză comparată şi măsurare a sistemelor economice*, Centrul Român de Economie Comparată şi Consensuală, Editura Expert, Bucureşti, 2000.

Ghiță P.T., "Convergența. Aşteptări şi realități observabile", în C. Angelescu (ed.) *Convergențe economice în Uniunea Europeană*, Editura Economică, 2002.

Keuning S.; Verbruggen M., *European Structural Indicators: a way forward*, lucrare prezentată la seminarul în onoarea Prof. Graham Pyatt, Institutul de Studii Sociale, Haga, 2001.

Welfe A.; Welfe W.; Klein L.R., "Principles of Macroeconometric Modelling", în *Advanced Textbooks in Economics*, în C.J. Bliss şi M.D. Intrilligator (eds.), Elsevier, 1999.

Anexa L1

Valorile principalilor indicatori structurali pentru țările candidate

	UE	Bulgaria	Cipru	Republica Cehă	Estonia	Ungaria	Lituania	Letonia	Malta	Polonia	România	Slovenia	Republica Slovacă	Turcia
	Mediul economic													
Rata de creştere a PIB în preţuri constante (1995=100) - modificare procentuală faţă de anul anterior	1	4,8	2,2	2	6	3,29	6,7	6,1	1,2	1,6	4,9	3,2	4,4	7,8
Rang		6	10	11	4	8	2	3	13	12	5	9	7	1
PIB per capita în puterea standard de cumpărare (PPS), (EU-15= 100) (2002)	100	25,04	:	59,21	40,29	55,09	39,57	34,93	:	41,1	24,44	72,55	47,8	22,27
Rang		9		2	6	3	7	8		5	10	1	4	11
Rata inflației - ritmul mediu anual de creştere a preţurilor de consum armonizat (HICPs) (2002)	2,1	5,8	2,8	1,4	3,6	5,2	0,4	2	:	1,9	22,5	7,5	3,3	:
Rang		9	5	2	7	8	1	4		3	11	10	6	
Necesarul de finanțare a sectorului guvernamental ca procent din PIB (2001)	-0,9	1,7	:	-5,5	0,2	-4,1	-1,9	-1,6	-7	-3,1 i	-3,4	-2,5	-5,6	-29
Rang		11		4	10	5	8	9	2		6	7	3	1
Productivitatea muncii - PIB în PPS pe persoana angajată faţă de EU-15 (EU-15= 100) (2002)	100	30,76	73,95	56,34	41,55	64,41	40,11	35,23	:	50,53	28,34	71,43	53,83	36,25
Rang		11	1	4	7	3	8	10		6	12	2	5	9
Total impozite, taxe şi contribuţii la asigurările sociale ca procent din costul forţei de muncă în salariul minim(2001)	37,7	36,5	17	41,6	37,4	45,8	42,2	41,2	17,4	41,7	43,5	43,6	40,4	42
Rang		3	1	7	4	13	10	6	2	8	11	12	5	9
Datoria publică brută ca procent din PIB (2001)	62,5	:	58,6	27,1	5,8	56,3	22,7	15,2	66,4	41,8	22,7	28,3	42,6	95
Rang			10	5	1	9	3	2	11	7	3	6	8	12
	Forța de muncă													
Rata de ocupare a persoanelor în vârstă - raportul dintre persoanele anga-	38,8	23,9	:	37,1	48,4	24,1	:	36,9	31	:	48,2	25,5	22,4	34,1

	UE	Bulgaria	Cipru	Republica Cehă	Estonia	Ungaria	Lituania	Letonia	Malta	Polonia	România	Slovenia	Republica Slovacă	Turcia
jate în vârstă cuprinsă între 55-64 ani şi totalul populaţiei de aceeaşi vârstă (2001)														
Rang		9		3	1	8		4	6		2	7	10	5
Creşterea ocupării - modificarea procentuală în populaţia angajată (1998=100) (2000)	1,9	-4,7	2,8	-0,7	-1,5	1	-3,7	0	2,3	-2,3	2,5	0,8	-2,5	-3,8
Rang		13	1	7	8	4	11	6	3	9	2	5	10	12
Accidente de muncă fatale - indicele numărului de accidente de muncă la 100 mii persoane angajate (1998=100) (2001)	:	:	:	:	78	71	:	128	48	:	95	:	72	93
Rang					4	2		7	1		6		3	5
Accidente grave la locul de muncă - total - indicele numărului de accidente la locul de muncă la 100 mii persoane angajate (1998=100) (2000)	98	100	112	91	105	94	94	66	94	85	106	98	88	85
Rang		10	13	5	11	6	6	1	6	2	12	9	4	2
Rata şomajului - şomeri ca pondere în total populaţie activa (2001)	7,7	:	:	:	9,1	5,6	13,1	12,8	7,4	19,9	7	6	18,6	10,4
Rang					5	1	8	7	4	10	3	2	9	6
	Inovare şi cercetare													
Total absolvenţi de învăţământ superior în ştiinţă şi tehnologie la 1000 persoane cu vârsta de 20-29 de ani	161,1	2,081	14,464	10,701	10,961	18,971	2,435	7,574	10,194	2,522	0,757	40,676	6,095	1,059
Rang		11	3	5	4	2	10	7	6	9	13	1	8	12
Cheltuielile interne brute pentru cercetare şi dezvoltare provenite din străinătate - procent din cheltuielile interne brute provenite din străinătate (2000)	:	5,31	9,4	3,14	12,7	10,63	6,72	29,06	:	1,82	4,9	6,21	2,28	:
Rang		7	4	9	2	3	5	1		11	8	6	10	
Cheltuielile cu educaţia ca procent din PIB	:	3,67	5,86	4,31	6,83	4,53	5,97	5,85	5,01	:	3,09	:	4,17	:
Rang		9	3	7	1	6	2	4	5		10		8	
Patente EPO - numărul de aplicaţii de patente la Biroul European pentru patente (EPO) la un milion de locuitori (2001)	80,11	0,614	2,635	3,02	2,195	7,298	1,354	0,845	5,11	1,087	0,49	13,065	0,74	0,398

	UE	Bulgaria	Cipru	Republica Cehă	Estonia	Ungaria	Lituania	Letonia	Malta	Polonia	România	Slovenia	Republica Slovacă	Turcia
Rang		11	5	4	6	2	7	9	3	8	12	1	10	13
	Reforme economice													
Ajutorul de stat sectorial şi ad-hoc - % din PIB (2000)	0,69	0,96	0,6	1,26	0,46	0,66	0,57	0,4	:	0,37	0,75	0,43	0,39	:
Rang		10	7	11	5	8	6	3		1	9	4	2	
Integrarea pieţei - integrarea comerţului şi a serviciilor - valoarea medie a importurilor şi a exporturilor procent din PIB (2001)	3,5	15,9	24,9	11,1	25	12,7	7,7	12,4	26,3	5,3	5,7	9,1	12,5	7,8
Rang		4	3	8	2	5	11	7	1	13	12	9	6	10
	Coeziunea socială													
Rata riscului de sărăcie - înaintea transferurilor sociale - Ponderea persoanelor cu un venit disponibil, înaintea transferurilor sociale, mai scăzut decât pragul sărăciei (60% din venitul disponibil mediu naţional după transferurile sociale) (1999)	24	17	:	:	:	:	22	22	:	28	22	18	:	:
Rang		1					3	3		6	3	2		
Discrepanţa distribuţiei veniturilor disponibile - Raportul dintre veniturile a 20% din populaţie cu veniturile cele mai mari şi veniturile a 20% din populaţie cu veniturile cele mai mici (1999)	4,6	3,6	:	:	:	:	5	5,1	:	4,2	4,4	3,2	:	:
Rang		2					5	6		3	4	1		
Abandon şcolar - Procentul din populaţie în vârstă de 18-24 de ani cu maxim învăţământ primar	18,9	21	14	5,5	12,6	12,3	14,3	19,3	52,7 e	7,6	23,2	5	5,6	:
Rang		10	7	2	6	5	8	9		4	11	1	3	
Persoanele fără locuri de munca în vârstă de până la 65 de ani - Ponderea în total populaţie a persoanelor din gospodării care nu au nici un membru din familie angajat (2002)	12,1	18,3	6	9,9	11,3	15,6	10,2	11,8	:	:	11,8	8,1	12,9	:
Rang		10	1	3	5	9	4	6			6	2	8	
Persoanele fără loc de muncă - cele cu vârstă de pana la 60 de ani – persoane care trăiesc în	8,9	15,1	4,4	6,9	9	12,4	7,8	9	:	:	9,7	5,4	10,6	:

	UE	Bulgaria	Cipru	Republica Cehă	Estonia	Ungaria	Lituania	Letonia	Malta	Polonia	România	Slovenia	Republica Slovacă	Turcia
gospodarii fără persoane angajate ca pondere în total populație (2002)														
Rang		10	1	3	5	9	4	5			7	2	8	
	Mediul înconjurător													
Emisii totale de gaze nocive - indice față de anul de bază, în echivalent CO_2 (2000)	96	49,4	140	76,4	45,4	82,4	46,3	34,1	129 ps	68,1	61,9	99,3 ps	66,9	153 ps
Rang		4	10	8	2	9	3	1			5		6	
Intensitatea consumului energetic al economiei - consumul intern brut de energie în kg echivalent petrol pe PIB (mii euro 1995) (2000)	193,9	1917,9	287,1 p	947,6	1316,4	598,9	926,9	840,7	396	717,6	1460,4	365,7	708,4 p	494,9
Rang		13	1	10	11	5	9	8	3	7	12	2	6	4
Indicele volumul transportului de mărfuri pe PIB - tone-km/PIB (mii Euro 1995), 1995=100 (2001)	105,6 (2000)	33,2	:	95,3	183,8	91,3	92,8	121	:	78,9	80,7	81,2	62,1	116,8
Rang		11		4	1	6	5	2		9	8	7	10	3
Deşeuri colectate - kg/pers./an (2000)	535	405	679	334	461	407	294	:	494	316	355	:	316	:
Rang		5	1	7	3	4	10		2	8	6		8	
Ponderea energiei neconvenționale în total consum de energie electrică (2000)	14,7	7,4	:	2,8	0,2	0,5	3,4	47,7	:	1,9	28,8	31,2	17,8	24,3
Rang		6		8	11	10	7	1		9	3	2	5	4

Sursa: Site-ul EUROSTAT.

INSTITUTUL NAȚIONAL
DE
CERCETĂRI ECONOMICE

PROBLEME ECONOMICE
NR. 118/2004

CENTRUL DE INFORMARE
ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
BUCUREŞTI

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE PROGNOZĂ ECONOMICĂ

POLITICI MACROECONOMICE
- CRITERII DE PERFORMANȚĂ -

CENTRUL DE INFORMARE ŞI DOCUMENTARE ECONOMICĂ

Volumul de față prezintă tema
"ESTIMAREA UNOR VARIABILE DE POLITICI MACROECONOMICE
CARE SĂ PERMITĂ ATINGEREA CRITERIILOR DE PERFORMANȚĂ
PENTRU ADERAREA LA UNIUNEA EUROPENĂ",
realizată de Institutul de Economie Națională
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
"**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi fundamentarea restructurării economiei României în contextul tranziției spre o nouă Europă**".

Contract 155/2001
P4/2

dr. Cornelia SCUTARU – coordonator proiect
drd. Bianca PĂUNA – colaborator extern

CUPRINS

INTRODUCERE 827

1. ADERAREA ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ 829
   1.1. Criterii şi obiective 829
   1.2. Strategia de aderare la Uniunea Europeană 830
   1.2.1. Politici de stabilizare 831

2. VARIABILE DE POLITICĂ MACROECONOMICĂ 838
   2.1. Principalele variabile incluse în model 838
   2.2. Principalele evoluții şi dependențe 840

3. SIMULĂRI DE SCENARII PRIVIND VARIABILELE DE POLITICĂ BUGETARĂ 846
   3.1. Scenariul de referință 846
   3.2. Scenariul creşterii înzestrării tehnice 852
   3.3. Scenariul creşterii transferurilor economice 853
   3.4. Scenariul creşterii transferurilor sociale 855
   3.5. Scenariul scăderii fiscalității 856

4. CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI 857

ANEXE 858

BIBLIOGRAFIE 873

INTRODUCERE

Tranziția de sistem sociopolitic şi economic a condus, în România ca şi în celelalte țări central şi est-europene la un declin inițial al activității economice globale. După primul impact negativ, pe fondul schimbărilor structurale multiple menite să creeze un nou sistem de relații, a avut loc o redresare care, în cazul României a cedat rapid sub presiunea revendicărilor sociale. Tranziția la o economie de piață a însemnat, de fapt, o criză profundă cu rezonanțe economice, sociale şi instituționale. Criza economică de tranziție nu a fost depăşită, cu toate eforturile făcute în direcția unei stabilizări macroeconomice şi a asigurării unui mediu economic stabil. Deschiderea economică din primii ani ai tranziției a găsit economia românească nepregătită din punct de vedere structural şi competițional. Au apărut mari probleme de adaptare atât pe piața internă, cât şi pe piața externă. Creşterea bruscă a cererii pe piața internă față de o ofertă scăzută a dus la inflație şi la creşterea importurilor pentru consum. Dispariția pieței CAER a impus orientarea către piața europeană şi găsirea altor piețe: de aici necesitatea de creştere a competitivității produselor şi de schimbare a structurii de producție. Creşterea competitivității cere investiții în tehnologii noi, în cercetare-dezvoltare, precum şi o productivitate ridicată a muncii. Aici apar două tendințe specifice crizei de tranziție: neglijarea investițiilor şi exploatarea la maximum a resurselor pentru maximizarea profitului; reformele structurale însoțite de masive concedieri, care au dus la creşterea şomajului. Avem o economie slab capitalizată, cu piețe financiare şi de capital nedezvoltate, care a păstrat în funcțiune mari coloşi industriali ai economiei centralizate a căror ineficiență este cunoscută, dar a căror privatizare ridică mari probleme sociale.

Anul 1989[1] rămâne un an de graniță în evoluția economică şi social-politică din România. Anterior acestui an, am avut o economie planificată, cu un control centralizat asupra economiei şi pieței interne. Toate guvernele de după 1989 au luat măsuri pentru gestionarea unei reforme economice care să

[1] În 1989 economia românească era o economie planificată centralizat, având câteva caracteristici specifice care au avut o influență hotărâtoare asupra evoluțiilor din perioada următoare. Cu un declin economic de 5,5% în 1989, ultimii ani de economie planificată au fost ani de recesiune accentuată pentru România. În acel moment România era o economie qvasiînchisă, cu importurile restrânse la minimum, iar exporturile dirijate cu precădere către piața CAER. Datoria externă fusese achitată aproape în întregime, iar consumul intern fusese restricționat. Ponderea ramurilor în economie, dirijată centralizat, nu reflecta potențialul de resurse disponibile, iar competitivitatea economică rămăsese o noțiune teoretică. Economia românească producea masiv stocuri nevandabile, iar tendința de a produce "pe stoc" s-a menținut în toată această perioadă. Exista o inflație ascunsă, mascată de oferta scăzută la consum. Nu exista şomaj, dar nivelul productivității muncii indică un şomaj mascat prin decizii centralizate care asigurau un loc de muncă obligatoriu fiecărui absolvent.

realizeze tranziția la o economie de piață, dar aceasta a întârziat din cauza problemelor sociale, astfel încât acum suntem încă departe de a satisface criteriile de aderare la UE. În *Strategia economică pe termen mediu,* elaborată în anul 2000, se specifica necesitatea creării unei economii de piață funcționale. După 1989 economia românească a avut o evoluție oscilantă, cu încercări de redresare în perioada 1994-1996, urmate de un declin economic (1997-1999) greu de recuperat. În 2002 PIB-ul este de aproximativ 80% față de 1989, iar menținerea unui ritm de creştere economică de 4-6% anual este o sarcină dificilă pentru o economie aflată încă în criză din cauza măsurilor de reformă ezitante. Este adevărat, că nici cele mai avansate țări est-europene nu au ajuns la un nivel al PIB pe locuitor apropiat de media Uniunii Europene, iar aceste decalaje nu pot fi depăşite pe termen scurt.

Lucrarea face o analiză a principalelor variabile de politică macroeconomică, şi prezintă, pe baza modelului elaborat în faza anterioară, simularea unor scenarii privind efectele aderării la Uniunea Europeană asupra variabilelor de politică bugetară. Modelul furnizează o metodologie de cuantificare a beneficiilor şi a costurilor *directe* ale integrării europene pentru o țară candidată. Prin formalizarea relațiilor cu Uniunea Europeană, identificăm atât potențialele *câştiguri directe*, măsurate ca resurse transferate de UE către economia românească (modelul cuantifică efectul lor asupra dezvoltării economice), cât şi *costurile directe***,** care constau în contribuțiile la bugetul UE, cu care trebuie să participe o țară candidată (modelul permite evaluarea nivelului contribuției pe care economia românească îl poate susține fără a depăşi deficitul bugetar impus prin criteriile de aderare). Am testat modelul folosind datele pentru economia românească şi am construit simulări pentru diferite scenarii de politici bugetare până în 2010.

Ipotezele de lucru iau în considerare: *înzestrarea tehnică* (în creştere, pe baza creşterii investițiilor); *transferurile economice* directe de la buget (în scădere), *transferurile sociale* (urmând un ciclu electoral aplatizat); *ponderea taxelor pe fondul de salarii* (constantă; se simulează şi situația în care va fi aplicat noul cod fiscal); *rata medie de impozitare* (stabilă); conform criteriilor de aderare *deficitul bugetar* nu depăşeşte 3% din PIB, iar *inflația* scade sub două cifre începând din 2004; *fondurile primite* de la Uniunea Europeană sunt luate în considerare, începând din 2001, cu o rată de profitabilitate similară cu a investițiilor.

Bazându-ne pe aceste ipoteze privind evoluția economiei româneşti, care trebuie să satisfacă anumite criterii de performanță pentru aderarea la Uniunea Europeană, am obținut un nivel de circa 1.2% din PIB, ca fiind contribuția pe care o poate suporta economia românească la bugetul UE.

1. ADERAREA ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

1.1. Criterii şi obiective

Aderarea la Uniunea Europeană este un proces complex şi de durată, care necesită reforme în numeroase domenii şi se va desfăşura pe termen mediu, cu importante implicații pe termen lung. În domeniul economic, criteriile pentru aderarea la Uniunea Europeană presupun următoarele:

- România trebuie să ajungă la stadiul în care există o economie de piață funcțională; România şi-a fixat acest obiectiv încă din 2000 prin "Strategia de dezvoltare pe termen mediu a României"; în anul 2004 economia românească ar trebui să obțină statutul de economie de piață funcțională, pentru acordarea căruia se cere extinderea şi consolidarea privatizării, definitivarea bugetului pe 2004 şi încheierea acordului cu FMI.
- Economia românească trebuie să poată face față competiției şi forțelor de piață din cadrul pieței unice; creşterea competitivității economice pe baza retehnologizării şi a creşterii productivității muncii impune investiții în toate ramurile, inclusiv în cercetare-dezvoltare;
- Acceptarea şi operaționalizarea acquis-ului comunitar. În contextul reformei economice realizarea cerințelor acquis-ului *comunitar* depinde de prioritățile impuse de diferitele stadii ale reformei. Suntem în perioada încheierii negocierilor cu Uniunea Europeană şi ne pregătim să intrăm în etapa finală de preaderare (2007), care presupune introducerea şi operaționalizarea acquis-ului comunitar.

Obiectivul strategic al acestei perioade fiind îndeplinirea criteriilor de aderare în cel mai scurt timp posibil, politicile economice de reformă trebuie să conducă economia românească spre o economie de piață capabilă să facă față unui mediu deschis, concurențial.

Ceea ce caracterizează economia românească din perioada de tranziție este lipsa unei stabilizări de lungă durată**.** Dacă politicile monetare de macrostabilizare au efect pe termen scurt, iar cele fiscale pe termen mediu, numai reformele din economia reală pot avea efect pe termen lung: creşterea economică pe termen lung este susținută de investiții, a căror pondere în PIB a fost în continuă scădere; Guvernul României îşi propune o creştere economică bazată pe investiții şi susținută de politici macroeconomice corespunzătoare. În consecință *este necesară o abordare pe termen lung, care să combine măsurile monetare şi fiscale pe termen scurt şi mediu cu un set coerent de reforme structurale;* acesta este rolul *Strategiei Naționale privind Dezvoltarea Durabilă*, proiect lansat de Preşedinția României în luna mai a acestui an. În următorii ani economia românească trebuie să atingă un stadiu al stabilizării durabile

care să-i permită să-şi fundamenteze direcțiile de dezvoltare care vor continua reformele structurale necesare. Este evident că procesul de aderare la Uniunea Europeană va fi revăzut în mod continuu, revizuit şi actualizat în funcție de rezultatele obținute pe parcursul derulării sale. A fost necesară înființarea unui mecanism instituțional de durată, care să aibă capacitatea de a formula politici, de a analiza scenarii şi de a urmări procesul de reformă, precum şi de a evalua consecințele măsurilor de aderare.

Obiectivul pe termen mediu al României este crearea unei economii de piață funcționale, compatibile cu principiile, normele, mecanismele şi politicile Uniunii Europene.

Obiectivul pe termen lung este stabilizarea creşterii economice prin politici la nivel macro şi micro economic care să asigure o creştere durabilă în condițiile satisfacerii criteriilor pentru aderarea la Uniunea Europeană (inflația, dobânzile, variațiile cursului de schimb, datoria externă – în limitele prevăzute).

1.2. Strategia de aderare la Uniunea Europeană

Componentele esențiale ale strategiei de aderare sunt următoarele:

- creştere economică durabilă;
- stabilizare macroeconomică şi reforma structurală;
- măsuri de protecție socială pentru reducerea costurilor sociale.

Creşterea economică durabilă se realizează prin stimularea investițiilor interne şi provenite din surse externe, politici macroeconomice pentru asigurarea stabilității prețurilor şi a cursului de schimb, restructurarea economiei în scopul creşterii competitivității şi a reducerii şomajului, dezvoltarea resurselor umane şi protecția mediului prin promovarea unor tehnologii ecologice nedistructive pentru mediu.

Stabilizarea macroeconomică este o condiție esențială pentru relansarea economiei româneşti pe calea creşterii economice. Se realizează prin politici macroeconomice care asigură niveluri suportabile pentru deficitele fiscale şi ale balanței de plăți, o rată scăzută a inflației, crearea unui mediu economic şi de afaceri favorabil pentru realizarea reformelor structurale şi pentru dezvoltarea sectorului privat.

Măsuri de protecție socială pentru reducerea costurilor sociale

Creşterea şomajului şi scăderea veniturilor ca urmare a recesiunii economice şi a măsurilor de restructurare necesare în procesul de reformă au dus la o scădere a puterii de cumpărare a populației şi o creştere a sărăciei, fenomene care, pe de o parte, afectează dezvoltarea pieței interne, iar pe de altă parte, favorizează dezvoltarea economiei subterane. Măsurile de protecție socială vizează categoriile cele mai sărace ale populației: utilizarea resurselor existente pentru a suporta consecințele sociale ale închiderii societăților cu pierderi şi nu pentru menținerea în funcție a acestor societăți; înlocuirea sub-

venționării prețurilor prin asigurarea unui nivel minim al veniturilor celor săraci; sprijinirea dezvoltării întreprinderilor mici şi mijlocii, capabile să asigure o creştere a ocupării forței de muncă şi o revigorare a economiei reale.

1.2.1. Politici de stabilizare

Politicile de stabilizare macroeconomică sunt eficiente pe termen scurt, cel mult mediu, dar îşi pierd eficiența pe termen lung dacă nu sunt susținute de măsuri de ajustare structurală în economia reală. Acestea sunt:

- Politici monetare, fiscale şi de venituri care se sprijină reciproc în scopul reducerii substanțiale şi durabile a ratei inflației;
- Reforma structurală, prin restructurarea băncilor şi a întreprinderilor ineficiente din sectorul de stat, care mobilizează un volum însemnat de resurse şi lucrează în pierdere, grevând asupra creşterii economice.

a) Politici monetare, fiscale şi de venituri

Obiectivul principal al politicii monetare este *reducerea inflației* şi stabilizarea prețurilor; printre măsurile luate de Banca Națională, controlul bazei monetare, coroborat cu ținte de inflație specificate cantitativ (sub 10% până în 2004 şi menținerea unui nivel scăzut în continuare). Rata *dobânzii de referință* a BNR şi rata lombard funcționează ca indicatori ai anticipațiilor inflaționiste ale BNR, în scopul consolidării şi convergenței inflației expectate de către agenții economici. Reducerea dobânzilor permite imprimarea unei tendințe descendente la nivelul anticipațiilor inflaționiste şi al sprijinirii procesului de remonetizare a economiei. De asemenea, se urmăreşte creşterea rolului operațiunilor pe piața titlurilor de stat şi creşterea rolului rezervelor minime obligatorii ca instrument pentru *controlul lichidităților.* Aceste măsuri sunt importante pentru restrângerea economiei subterane care lucrează preponderent cu lichidități şi este încurajată de existența unor dobânzi ridicate în sistemul bancar; o economie care funcționează în condiții inflaționiste este un mediu propice pentru dezvoltarea economiei subterane. Desfăşurată in contextul unui regim de curs de schimb cu flotare controlată, politica monetară trebuie să țină seama de mărimea deficitului de cont curent, a cărui micşorare impune deprecierea monedei naționale şi politici restrictive privind veniturile.

Inflația ridicată duce la o reducere în termeni reali a masei monetare, ceea ce are ca efect creşterea dobânzii, deci o înăsprire a condițiilor de credit, având ca urmare o puternică decapitalizare a economiei. Funcționarea întreprinderilor în aceste condiții rămâne deficitară şi are ca urmare o creştere a arieratelor, cu toate consecințele negative în întreaga economie. Întărirea controlului asupra inflației a condus Banca Națională la formularea unor atitudini care să încurajeze formarea unor anticipații inflaționiste scăzute şi stabile. Efectul unor asemenea politici este reducerea incertitudinii din mediul econo-

mic şi consolidarea stabilității economice. Necesitatea de a diversifica instrumentele de politică monetară impune creşterea importanței instrumentelor indirecte de politică monetară, urmărindu-se asigurarea compatibilității cu instrumentarul folosit în Uniunea Europeană. Rolul operațiunilor de piață şi al rezervelor minime obligatorii în controlul bazei monetare este în creştere, în timp ce atragerea de depozite ca instrument de sterilizare a excesului de lichiditate este substituită cu alte instrumente de politică monetară.

Politicile fiscale se caracterizează prin două trăsături distincte:

- existența deficitelor fiscale şi qvasifiscale mari, la care se adaugă pierderile întreprinderilor de stat nerentabile şi existența arieratelor, care exercită o presiune crescândă asupra finanțelor publice;
- ponderea veniturilor şi cheltuielilor bugetare în PIB a căror evoluție divergentă duce la deficite bugetare greu sustenabile; în decursul timpului s-a accentuat slăbiciunea instituțiilor statului, ceea ce a generat dificultăți în colectarea veniturilor şi în mobilizarea resurselor fiscale.

Măsurile de preaderare prevăd reducerea substanțială a pierderilor întreprinderilor şi arieratelor; reforma fiscală, prin care se urmăreşte atât mărirea bazei de impozitare (inclusiv veniturile din agricultură), cât şi creşterea anumitor rate de impozitare (pentru veniturile care depăşesc un anumit nivel), eliminarea scutirilor şi îmbunătățirea procesului de colectare. Sunt măsuri a căror aplicare poate să dea naştere unor fenomene contradictorii în economie, în sensul incitării la deplasări din economia oficială către cea neoficială (subterană), ceea ce duce la scăderea bazei de impozitare deci la o posibilă scădere a veniturilor la buget.

Politica veniturilor în sectorul bugetar şi în regiile autonome şi întreprinderile de stat rămâne o politică restrictivă din cauza resurselor bugetare tot mai restrânse; luând în considerare legătura dintre evoluția salariilor şi presiunea inflaționistă, obiectivul strategic pe termen mediu este acela de a corela creşterea salariilor cu creşterea productivității muncii. Menținerea în continuare a veniturilor salariale la un nivel scăzut, cel puțin pe termen scurt, chiar dacă asigură în anumite ramuri un anumit nivel al productivității, reduce puterea de cumpărare şi aşa scăzută a populației şi împinge forța de muncă spre economia subterană, ca o cale de eliminare a tensiunilor sociale create de necesitatea satisfacerii nevoilor de trai.

b) Reforma structurală

Componentele reformei structurale sunt:

- restructurarea sectorului întreprinderilor de stat, cu funcționare ineficientă;
- măsuri pentru crearea unui mediu care să susțină dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici şi mijlocii;

- reforma sectorului financiar şi restructurarea sectorului bancar;
- crearea unui cadru juridic corespunzător pentru dezvoltarea sectorului privat.

Reforma sectorului *întreprinderilor de stat* include privatizarea şi lichidarea întreprinderilor proprietate de stat care lucrează în pierdere, în scopul stopării mobilizării neproductive a resurselor de către aceste întreprinderi, care generează reducerea valorii adăugate în economie (valoare adăugată negativă). Sunt măsuri care dau naştere la creşteri ale ratei şomajului, cu efecte la nivel social, care pot crea condiții favorizante pentru dezvoltarea economiei subterane.

Aceste măsuri, cu toate consecințele lor negative pe plan social sunt absolut necesare într-o economie în care volumul total al pierderilor din economie se concentrează într-un număr redus de întreprinderi (circa 80% din totalul pierderilor se concentrează în aproximativ 100 de întreprinderi). Principalele întreprinderi care lucrează în pierdere se concentrează în: minerit, rafinarea petrolului, servicii publice, industria de prelucrare a produselor agricole.

Politica subvențiilor acordate acestor întreprinderi nu a făcut decât să direcționeze fonduri bugetare către activitățile ineficiente, mascând un consum însemnat de resurse. Factor important în adoptarea acquis-ului comunitar, eliminarea subvențiilor mascate, care nu sunt compatibile cu Directivele Uniunii Europene în domeniul ajutorului de stat, contribuie la întărirea disciplinei financiare în întreprinderile de stat, prin eliminarea practicii de a acumula facturi de energie neachitate, de a nu plăti impozitele, de a nu rambursa împrumuturile luate de la băncile de stat. Este vorba de utilizarea neeficientă a resurselor bugetare şi de distorsionarea forțelor pieței şi ale competitivității interne în detrimentul agenților economici din sectorul privat.

c) Dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici şi mijlocii

Creşterea economică depinde în mod esențial de dezvoltarea sectorului privat, constituit în marea sa majoritate din întreprinderi mici şi mijlocii (IMM-uri). Măsurile de politică economică destinate sprijinirii dezvoltării IMM-urilor sunt în primul rând cele care elimină deficiențele majore din cadrul legislativ. Aceste deficiențe, asociate cu fenomenul corupției, larg răspândit în birocrația administrativă, sunt principala sursă de incertitudini şi risc în economia românească. *Eliminarea deficiențelor legislative* în sensul armonizării cu legislația din Uniunea Europeană, constituie o prioritate a aderării.

Subvențiile financiare mascate, acordate marilor întreprinderi de stat, ineficiente din punct de vedere economic, sustrag din circuitul economic importante resurse şi creează semnificative distorsiuni de competitivitate pentru sectorul IMM-urilor, prin poziția privilegiată creată pentru întreprinderile de stat.

Sectorul bancar, caracterizat prin servicii financiare scumpe şi de slabă calitate, dobânzile ridicate, sunt o altă piedică în dezvoltarea IMM-urilor. Măsurile luate pentru susținerea acestui sector, cum ar fi scutirea de impozit a profitului reinvestit, contribuie la dezvoltarea interesului investitorilor de talie mică. Încurajarea, prin facilitățile acordate, angajării de către agenții economici a tinerilor şi şomerilor este una dintre măsurile destinate să descurajeze sectorul subteran al economiei.

Întărirea disciplinei financiare, eliminarea arieratelor sunt măsuri de politică economică cu efect direct asupra dezvoltării IMM-urilor, având în acelaşi timp efect de reducere a economiei subterane; arieratele înregistrate la nivelul operatorilor economici cu proprietate majoritar de stat sunt una dintre cauzele care împiedică desfăşurarea în condiții normale a activității IMM-urilor, din a căror piață de desfacere fac parte şi întreprinderile de stat.

Parazitarea economiei de către întreprinderile de stat, care funcționează în pierdere şi sunt susținute prin subvenții de către stat, falsifică semnalele transmise în întreaga economie şi cresc riscul de funcționare pe piața internă a sectorului privat al IMM-urilor. Există, de asemenea, pericolul ca o parte din aceste întreprinderi să sustragă pe căi ilicite din fondurile prin care întreprinderile de stat sunt subvenționate de la buget, sau să devină, la rândul lor, ineficiente din punct de vedere economic.

d) Reforma în sectorul financiar-bancar

Băncile domină sectorul financiar al economiei, ele reprezentând cea mai importantă sursă de creditare pentru economie. În domeniul bancar, prioritatea strategică pe termen mediu este întărirea sectorului bancar, în conformitate cu Directivele Uniunii Europene, creşterea eficienței acestuia, reducerea costului capitalului. Acest lucru este imposibil în condițiile unei economii inflaționiste, o rată real negativă a dobânzii active creând, de fapt, condițiile unei subvenționări a creditului. În acest mod, reforma în sistemul bancar depinde de starea economiei reale. La nivel operațional măsurile de reformă în acest domeniu constau în: îmbunătățirea legislației bancare şi întărirea supravegherii bancare; consolidarea sectorului bancar şi privatizarea băncilor de stat.

Spre deosebire de sectorul bancar, în România piața asigurărilor şi piața de capital au un rol destul de limitat, cele două sectoare fiind într-un stadiu incipient de dezvoltare. Dominat de câteva societăți de stat, sectorul asigurărilor este puternic subcapitalizat şi structura ofertelor este destul de restrânsă. Reforma în acest domeniu trebuie să se ocupe de îmbunătățirea cadrului legislativ şi întărirea supravegherii în domeniul asigurărilor; privatizarea sectorului; introducerea regulilor de armonizare contabilă pentru activitatea de asigurări, în conformitate cu Directivele Uniunii Europene privind contabilitatea asigurărilor.

Spre deosebire de sectorul bancar şi cel al asigurărilor, piața de capital reprezintă un sector încă nou al pieței financiare româneşti. De la înființarea sa, piața de capital a înregistrat o creştere, totuşi capitalizarea sa rămâne redusă, iar impactul asupra economiei româneşti este încă nesemnificativ. Este necesară armonizarea reglementărilor cu cele ale Uniunii Europene în acest domeniu.

1.2.2. Creşterea economică durabilă

Creşterea economică durabilă se realizează prin:

- stimularea investițiilor interne şi provenite din surse externe;
- politici macroeconomice pentru asigurarea stabilității prețurilor şi a cursului de schimb;
- restructurarea economiei, în scopul creşterii competitivității şi a reducerii şomajului;
- dezvoltarea resurselor umane;
- măsuri pentru protecția mediului.

Obiectivul pe termen mediu al strategiei pe termen mediu a României este crearea unei economii de piață funcționale, compatibile cu principiile, normele, mecanismele şi politicile Uniunii Europene.

Țintele strategiei de dezvoltare a economiei româneşti pe termen mediu sunt:

- realizarea unui ritm mediu anual de creştere de 4-6%;
- coborârea, începând din 2004, a ratei inflației sub nivelul de două cifre;
- menținerea sub 3% din PIB a deficitului bugetar;
- stoparea creşterii şomajului: rata şomajului sub 9%.

Sursa creşterii economice sunt investițiile, bazate pe surse interne (relansarea economiilor) şi externe: asistența organismelor internaționale şi investițiile străine directe (bazate pe creşterea credibilității mediului de afaceri românesc).

Prioritățile economiei româneşti pe termen mediu sunt:

- creştere economică pe baza investițiilor;
- macrostabilizare cu ajutorul unor politici bugetare şi fiscale coerente;
- politici de ajustare structurală a economiei în: infrastructură, industrie, agricultură, turism, servicii financiare, tehnologia informației;
- crearea unui mediu de afaceri prielnic competiției de piață;
- servicii de utilitate publică la standarde europene;
- politici adecvate pentru protecția mediului.

Obiectivul pe termen lung este stabilizarea creşterii economice prin politici la nivel macro şi microeconomic care să asigure o creştere durabilă, în condițiile satisfacerii criteriilor pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Criteriile de aderare impun următoarele ţinte pe termen lung:

- stabilitatea preţurilor: nivelul inflaţiei să nu depăşească cu mai mult de 1.5% media calculată pentru primele trei ţări care înregistrează cel mai scăzut nivel;
- nivelul dobânzii la termen să nu depăşească cu mai mult de 2% media calculată pentru cele trei ţări în care aceasta se situează la cel mai redus nivel;
- deficitul bugetar să nu depăşească 3% din PIB;
- datoria publică sa nu depăşească 60% din PIB;
- stabilitatea cursului de schimb: marja de fluctuaţie să nu depăşească 2.25%.

Prioritățile pe termen lung sunt:

- continuarea creşterii economice;
- stimularea investiţiilor pe baza unui volum sporit de economii ale populaţiei şi menţinerea unui nivel redus al dobânzilor;
- coordonarea politicilor macroeconomice în scopul asigurării stabilităţii preţurilor şi a cursului de schimb;
- consolidarea caracterului descentralizat al economiei prin încurajarea iniţiativei particulare şi a celei la nivel local;
- continuarea procesului de ajustare structurală cu scopul creşterii competitivităţii şi a reducerii şomajului;
- aplicarea unor politici salariale coerente;
- menţinerea sub control a deficitului bugetar.

1.2.3. Reducerea costurilor sociale

Tranziţia la economia de piaţă este un fenomen care se desfăşoară cu mari costuri sociale; în România creşterea costurilor sociale este în continuare principala motivaţie pe care o aduc guvernele pentru ritmul lent al reformei. Declinul economiei şi inflaţia au dus la scăderea veniturilor unei mari mase a populaţiei, cu consecinţe asupra nivelului de trai; măsurile de restructurare a sectorului industrial, deşi necesare în contextul reformei, chiar dacă s-au desfăşurat cu reţineri şi încetineală, au creat şomaj de masă în unele zone, disponibilizând un număr mare de oameni pentru sectorul informal. Principalele costuri sociale ale tranziţiei sunt date de inflaţie şi şomaj; în curând se vor face simţite costurile sociale date de scăderea nivelului educaţional şi de lipsa unor măsuri eficiente de protecţie a mediului.

Menţinerea în funcţiune a marilor întreprinderi de stat care lucrează în pierdere, duce la creşterea costurilor sociale ale tranziţiei prin transferul pierderilor la nivelul întregii societăţi. Numai dezvoltarea puternică şi rapidă a unui sector privat de întreprinderi mici şi mijlocii poate oferi locuri de muncă pentru cei disponibilizaţi în sectorul de stat. Dar măsurile de susţinere a acestui sector

sunt destul de timide; recentele măsuri, care permit înființarea unei firme cu mult mai puțină birocrație şi deci corupție, cele care permit IMM-urilor scutirea pe profitul reinvestit şi sprijin pentru angajarea tinerilor şi a şomerilor sunt destinate creşterii sectorului particular, iar efectele lor se vor resimți în economie în perioada următoare; nesusținute însă de o reformă a sistemului bancar, care să permită recapitalizarea economiei, nu pot să-şi dovedească eficiența.

Măsurile de susținere a unei protecții sociale eficiente sunt cele care permit integrarea economică şi socială a şomerilor, cele care - asigurând un progres real al reformei economice - duc la creşterea economiei reale.

Lărgirea pieței unice, circulația nerestricționată a capitalului şi a forței de muncă, intensificarea competiției, precum şi alte dezvoltări ale procesului integrationist, pot avea ca efect o creştere economică semnificativă.

2. VARIABILE DE POLITICĂ MACROECONOMICĂ

2.1. Principalele variabile incluse în model

Aderarea la Uniunea Europeană implică atât costuri, cât şi beneficii şi de o parte (UE), şi de cealaltă (țară candidată). Problema costurilor pe care Uniunea Europeană trebuie să le suporte ca urmare a lărgirii spațiului european nu se referă numai la fondurile[1] destinate țărilor candidate sau celor rămase în urmă din punct de vedere economic şi care sunt *cheltuieli directe* pentru bugetul Uniunii. Aceste costuri sunt imediate şi sunt percepute de contribuabilii din UE ca atare; distribuția inegală a costurilor adaugă noi probleme procesului. Cele mai sărace regiuni din UE, cele ale căror PIB pe locuitor este sub 75% din media pe UE primesc în prezent transferuri importante de fonduri din bugetul Uniunii. Lărgirea UE va duce la o scădere semnificativă a PIB-ului mediu european şi, în consecință va duce la o redistribuire a aranjamentelor actuale, astfel încât unele țări, din beneficiare ale fondurilor nerambursabile, pot deveni contribuabili.

Pe de altă parte, țările care vor adera la Uniunea Europeană trebuie să ia în considerare, în afară de necesitatea de a îndeplini condițiile impuse de aderare, şi raportul dintre costuri şi beneficii. UE finanțează deja anumite programe în țările candidate (PHARE, ISPA, SAPARD) care au ca scop ajutarea țărilor pentru satisfacerea criteriilor necesare în vederea integrării. Din momentul în care o țară devine membră, se califică la scheme adiționale de redistribuție a venitului, al căror scop este reducerea diferențelor dintre regiunile UE. Fondurile primite de la Uniunea Europeană sunt *venituri sau beneficii directe*, care intră în economia țărilor respective cu rol de investiții, ele fiind destinate şi supravegheate ca atare atât de guvernele proprii, cât şi de Comisia Europeană. .

Prin urmare, nu numai Uniunea Europeană îşi pune problema costurilor şi beneficiilor integrării țărilor est-europene, dar pentru fiecare țară apare aceeaşi problemă a costurilor aderării şi a beneficiilor expectate. Beneficiile aderării la UE depăşesc cu mult fondurile primite de la bugetul european. Țările beneficiază, în primul rând, de mediul economic competitiv creat de piața unică europeană, de comerțul liber şi de reducerea ineficiențelor datorate creşterii

[1] Alte probleme sunt legate de existența şomajului atât în țările membre, cât şi în țările candidate, care va ridica noi probleme pe piața muncii; de diferențele de venit dintre țările membre şi țările candidate; de comerț şi standardele europene de producție; de fluctuațiile cursului de schimb în țările candidate şi de regulile dictate de Uniunea Monetară, precum şi cele legate de legislație, încă nearmonizată pe plan european.

competiției etc., precum şi de stabilitatea introdusă de Uniunea Monetară, mai precis de moneda unică şi de politica monetară stabilită de Banca Central-Europeană. Aşteptările populației se leagă de beneficii şi, chiar dacă costurile sunt, în general, bine identificate de structurile decizionale, ele sunt, în general ignorate de contribuabili. Între costurile aderării, în afara celor pe care le implică realizarea reformelor economice, se înscriu contribuțiile pe care orice țară - care face parte din UE - trebuie să le verse la bugetul Uniunii. Nivelul acestor contribuții este stabilit prin negocieri între guvern şi Comisia Europeană, înainte de procesul de integrare, ca procent din PIB. De fapt, integrarea europeană implică şi alte contribuții către bugetul comun, sub formă de taxe vamale, taxe pe valoarea adăugată obținute datorită alinierii legislației autohtone la cea europeană etc.

Am construit un model simplificat, în care economia plăteşte taxe bugetului, sub formă de taxe directe sau indirecte şi beneficiază de transferurile guvernamentale (economice şi sociale), sub forma transferurilor de asistență socială sau a subvențiilor către firme. În acelaşi timp, țara este implicată în procesul de extindere europeană, ceea ce presupune că primeşte asistență de la UE, sub formă de transferuri. Aceste transferuri sunt intrări de fonduri sub formă de proiecte de dezvoltare economică şi se manifestă prin creşteri ale PIB-ului. Cu ajutorul modelului am simulat efectul pe care îl are integrarea asupra economiei, cu atenție sporită acordată aspectelor vizibile ale transferurilor economice de la UE. După aderare, situația se va schimba, în sensul că, pe de o parte, România va intra, alături de celelalte țări nou venite în Uniune într-un program de sprijin financiar pentru dezvoltarea economică, dar, pe de altă parte va trebui să-şi asume responsabilitățile ce-i revin de a contribui la bugetul uniunii cu o anumită sumă, ce va fi stabilită prin negocieri. Este important să analizăm care este nivelul sustenabil al acestor contribuții.

Cu ajutorul modelului, am găsit o metodologie pentru măsurarea unui nivel posibil al contribuțiilor României către Uniunea Europeană, un nivel care poate fi susținut de economie[1]. În final, am testat, numai parțial, implicațiile modelului. Motivele sunt multiple, dar cel mai important este numărul de observații disponibile, numai 13 ani, datorită faptului că statisticile din România furnizează date legate de bugetul general consolidat începând cu anul 1990, fapt care impune limitări serioase. O altă problemă datorată numărului redus de observații, este legată de estimatorii regresiei care au intervale de încredere mari.

[1] Acest subiect, abordat însă din punctul de vedere al dimensiunilor economiei informale în condițiile integrării în Uniunea Europeană, este dezvoltat de autori, în colaborare cu C. Păuna în "Benefits and the Costs of EU Enlargement. Implications for the Formal and Informal Sectors in Transition – the Case of Romania", elaborată în cadrul proiectului ACE PHARE "Household Informal Economy Activities in candidate Countries: Size, Determinants and Implications for the Enlargement – empirical Evidence from Romania and Bulgaria" .

Aşa cum am menționat[1], procesul de lărgire europeană aduce cu sine atât beneficii, cât şi costuri pentru țările candidate. O economie în tranziție este vulnerabilă, iar lărgirea Comunității Europene este condiționată de îndeplinirea anumitor condiții care au repercusiuni asupra întregii economii.

Problema este de a găsi acele politici economice (fiscale, monetare, salariale) compatibile cu procesul de integrare şi de a formula variabilele de politică macroeconomică care sunt determinante pentru realizarea acestui proces. În acest context, obiectivul modelului a fost de a elabora o metodologie de cuantificare a costurilor şi beneficiilor integrării europene din punct de vedere al țărilor candidate.

Modelul utilizează următoarele variabile macroeconomice:

- PIB-ul, în termeni nominali şi reali;
- raportul capital la forța de muncă (înzestrarea tehnică);
- inflația, exprimată prin indicii prețurilor de consum şi deflatorul PIB;
- veniturile, cheltuielile şi deficitul bugetar (relativ la bugetul general consolidat);
- variabile de politică bugetară care privesc veniturile:
  - taxele totale;
  - taxele directe (pe profit, pe salarii şi venit, contribuția socială, alte taxe);
  - taxele indirecte (accize, taxe pe petrol, TVA, taxe vamale, alte taxe);
- variabile de politică bugetară care privesc cheltuielile:
  - transferurile economice;
  - transferurile sociale;
  - contribuția la bugetul UE, începând din 2007, considerat anul aderării;
  - alte cheltuieli (între care se vor evidenția, la un moment dat, cheltuielile pentru depistarea economiei informale).

2.2. Principalele evoluții şi dependențe

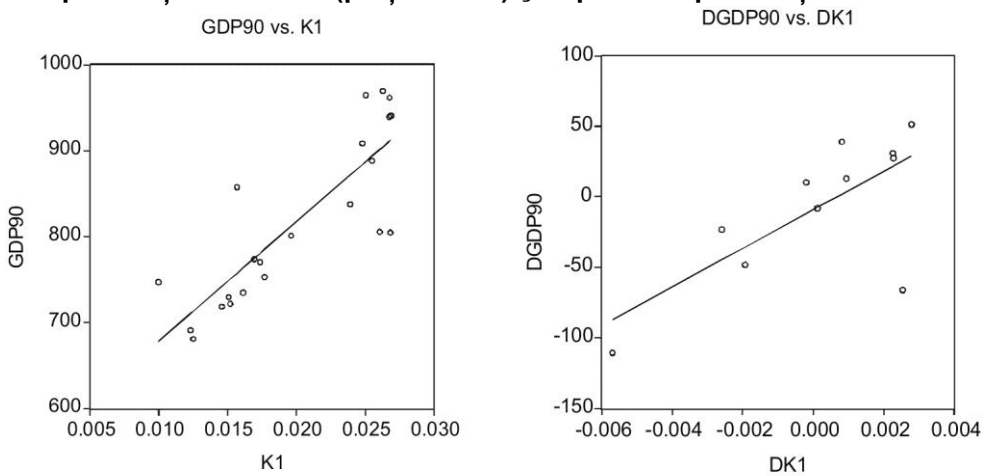
2.2.1. Output-ul real

Modelarea output-ului în termeni reali (pentru a elimina efectele inflației), s-a făcut ținând seama de nivelul înzestrării tehnice (raportul capital la forța de

[1] Proiectul CERES: "Fundamentarea dezvoltării durabile în economia României în perspectiva pregătirii aderării la UE". Faza3: "Evaluarea variabilelor de politică economică şi simularea unor scenarii multianuale". Etapa 3.1: "Elaborarea unui model econometric care să permită simularea unor scenarii de atingere a criteriilor de performanță pentru aderarea la UE". Articolul: "Modelarea efectelor aderării la UE asupra variabilelor de politică bugetară " din Probleme economice nr. 87/2003.

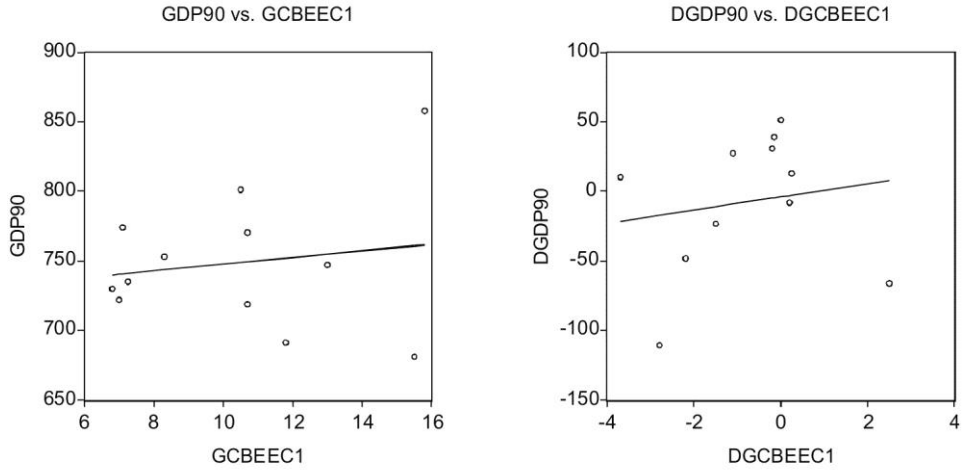
muncă), al transferurilor economice şi sociale şi de nivelul fiscalității. Ținând seama de faptul că fondurile nerambursabile provenite de la Uniunea Europeană sunt utilizate în proiecte investiționale, am apreciat contribuția acestora (raportată la forța de muncă) la creşterea PIB-ului ca fiind similară celei aduse de nivelul înzestrării tehnice. Reprezentând principalul indicator al creşterii economice, PIB-ul joacă un rol important în model. Prezentăm mai jos principalele dependențe luate în considerare în model; menționăm aici că litera "d" pusă în fața unei variabile indică faptul că s-a lucrat cu diferențele de ordinul 1 ale variabilei respective.

Dependența dintre PIB (prețuri 1990) şi raportul capital/forță de muncă



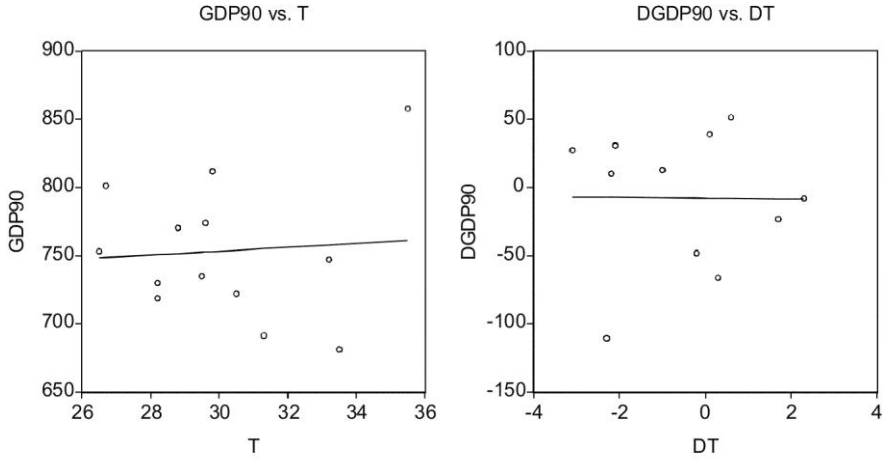
Există, conform teoriei, o relație pozitivă între creşterea economică şi înzestrarea tehnică, iar viteza de creştere a PIB-ului creşte în raport cu viteza de creştere a variabilei k_1. Incompleta implementare a reformei economice, ca şi ambiguitățile dreptului de proprietate şi instabilitatea mediului economic au afectat stabilitatea macroeconomică. Există un volum însemnat de capacități de producție utilizate neeficient sau scoase din circuitul productiv, totuşi relația clasică dintre înzestrarea tehnică (fonduri fixe în prețuri constante 1990 raportat la populația ocupată) poate fi pusă în evidență.

Dependența dintre PIB (prețuri 1990) şi transferurile economice (% din PIB)



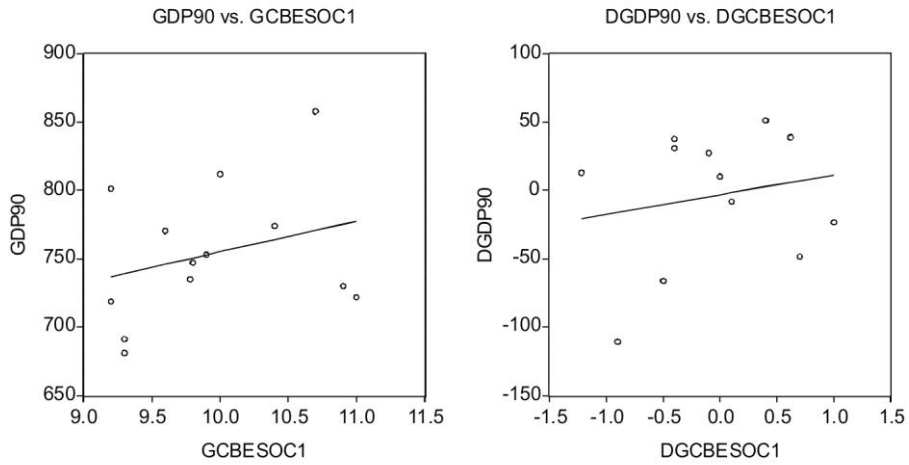
Conform teoriei, există o relație pozitivă între creşterea economică şi sprijinul de la buget acordat sub formă de investiții publice, precum şi subvenții directe către firme. Mai mult, viteza de creştere a PIB-ului creşte în raport cu viteza de creştere a variabilei T_e. În ambele relații creşterea este modestă, dar ea influențează în mod pozitiv dezvoltarea economică. Şi această relație apare în ecuațiile modelului.

Dependența dintre PIB (prețuri 1990) şi taxele totale (% din PIB)



Există o relație pozitivă între PIB şi taxele totale; practic, viteza de creştere a PIB-ului a rămas constantă în raport cu viteza de creştere a taxelor totale. Există, însă o mare diferențiere pe componentele taxelor totale. Fiscalitatea ridicată creşte costurile forței de muncă şi reduce capacitatea de economisire a agenților economici, ceea ce determină un grad ridicat de subcapitalizare a economiei, precum şi creşterea economiei subterane. Prevederile noului cod fiscal ar putea reduce o parte dintre aceste costuri, cu efecte pozitive în ambele sensuri.

Dependența dintre PIB (prețuri 1990) şi transferurile sociale (% din PIB)



Componenta socială joacă un rol important în dezvoltarea economică. Are loc o creştere a PIB-ului atât în raport cu transferurile sociale, cât şi cu viteza de creştere a acestora.

2.2.2. Dependențele dintre veniturile BGC şi componentele taxelor

În faza anterioară am analizat dependențele dintre *veniturile* bugetului general consolidat şi *diferitele componente ale taxelor* directe şi indirecte care furnizează aceste venituri. Cu precizarea că analiza s-a axat pe studierea comportamentului curbei Laffer şi nu pe construirea unei asemenea curbe, şi că nu am abordat decât tangențial problema cauzelor care determină scăderea ritmului de creştere în termeni reali a veniturilor la buget, (respectiv evoluția bazei de impozitare, deci a pieței muncii şi a migrației către activitățile informale, a fenomenelor de evaziune fiscală sau a altor fenomene ale economiei subterane), concluziile sunt interesante:

În ceea ce priveşte taxele totale**:** există o creştere a veniturilor o dată cu creşterea nivelului taxelor, simultan cu o creştere a vitezei de variație a venitu-

rilor în raport cu viteza de variație a taxelor; prin urmare, se poate trage concluzia că, în perioada analizată, o creştere a taxelor a dus la o creştere veniturilor. Cu alte cuvinte, ne aflăm pe panta de creştere a curbei Laffer (anexa nr.1).

Dacă analizăm taxele directe, găsim că veniturile bugetului general consolidat cresc o dată cu creşterea nivelului taxelor directe, în timp ce viteza de variație a veniturilor în raport cu viteza de variație a taxelor directe scade; prin urmare, se poate trage concluzia că o creştere a taxelor directe a dus la o creştere din ce în ce mai mică a veniturilor. Cu alte cuvinte, ne aflăm pe partea de creştere staționară a curbei Laffer, aproape de maxim. Dincolo de maxim, orice creştere a ratei de taxare antrenează o scădere a veniturilor, ca urmare a scăderii bazei de impozitare prin migrarea către zona informală a economiei (anexa nr. 2).

Cât priveşte componentele taxelor directe:

- **Taxele pe profit** din punct de vedere statistic, se situează numai pe panta crescătoare a curbei Laffer: o creştere a acestora a dus, în perioada analizată, la o creştere a veniturilor bugetare (anexa nr. 3);
- **Taxele pe salarii** şi **alte taxe directe** sunt în zona staționară a curbei, cu un comportament diferențiat în ceea ce priveşte viteza de creştere (anexa nr. 4);
- **Contribuțiile sociale** au intrat evident în zona descrescătoare, în sensul că o creştere a acestora a dus la o scădere a veniturilor. Explicația cea mai simplă a fenomenului este scăderea bazei de impozitare datorată scăderii numărului de salariați, mai rapidă decât creşterea taxelor (anexa nr. 5);
- Analizată din punctul de vedere al veniturilor populației, fiscalitatea – reprezentată prin impozitul pe salarii şi venitul global, plus contribuțiile sociale – se situează pe panta negativă a unei curbe Laffer: atât variația venitului bugetar în raport cu taxele analizate, cât şi viteza de variație a acestuia indică dependențe puternic negative (anexa nr. 7). Fenomenul se referă clar la populația ocupată înregistrată şi explicația se găseşte în creşterea şomajului şi a economiei informale (munca la negru).

Recentele propuneri din Codul Fiscal, duc la o scădere a fiscalității la nivelul populației, ceea ce va duce la o scădere a veniturilor la buget. În condițiile în care Ministerul de Finanțe dă asigurări că nivelul total al taxelor nu va suferi modificări, deci deficitul bugetar se va încadra în limitele cerute prin criteriile de aderare, numai modelul care ia în considerare interacțiunea dintre sectorul formal şi cel informal poate oferi o măsură a efectelor pe care această le are asupra economiei. În condițiile în care nici măsurile suplimentare de colectare a taxelor, nici creşterea altor taxe nu acoperă deficitul creat de această măsură, trebuie să ținem seama de faptul că suma evaluată de Ministerul de Finanțe ca reprezentând costul acestei măsuri reprezintă totuşi circa 1% din veniturile

bugetului general consolidat. În capitolul următor prezentăm simularea unui asemenea scenariu.

În legătură cu taxele indirecte, analiza indică faptul că veniturile la bugetul general consolidat scad dacă taxele indirecte cresc, iar viteza de scădere a veniturilor este tot mai mică în raport cu viteza de creştere a taxelor indirecte. Deşi ne aflăm pe panta negativă a curbei Laffer, această pantă nu este abruptă, scăderea fiind atenuată în raport cu variația taxelor indirecte (anexa nr. 8).

Componentele taxelor indirecte:

- Spre deosebire de taxele directe totale, care se situează în zona strict crescătoare a curbei, cu puternice diferențieri pe componente, taxele indirecte se situează în zona descrescătoare a curbei, în apropierea maximului, cu diferențieri mai reduse între componente.
- Din punct de vedere statistic, numai accizele şi taxele pe petrol se situează pe panta crescătoare a curbei Laffer: o creştere a acestora a dus, în perioada analizată, la o creştere a veniturilor bugetare (anexa nr. 9).
- **Taxele vamale** şi **alte taxe** sunt în zona staționară a curbei, cu un comportament diferențiat în ceea ce priveşte viteza de creştere (anexele nr. 10,11).
- **Taxa pe valoarea adăugată** a intrat evident în zona descrescătoare, în sensul că o creştere a acesteia a dus la o scădere a veniturilor (anexa nr. 12). Explicația cea mai simplă a fenomenului este scăderea bazei de impozitare datorită scăderii numărului de agenți economici care lucrează în zona formală a economiei; cu alte cuvinte a creşterii fenomenelor evazioniste.

2.2.3. Alte evoluții şi dependențe privind variabilele exogene

Variabilele exogene (anexa nr. 13) joacă un rol important în construirea scenariilor întrucât ele reprezintă de fapt variabilele de politică economică asupra cărora poate acționa autoritatea decizională. În acest model ipotezele de lucru pentru variabilele exogene se referă la: înzestrarea tehnică; transferurile economice directe de la buget, transferurile sociale; ponderea taxelor pe fondul de salarii; rata medie de impozitare; deficitul bugetar; inflația; fondurile primite de la Uniunea Europeană sunt luate în considerare, începând din 2001, cu o rată de profitabilitate similară cu a investițiilor.

3. SIMULĂRI DE SCENARII PRIVIND VARIABILELE DE POLITICĂ BUGETARĂ

3.1. Scenariul de referință

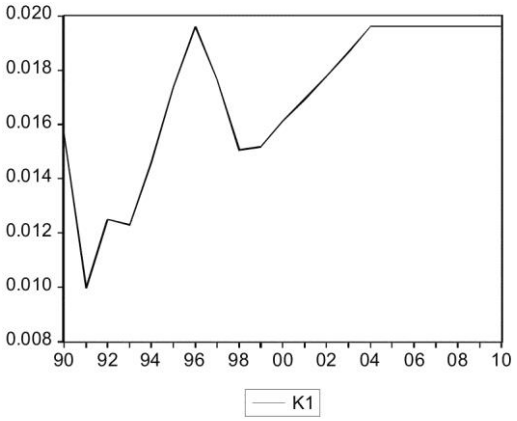
Cu ajutorul modelului elaborat în faza anterioară, (anexa nr. 14) vom face simulări ale activității economice, pe baza ipotezelor cu privire la dinamica nivelurilor variabilelor exogene pentru următorii zece ani. În faza anterioară am prezentat un scenariu de referință ale cărui rezultate prezentau, pe de o parte, creşterea economică datorată fondurilor nerambursabile primite de la Uniunea Europeană, iar pe de altă parte, mărimea contribuției la bugetul Uniunii, pe care o poate susține economia românească în condițiile formulate prin ipoteze (circa 1.2% din PIB). Un al doilea scenariu lua în considerare o creştere a taxelor totale cu 1% în 2004, lăsând nivelul constant în anii următori. Întrucât ipotezele în care a fost construit scenariul de referință sunt o prelungire naturală a evoluțiilor variabilelor exogene (v. anexa nr. 13), în simulările care urmează, pentru comparații, ne vom referi la acest scenariu.

3.1.1. Ipotezele scenariului de referință

Ipotezele scenariului de referință cu privire la variabilele exogene au fost prezentate în faza anterioară şi sunt următoarele:

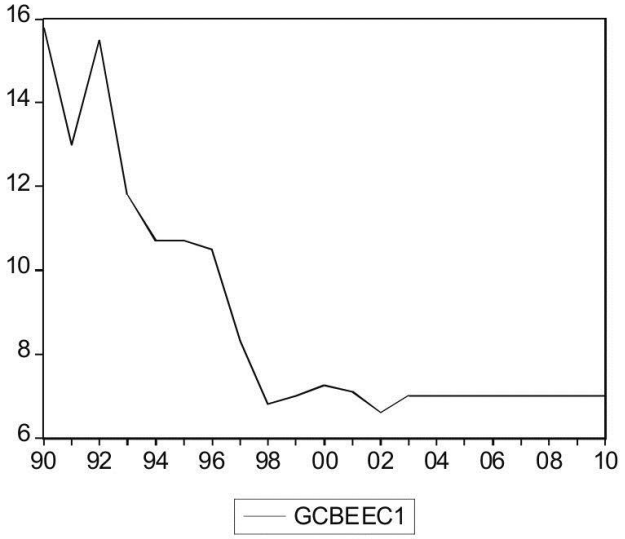
1. Înzestrarea tehnică (raportul capital la forța de muncă). Considerăm că raportul va creşte cu 5% pe an până în 2004, după care va rămâne constant la valoarea anului 2004;

Ipoteza privind înzestrarea tehnică în scenariul de referință



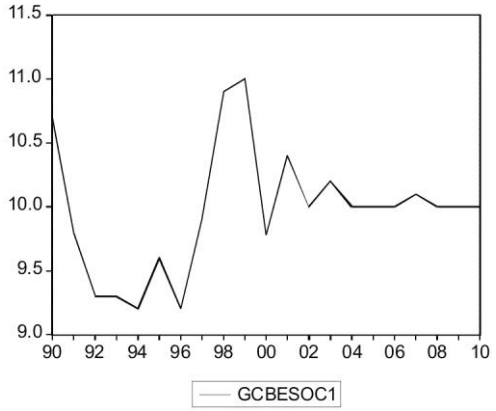
2. Transferurile economice, ca procent din PIB cuprind: cheltuielile pentru locuințe şi amenajări comunitare, cheltuielile pentru protecția mediului, pentru industrie, agricultură şi silvicultură, pentru transporturi şi comunicații, alte cheltuieli economice. Considerăm că transferurile economice vor creşte în comparație cu nivelul anului 2002 şi vor rămâne constante la 7%;

Ipoteza privind transferurile economice în scenariul de referință



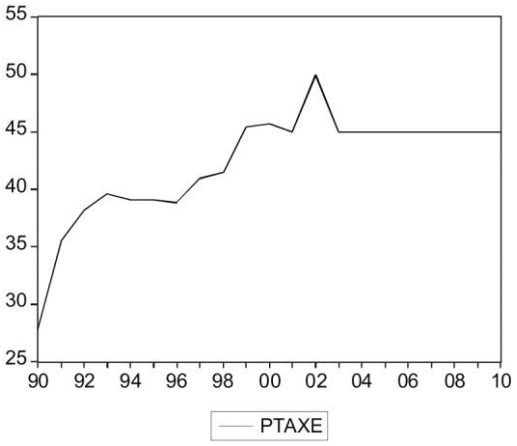
3. Transferurile sociale, ca procent din PIB cuprind: cheltuielile de protecție socială, alocații pentru copii, pensii şi alte cheltuieli sociale. Pe baza dinamicii din ultimii zece ani, am considerat că transferurile sociale urmează un ciclu politic aplatizat. Prin urmare, le-am considerat constante la 10% din PIB, cu excepția anilor preelectorali, când au o creştere cu 20% în 2003 față de 2002 şi cu 10% în 2007 față de 2006;

Ipoteza privind transferurile sociale în scenariul de referință



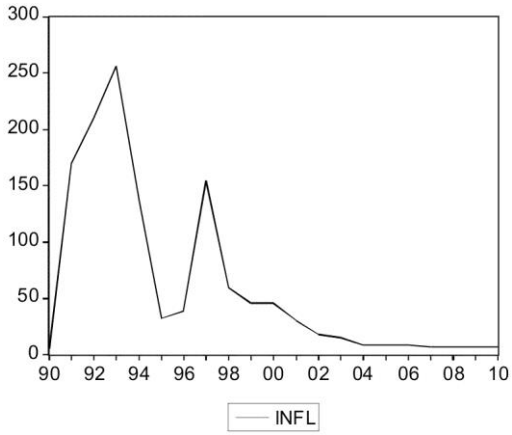
4. Raportul dintre taxele pe fondul de salarii şi fondul de salarii. Acestea rămân aproximativ constante de-a lungul următorilor zece ani la o valoare medie de aproximativ 45%;

Ipoteza privind raportul dintre taxele pe fondul de salarii şi fondul de salarii în scenariul de referință



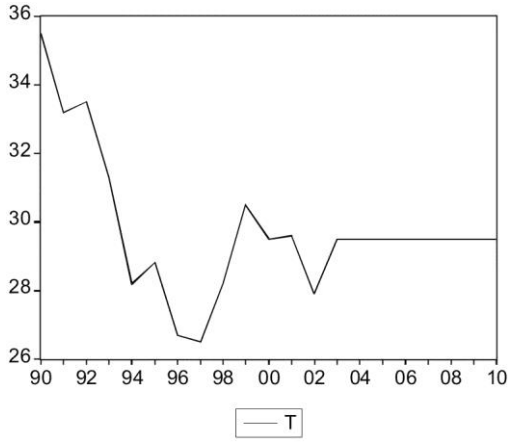
5. Indexul prețurilor de consum descreşte în conformitate cu acordurile internaționale negociate de Guvernul României. Inflația a fost 17.8% în 2002, după care se reduce treptat până la valoarea de 10% în 2004, scăzând sub nivelul de două cifre după 2004;

Ipoteza privind inflația în scenariul de referință



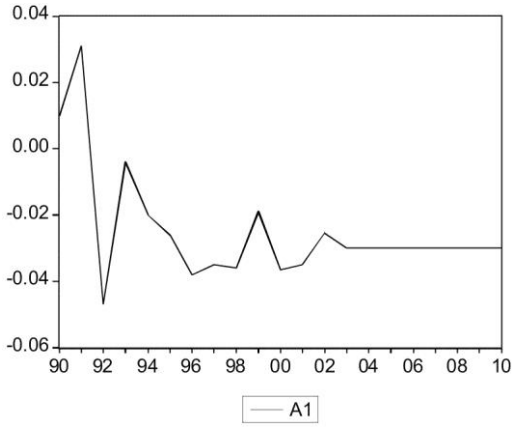
6. Rata medie de taxare, care este la ora actuală 27.9% din PIB. PIB-ul publicat conține circa 10% din activitățile informale, şi un estimator al producției agricole pentru subzistență, activități care nu sunt taxate. Dacă cele două componente ar fi excluse, rata medie de taxare ar creşte semnificativ. Considerăm că rata medie de taxare este stabilă în intervalul 2003-2010;

Ipoteza privind taxele totale în scenariul de referință



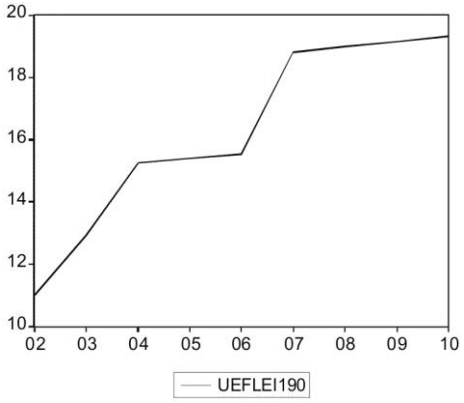
7. Deficitul bugetului consolidat, ca procent din PIB. Presupunem, conform acquis-ului comunitar, că nu depăşeşte 3% din PIB;

Ipoteza privind deficitul bugetar în scenariul de referință



8. Fondurile primite de la UE, ca procent din PIB. Sunt introduse în model începând din 2001. Seria include fonduri pe care UE le alocă României sub diferite programe. Am presupus creşteri etapizate ale acestor fonduri în 2004 şi 2007 ca urmare a realizării măsurilor programului de preaderare, în condițiile în care România asigură 30% finanțare internă. Pentru simulări am luat în considerare ipoteza că rata de profitabilitate a acestor fonduri este similară cu cea a investițiilor din ecuația PIB-ului;

Ipoteza privind fondurile nerambursabile de la UE

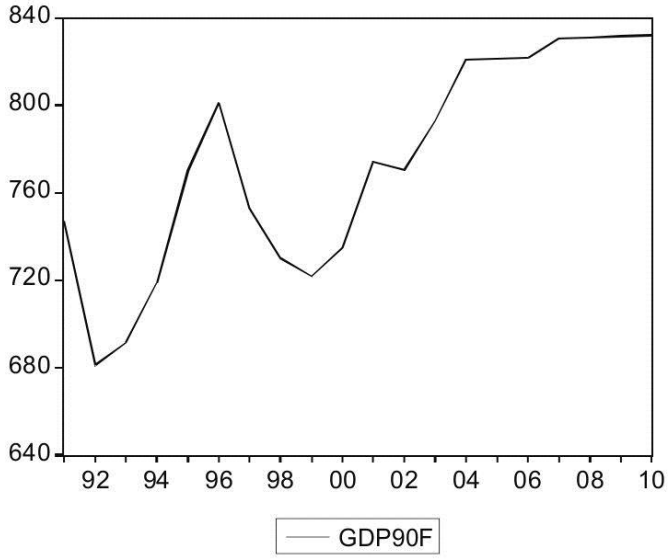


9. Cheltuielile pentru depistarea activităților economice informale. Începând cu anul 2005 se presupune că aceste cheltuieli sunt egale cu 0.1% din PIB.

3.1.2. Rezultatele scenariului de referință

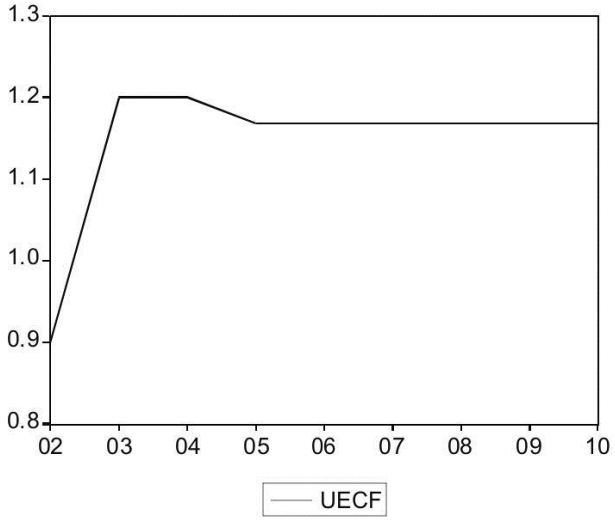
Principalele rezultate ale simulării se referă la dinamica PIB-ului până în 2010 şi la nivelul contribuțiilor către bugetul UE, sustenabile din buget în condițiile menținerii deficitului bugetar sub 3% din PIB.

Dinamica PIB-ului în ipotezele scenariului de referință



PIB-ul prezintă un trend crescător în perioada de prognoză. Motivul principal este efectul pe care integrarea îl are asupra economiei, mai ales prin creşterea economică indusă de fondurile adiționale transferate de la Uniunea Europeană care acționează în model analog investițiilor, dar şi prin crearea unui mediu de afaceri atractiv pentru firmele care operează legal, ca urmare a creşterii costurilor pentru depistarea activității informale.

Contribuția României către bugetul UE în scenariul de referință (% din PIB)

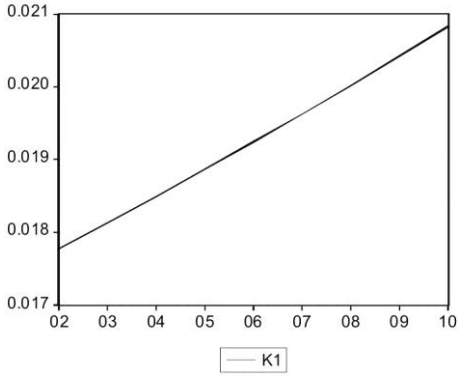


Graficul prezintă evoluția în timp a nivelului sustenabil a contribuțiilor României către bugetul UE: ca procent din PIB acest nivel rămâne sub 1.2% din PIB (la circa 1.18% din PIB după 2007).

3.2. Scenariul creşterii înzestrării tehnice

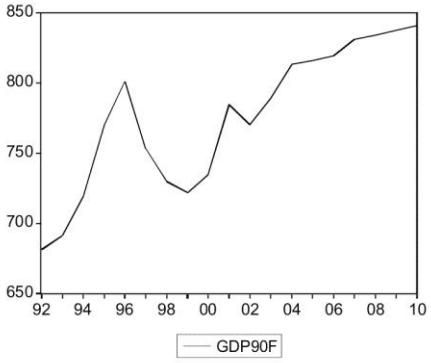
Celelalte ipoteze rămânând identice cu cele din scenariul de referință, considerăm posibilă o creştere sistematică a înzestrării tehnice (cu 2% anual începând din 2003 până în 2010) pe baza creşterii investițiilor interne şi a celor externe. Între condițiile pentru creşterea investițiilor interne se numără măsurile pentru susținerea întreprinderilor mici şi mijlocii, scăderea fiscalității prin scăderea impozitului pe profitul reinvestit şi scăderea costurilor salariale prin aplicarea cotei unice de impozitare prevăzută în noul cod fiscal. Dezvoltarea investițiilor străine rămâne tributară stabilizării mediului de afaceri şi creării unui climat favorabil atât prin definitivarea cadrului legislativ, eliminarea birocrației şi întărirea măsurilor împotriva corupției, cât şi prin eliminarea ambiguităților privind drepturile de proprietate asupra patrimoniului şi asupra rezultatelor activității economice.

Ipoteza privind înzestrarea tehnică

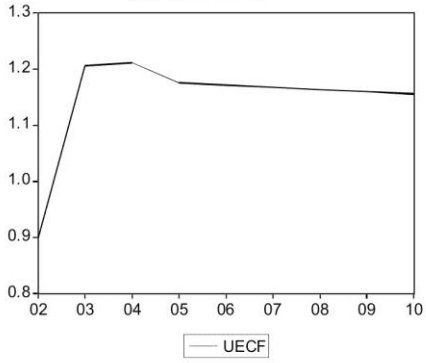


În consecință evoluția PIB-ului se modifică astfel:

Dinamica PIB-ului



Contribuția la bugetul UE (% din PIB)



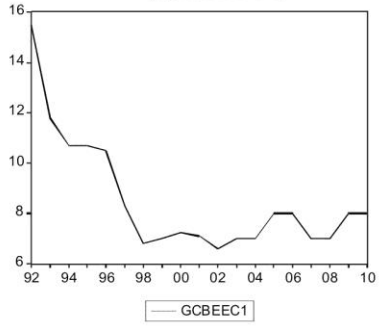
Cu un aport sporit de capital, PIB-ul este în creştere. Cum nivelul contribuției către bugetul UE depinde de cheltuielile bugetare, care, prin ipotezele făcute nu se schimbă, sumele rămân aproximativ aceleaşi ca în scenariul de referință, astfel încât nivelul contribuției exprimat în procente față de PIB este în uşoară scădere de la 1.21% în 2004 la 1.156% în 2010.

3.3. Scenariul creşterii transferurilor economice

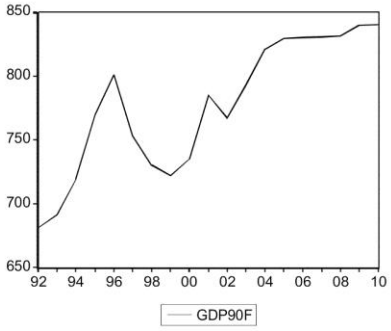
Creşterea transferurilor economice nu este sustenabilă în anii preelectorali, când, - din motive politice - cresc transferurile sociale. De asemenea, programarea alegerilor în anul 2008 nu este foarte fericită din punct de vedere al integrării, presupusă a avea loc în 2007, deoarece implică presiuni suplimentare asupra bugetului care este şi aşa foarte întins. Cu excepția anilor preelecto-

rali, când resursele disponibile scad, nivelul mediu al contribuţiilor către Comunitatea Europeană, evaluat în condiţiile menţinerii deficitului bugetar sub 3% din PIB, este cuprins între 1.16% şi 1.17% din PIB.

Ipoteza privind transferurile economice (% din PIB)

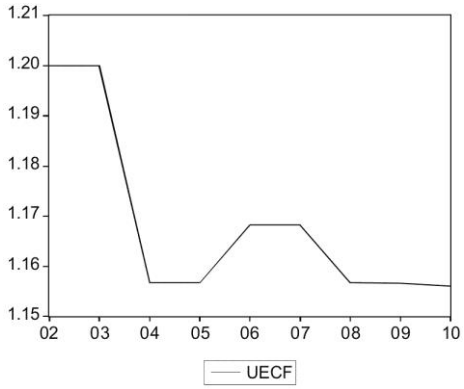


Dinamica PIB-ului



În ipoteza creşterii transferurilor economice are loc o creştere a PIB-ului în termeni reali. Transferurile economice includ cheltuielile pentru locuinţe şi amenajări locale, pentru protecţia mediului, industrie, agricultură, transporturi şi comunicaţii, precum şi alte cheltuieli economice. În această fază a modelării, modelul nu permite evaluarea pe componente a cheltuielilor pentru transferurile economice. Pentru a realiza o dezvoltare durabilă**,** în condiţiile în care până în prezent nu s-a acordat o atenţie deosebită cheltuielilor pentru *protecţia mediului*, ar fi timpul să se reconsidere în mod serios această latură a activităţii economice atât în industrie, agricultură, cât şi în transporturi.

Contribuţia la bugetul UE (% din PIB)

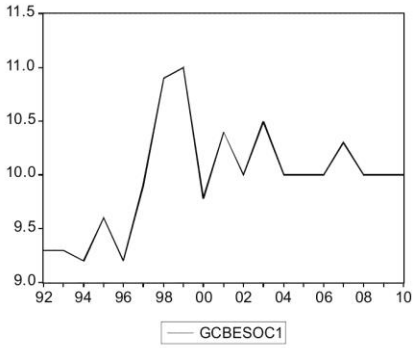


Din cauza restricției deficitului bugetar, (sub 3% din PIB) nivelul sustenabil al contribuției la bugetul UE scade în perioadele în care cresc transferurile economice, menținându-se totuşi, peste 1.15% din PIB.

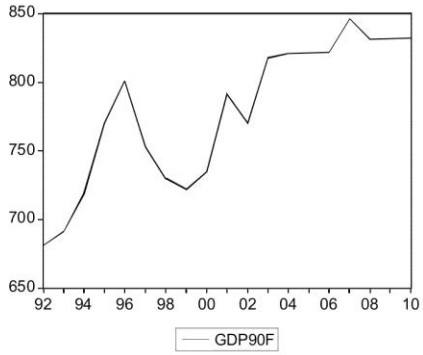
3.4. Scenariul creşterii transferurilor sociale

După cum am menționat deja, transferurile sociale urmează un ciclu electoral aplatizat; în scenariul de referință am considerat că transferurile sociale cresc în anii preelectorali astfel: cu 20% în 2003 față de 2002, şi cu 10% în 2007 față de 2006. Vom lua în considerare creşteri mai mari: cu 50% în 2003 față de 2002, respectiv cu 30% în 2007 față de 2006. Deşi creşterile sunt relativ nesemnificative, au un efect important din punct de vedere al fondurilor disponibile, în cazul în care se doreşte menținerea cheltuielilor în limita deficitului agreat. Limita inferioară a sustenabilității contribuțiilor la bugetul UE scade la 1.14% din PIB.

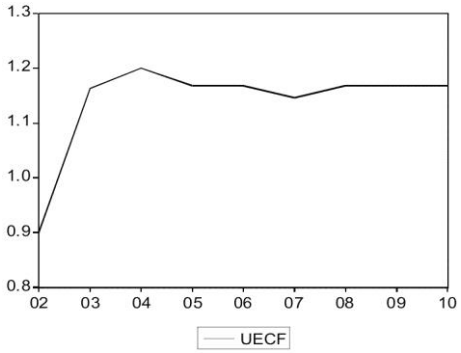
Ipoteza privind transferurile sociale



Dinamica PIB-ului



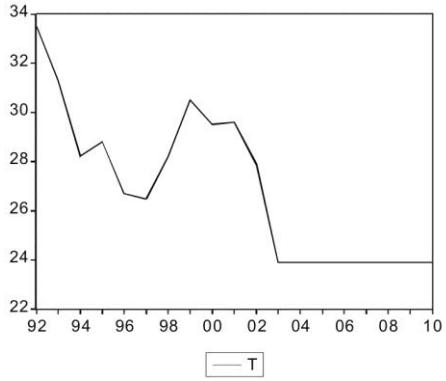
Contribuția la bugetul UE (% din PIB)



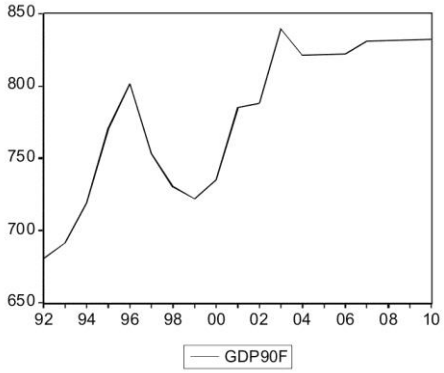
3.5. Scenariul scăderii fiscalității

Scăderea ratei de impozitare a veniturilor de natură salarială nu are nici un efect asupra contribuțiilor către UE, dacă, aşa cum intenționează Ministerul de Finanțe, se va îmbunătăți modalitatea de colectare a impozitelor, astfel încât rata totală de taxare, ***T,*** să rămână stabilă. Reamintim că în model, fondurile disponibile pentru contribuțiile către UE sunt un reziduu al veniturilor bugetare după ce toate cheltuielile au fost plătite. De aceea, s-au obținut valori începând din anul 2002, deşi România va începe să plătească contribuții către bugetul Uniunii cel mai probabil în 2007, dacă scenariul aderării la UE se păstrează. Vom testa ipoteza în care MF nu reuşeşte să îmbunătățească ritmul colectării taxelor şi rata medie de taxare scade corespunzător. În acest caz şocul se resimte în 2003, iar nivelul sustenabil al contribuției se menține la circa 1.16% din PIB.

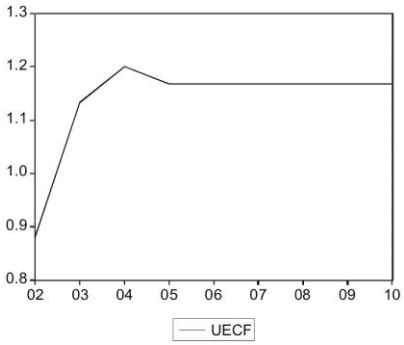
Ipoteza privind scăderea fiscalității



Dinamica PIB-ului



Contribuția la bugetul UE (% din PIB)



4. CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI

Rezultatele simulării sunt foarte clare:

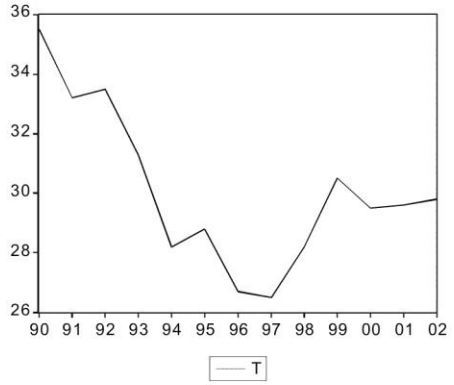
- Integrarea europeană are un efect benefic asupra tuturor sectoarelor economiei țărilor candidate, contribuind şi la scăderea ponderii sectorului informal.
- Aderarea la structurile europene contribuie la creşterea PIB-ului mai ales datorită resurselor adiționale care vor fi canalizate către economia formală, contribuind în acelaşi timp la descreşterea economiei informale prin crearea unui mediu de afaceri mai atrăgător.
- Menținerea sub control a inflației şi a deficitului bugetar este în măsură să îmbunătățească rezultatele economice globale.
- Scăderea ratei de taxare duce, de asemenea, la creştere economică şi la scăderea activităților informale din economie.
- Creşterea înzestrării tehnice prin încurajarea şi susținerea investițiilor are un efect mai puternic dacă aceasta se face în ritm anual susținut şi nu prin eforturi punctuale.
- Atât transferurile economice, cât şi transferurile sociale au efecte benefice asupra creşterii economice, atât timp cât se mențin în limitele deficitului bugetar agreeat prin adoptarea acquis-ului comunitar.
- S-a calculat nivelul contribuțiilor la bugetul UE care este sustenabil pentru economia românească, în cazul în care nu apar modificări importante în variabilele exogene, în comparație cu anul 2002. Simulările efectuate indică un nivel al contribuțiilor cuprins între 1.13% şi 1.2% din PIB. Această cifră este bineînțeles, foarte sensibilă la ipotezele legate de nivelul celorlalte cheltuieli. Concluzia care se impune este că în absența unor modificări în politicile macroeconomice şi structurale ale Guvernului, în mod special privind transferurile economice şi sociale, orice contribuții mai mari nu sunt sustenabile pe termen lung.

Reamintim că ipotezele de lucru pentru variabilele exogene se referă la: înzestrarea tehnică; transferurile economice directe de la buget; transferurile sociale; ponderea taxelor pe fondul de salarii; rata medie de impozitare; conform criteriilor de aderare deficitul bugetar nu depăşeşte 3% din PIB, iar inflația scade sub două cifre începând din 2004; fondurile primite de la Uniunea Europeană sunt luate în considerare, începând din 2001, cu o rată de profitabilitate similară cu a investițiilor.

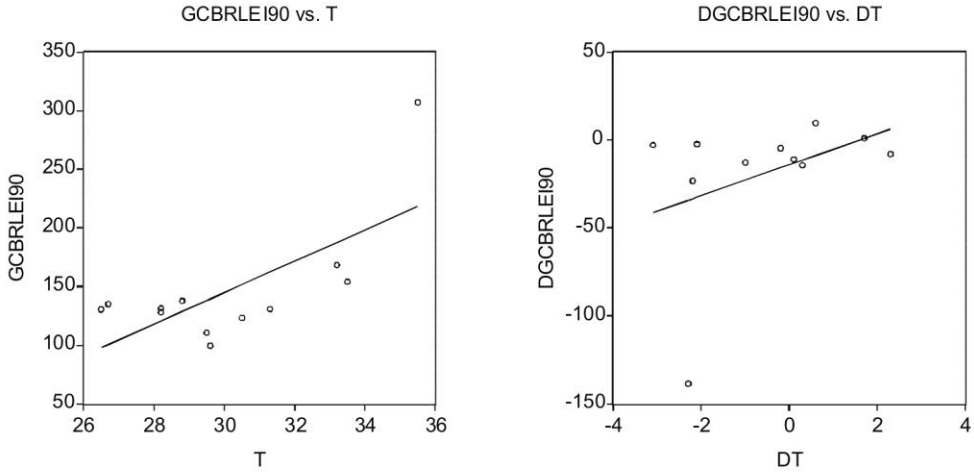
ANEXE

Anexa nr. 1

Evoluția taxelor totale (% din PIB)

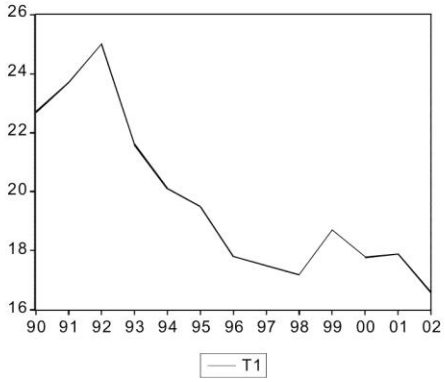


Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi taxele totale (% din PIB)

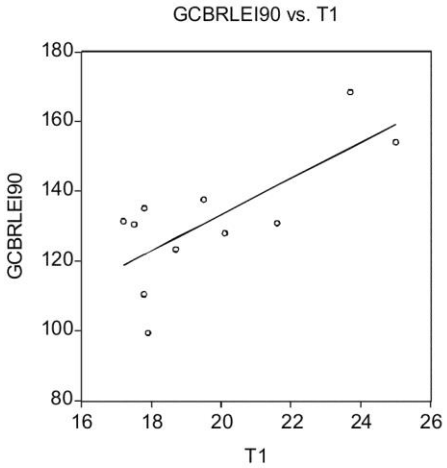


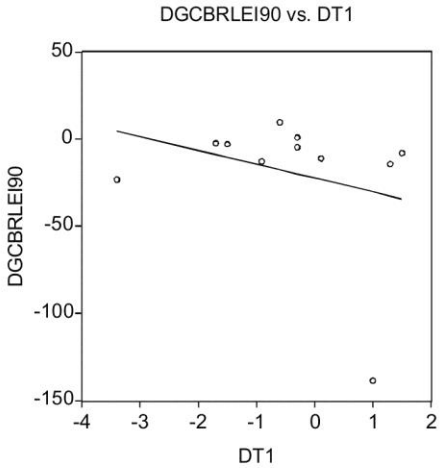
Anexa nr. 2

Evoluția taxelor directe (% din PIB)



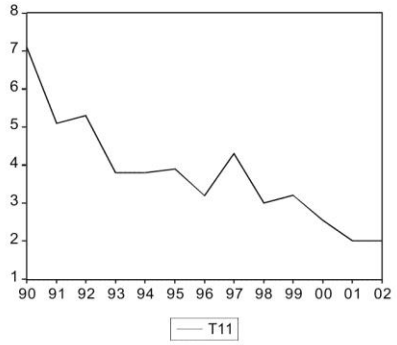
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi taxele directe (% din PIB)



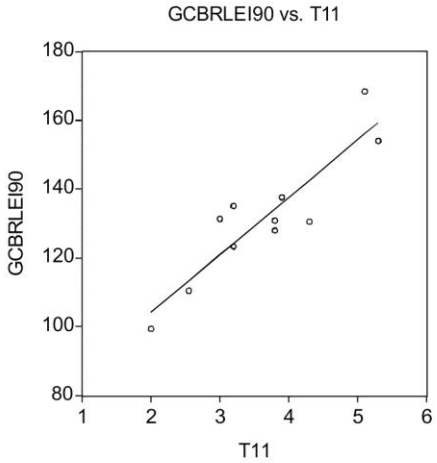


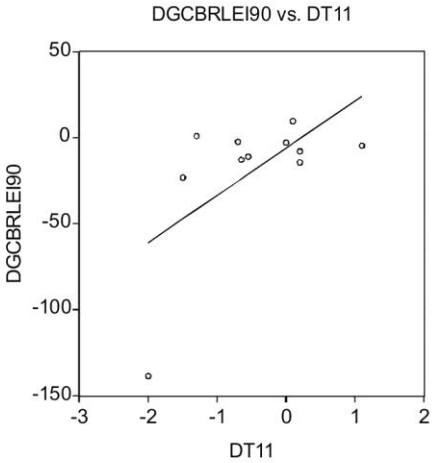
Anexa nr. 3

Evoluția taxelor pe profit (% din PIB)



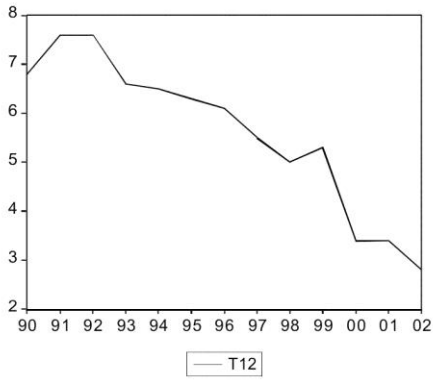
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi taxele pe profit (% din PIB)



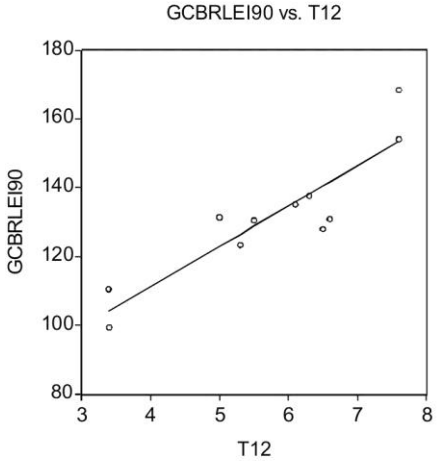


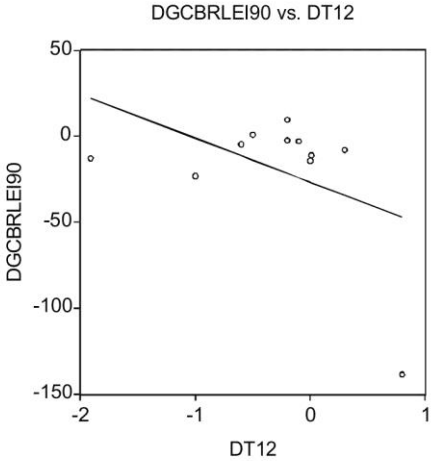
Anexa nr. 4

Evoluția taxelor pe salarii şi pe venit (% din PIB)



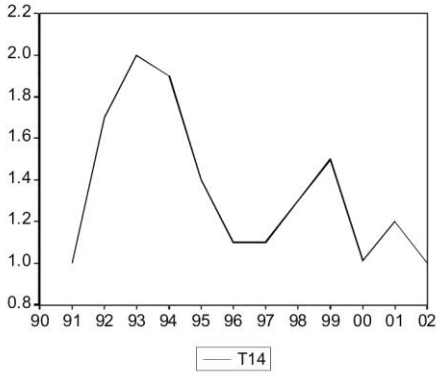
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi taxele pe salarii şi venit (% din PIB)



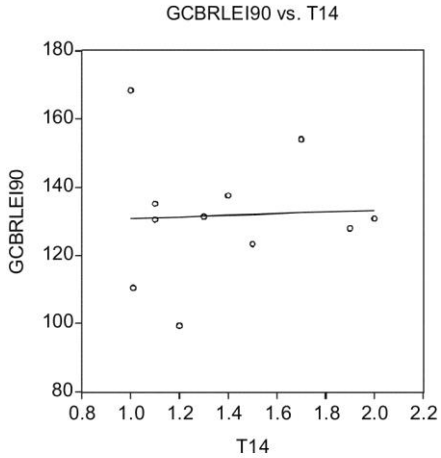


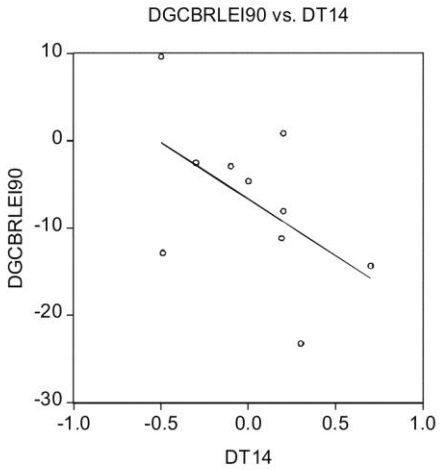
Anexa nr. 5

Evoluția altor taxe directe (% din PIB)



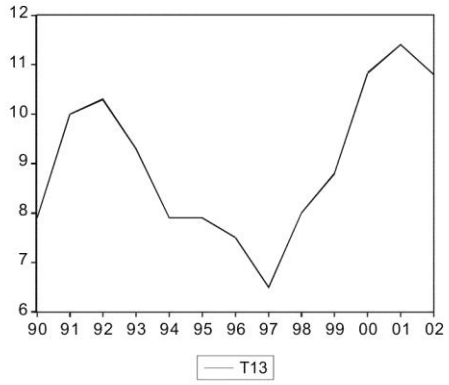
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi alte taxe (% din PIB)



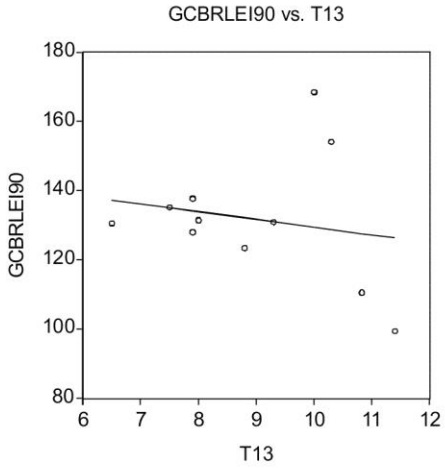


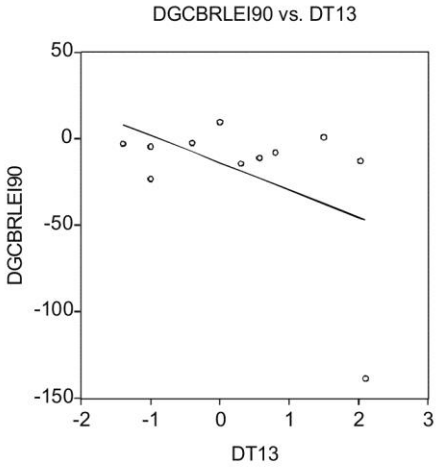
Anexa nr. 6

Evoluția contribuțiilor sociale (% din PIB)



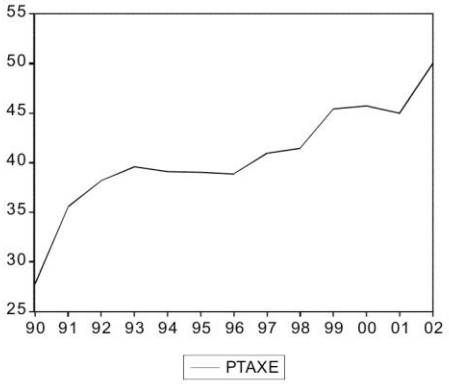
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi contribuția socială (% din PIB)



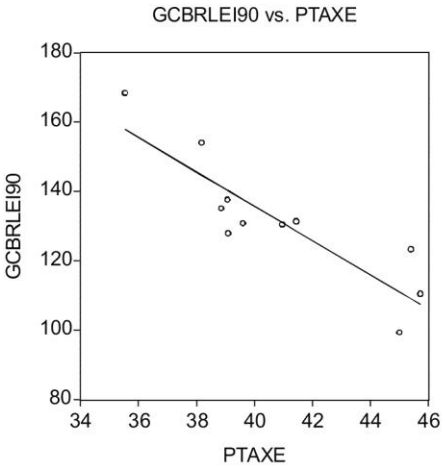


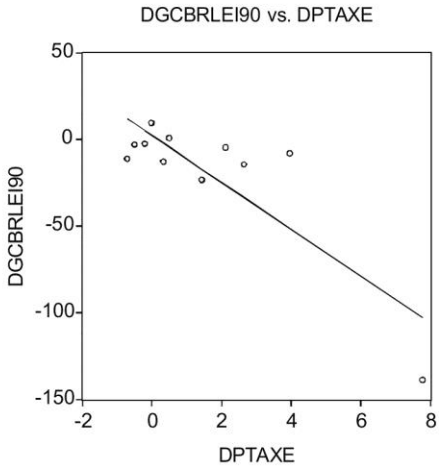
Anexa nr. 7

Evoluția impozitelor + a contribuțiilor sociale (% din salariul mediu brut pe economie)



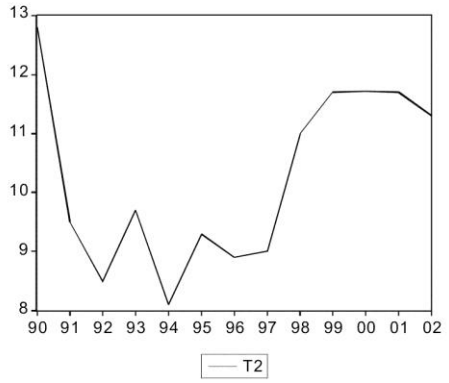
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi impozite + contribuții sociale (% din salariul mediu brut pe economie)



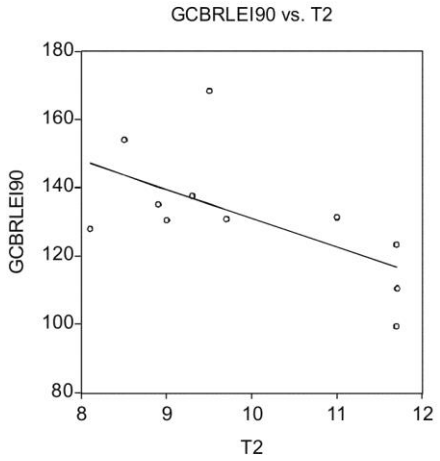


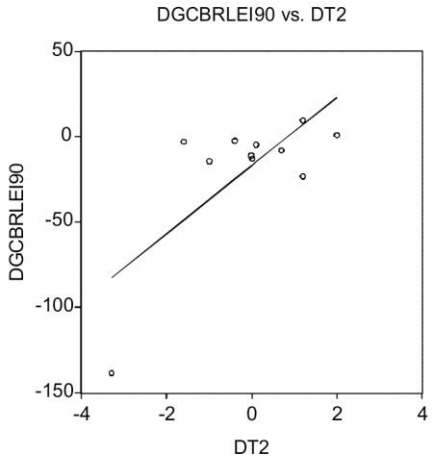
Anexa nr. 8

Evoluția taxelor indirecte (% din PIB)



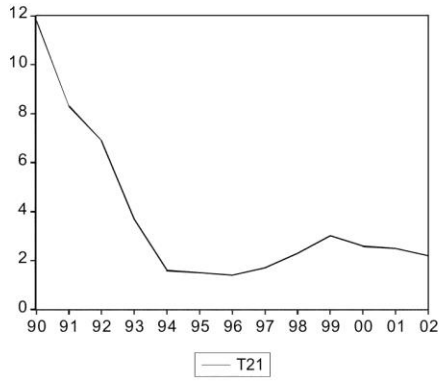
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi taxele indirecte (% din PIB)



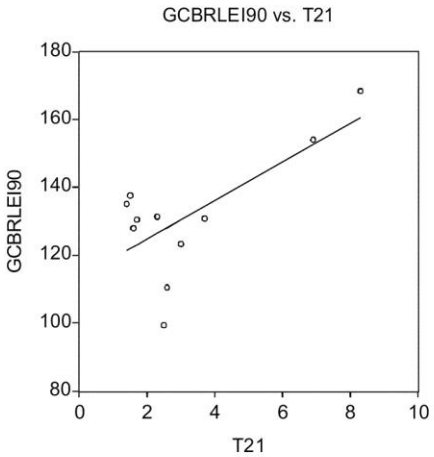


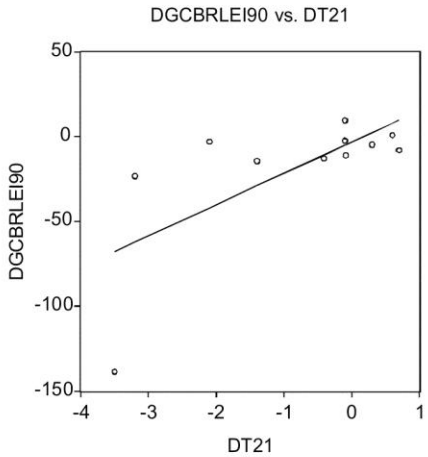
Anexa nr. 9

Evoluția accizelor (% din PIB)



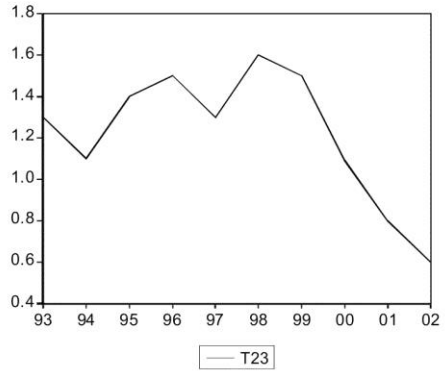
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi accize (% din PIB)



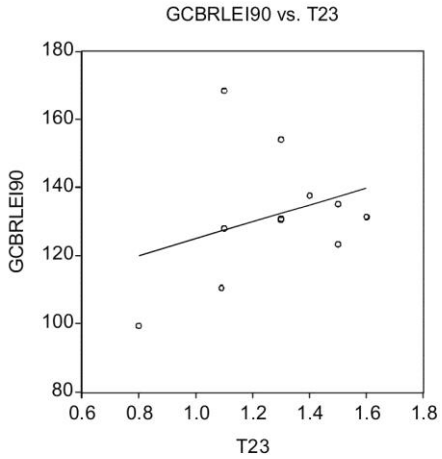


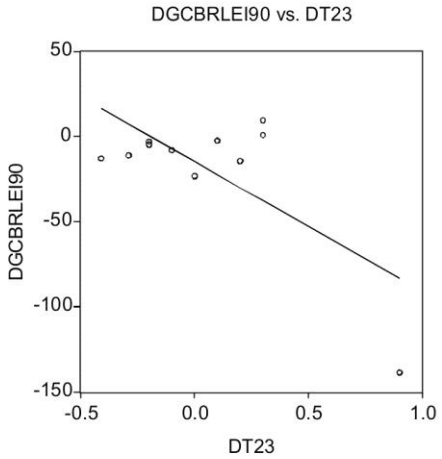
Anexa nr. 10

Evoluția taxelor vamale (% din PIB)



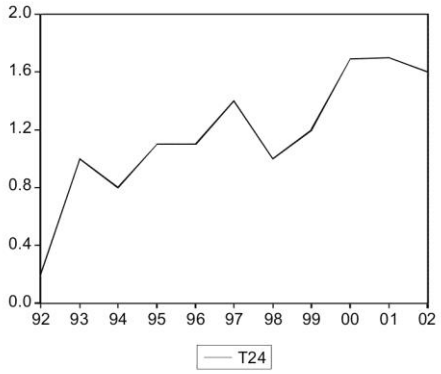
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi taxele vamale (% din PIB)



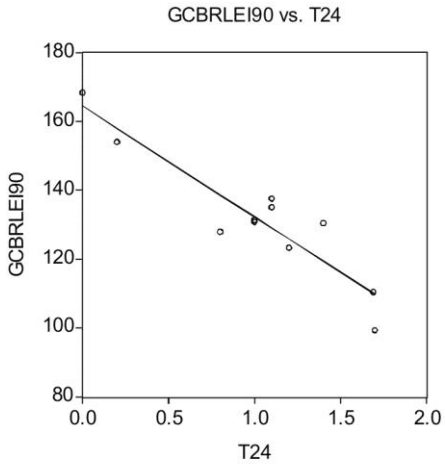


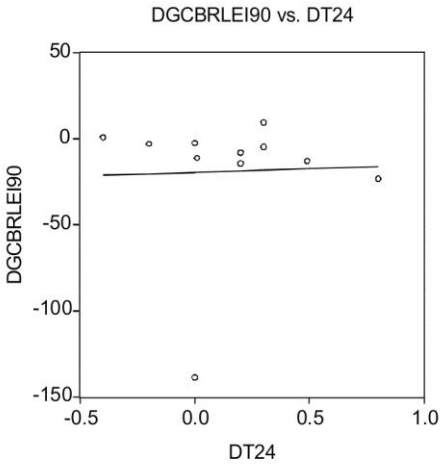
Anexa nr. 11

Evoluția altor taxe indirecte



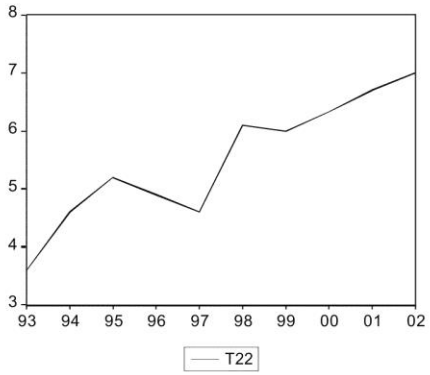
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi alte taxe indirecte (% din PIB)



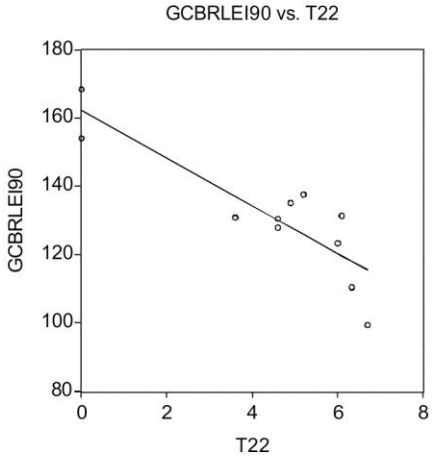


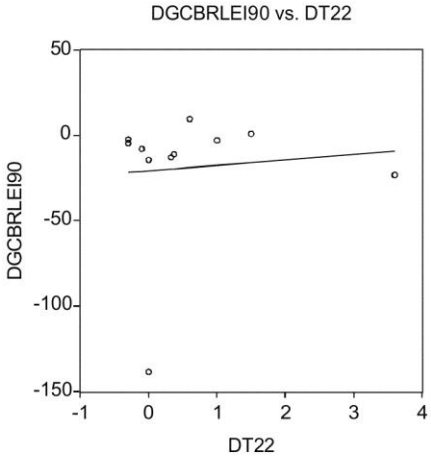
Anexa nr. 12

Evoluția taxei pe valoarea adăugată (% din PIB)



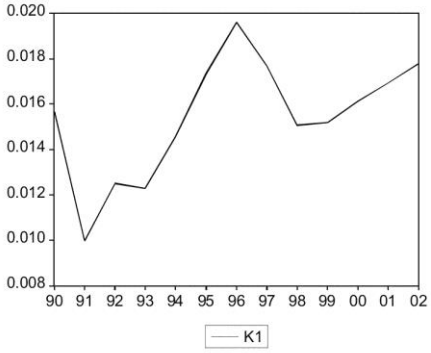
Dependența dintre veniturile BGC în termeni reali şi TVA (% din PIB)



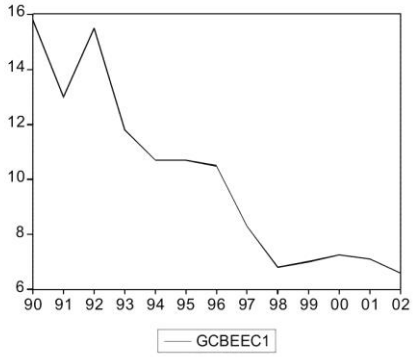


Anexa nr. 13

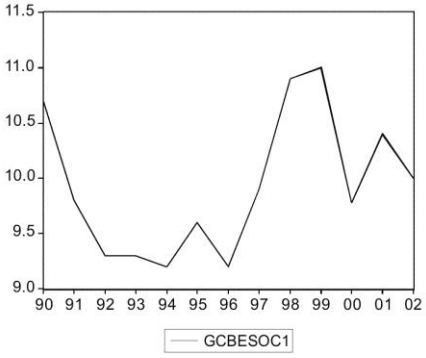
Evoluția înzestrării tehnice (1990-2002)



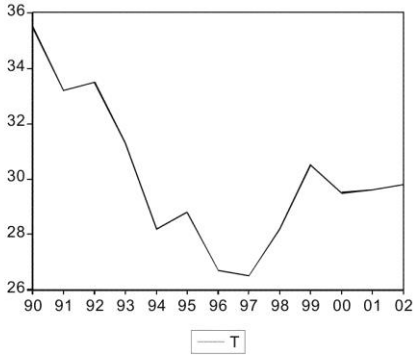
Evoluția transferurilor economice (% din PIB)



Evoluția transferurilor sociale (% din PIB)



Evoluția taxelor totale (% din PIB)



Evoluția veniturilor şi cheltuielilor bugetului general consolidat, % din PIB, perioada 1990-2002

Evoluția deficitului bugetului general consolidat, % din PIB, perioada 1990-2002

Anexa nr. 14

Considerăm că PIB-ul este produs după o funcție de producție Cobb Douglas, care depinde de raportul capital la forța de muncă (***k***). Alte variabile de interes incluse - ținând seama de prezentarea de până acum - sunt rata medie de taxare (***T***), transferurile de la UE (***UEF***) şi transferurile economice ***(T_e)*** de la bugetul de stat.

$$Q = a1\ k^{a2}\ T^{a3}\ (UEF)^{a4}\ C_i^{a5} \cdot (T_e)^{a6}$$

Variabila taxe ***(T)*** care intră în ecuația PIB-ului este aceeaşi cu cea care apare în ecuația veniturilor bugetare (un nivel agregat de taxare care cuprinde toate tipurile de taxe din economie, atât taxe directe, cât şi taxe indirecte).

Formula de mai sus indică efectul ratei de taxare asupra nivelului economiei. O modificare în rata de taxare va rezulta în mutarea activităților şi a forței de muncă din sectorul formal în cel informal, sau invers, sensul mutării depinzând de sensul în care se modifică rata de taxare (o creştere sau o scădere). Fondurile de la UE contribuie la creşterea PIB-ului printr-o combinație de factori care acționează în aceeaşi direcție. În primul rând, direct, deoarece fondurile adiționale investite duc la creşterea stocului de capital, deci a producției. În al doilea rând, indirect, printr-o migrație a activităților informale spre sectorul formal, deoarece creşte atractivitatea mediului formal, pentru a satisface criteriile impuse de participarea la competiția pentru fondurile UE. Ultima variabilă, transferurile economice, influențează pozitiv dezvoltarea economiei din motive similare cu acelea legate de fondurile UE. Efectele marginale sunt prezentate mai jos:

$$\partial Q / \partial k = a1 \cdot a2 \cdot k^{a2-1} \cdot T^{a3} \cdot (UEF)^{a4} \cdot C_i^{a5}\ (T_e)^{a6} = a2 \cdot Q / k$$

$$\partial Q / \partial T = a3 \cdot Q / T < 0 \qquad a3 < 0$$

$$\partial Q / \partial (UEF) = a4 \cdot Q / UEF > 0 \qquad a4 > 0$$

$$\partial Q / \partial C_i = a5 \cdot Q / C_i > 0 \qquad a5 > 0$$

$$\partial Q / \partial T_e = a6 \cdot Q / T_e > 0 \qquad a6 > 0$$

Autoritatea centrală, prin politicile fiscale, poate influența nivelul activității economice şi pentru aceasta intervine în domeniul economic prin intermediul anumitor instrumente. Instrumentele de control la îndemâna Guvernului, în modelul nostru, sunt următoarele:

- nivelul mediu de taxare în economie ***T,*** definit ca procent din PIB al veniturilor din taxe;
- nivelul deficitului bugetar ***a*** definit ca procent din PIB (care este limitat prin înțelegeri internaționale şi în modelul nostru este fixat la 3% din PIB);
- nivelul transferurilor către economie, controlat de ***e***;

- nivelul transferurilor sociale către populație ***s***; care, depinzând de diferite circumstanțe (ca de exemplu ciclul politic-electoral), poate fi mai mare sau mai mic.

Vom încerca o evaluare a nivelului contribuțiilor României către bugetul Uniunii Europene care este sustenabil (sau suportabil) de către economia românească. Aşa cum am menționat deja, integrarea va aduce fonduri suplimentare (***UEF***) în economie, care vor contribui la creşterea PIB-ului sectorului formal cu ΔQ_1. Pe de altă parte, nivelul crescut al cheltuielilor pentru depistarea economiei informale va contribui la creşterea PIB-ului cu ΔQ_2.

În absența altor modificări în variabilele exogene, modificarea PIB-ului poate fi scrisă ca: Δ

$$\Delta Q = \Delta Q1 + \Delta Q2 = \partial Q / \partial (UEF)\cdot \Delta(UEF) + \partial Q / \partial C_i \cdot \Delta C_i =$$
$$= a4\cdot Q \cdot \Delta(UEF)/ UEF + a5\cdot Q\cdot \Delta C_i / C_i = Q\cdot[a4\cdot\Delta(UEF)/UEF + a5\cdot\Delta C_i / C_i]$$

Această modificare va contribui la ajustări în volumul veniturilor colectate, şi datorită acestor creşteri, creşte şi valoarea absolută a deficitului acceptat. În condițiile în care nivelul taxelor rămâne constant, modificarea în veniturile bugetare şi în deficit poate fi scrisă ca:

$$\Delta R = T\cdot(\Delta Q1 + \Delta Q_2)$$
$$\Delta D = a\cdot T\cdot(\Delta Q1 + \Delta Q_2)$$

Resursele suplimentare datorate creşterii veniturilor bugetare, dar şi deficitului acceptat, sunt disponibile pentru acoperirea cheltuielilor suplimentare datorită integrării:

$$UEC + C_i = \Delta R + \Delta D = T\cdot(1 +a)\cdot(\Delta Q1 + \Delta Q_2)$$

Introducând în ecuația de mai sus expresia pentru ***?Q*** se obține următoarea relație:

$$UEC = T\cdot(1+a)\cdot[a4\cdot Q\cdot\Delta(UEF) / UEF + a5Q\cdot\Delta C_i / C_i] – C_i =$$
$$= T\cdot(1 + a) (a4\cdot Q + a5\cdot Q) –Tt\cdot a5\cdot Q = T\cdot(1+a)\cdot a4\cdot Q + T\cdot a\cdot a5\cdot Q$$

Pentru a ajunge la această expresie, am presupus că, înainte de integrarea în structurile UE, fondurile alocate de către UE țărilor candidate sunt în creştere.

Expresia pentru ***UEC*** poate fi interpretată ca valoarea maximă pe care Guvernul României îşi poate permite să o plătească către bugetul UE, fără a se depăşi deficitul bugetar acceptat.

În această anexă am prezentat metodologia care ne permite să calculăm nivelul substenabil al contribuțiilor către bugetul UE. În cazul în care am dispune de toate informațiile necesare, am putea să-l calculăm foarte uşor. În această etapă trebuie să facem nişte ipoteze pe care să le introducem în model pentru a calcula nivelul sustenabil al contribuțiilor către bugetul UE.

Bibliografie

Charemza W.; Deadman D.: *New Directions in Econometric Practice. General to Specific Modelling Cointegration and Vector Autoregression,* University of Leicester, Edward Elgar, England, 1992.

Dobrescu Emilian: *Macromodels of the Romanian Transition Economy,* Editura "Expert", 2000, Bucureşti.

Dobrescu Emilian: *Transition Economy-a Weakly Structured System,* Romanian Economic Review, vol. 41, 1996.

Păuna C.; Păuna B.; Scutaru C.: *Benefits and the Costs of EU Enlargement. Implications for the Formal and Informal Sectors in Transition – the Case of Romania,* Romanian Journal of Economic Forecasting, No. 3-4/2002.

Peters E.: *Chaos and Order in the Capital Markets. A new Wiew of Cycles. Prices and Market Volatility,* John Wiley & Sons Inc ,1991.

Scutaru C.; Ghiță A.: C*haos and Order in transition: Exchange Policy and Social Costs (Inflation-Unemployment), MEET IV, ACE Phare Project, University of Leicester, 1998.*

Soderlind P.: *Applied Cointegration Analysis in the Mirror of Macroeconomics ,* Journal of Applied Econometrics, 11, 363, 1996.

Theiler J. *et all*: *Testing for nonlinearity in time series: the method of surrogate data,* Physica D, 58, 77, 1992.

Voiculescu D.; Mereuță C., *et all: Analiza competitivității economiei romaneşti orizont 2000-2005-2010. Soluții strategice alternative.* - Editura Academiei Bucureşti, 1998.

Yair Eilat, Clifford Zinnes: *The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growthand Donor Assistance,* CAER II Discution Paper, No. 83, September 2000, Harvard Institute for International Developpment.

INDEX DE AUTORI

ABELSON P., 492 ***(LXXIII)***
ABRAHAM Moles, 309, 324, 326 ***(LXXIII)***
ABREGO L., 372 ***(LXXIII)***
AFTALION F., 38 ***(LXXIII)***
ALANOCA F., 765 ***(LXXIII)***
ALBU L.-L., 350, 372 ***(LXXIII)***
ALESINA L., 38 ***(LXXIII)***
ALEXANDRU Dragoş, 586 ***(LXXIII)***
ANDRÉ C., 38, 313 ***(LXXIII)***
ANGHEL Benjamin, 558 ***(LXXIII)***
AOKI M., 38 ***(LXXIII)***
ARMEAN Petru, 210 ***(LXXIII)***
ARMINGTON P.S., 767 ***(LXXIII)***
ASSELAIN I. C., 38 ***(LXXIII)***
AUBERGER P., 38 ***(LXXIII)***
AURIOL L., 181, 183 ***(LXXIII)***

BABIETSKI Jan, 582 ***(LXXIII)***
BACKÉ Peter, 582 ***(LXXIII)***
BAITONE A., 38 ***(LXXIII)***
BAKER D., 39 ***(LXXIII)***
BARBIER Jean Claude, 292 ***(LXXIII)***
BARDE J.P., 492 ***(LXXIII)***
BARRO R., 372 ***(LXXIII)***
BARRY Eichengreen, 566, 567 ***(LXXIII)***
BAVAREZ N., 39 ***(LXXIII)***
BAYOUMI T., 582 ***(LXXIII)***
BĂCESCU Marius, 420 ***(LXXIII)***
BĂDILEANU M., 668, 741 ***(LXXIII)***
BĂLAN Emil, 420 ***(LXXIII)***
BĂLAŞA Ana, 326 ***(LXXIII)***
BĂRAN Gh., 541 ***(LXXIII)***
BÂRSAN Maria, 558 ***(LXXIII)***
BECKER G., 119, 120, 144, 260 ***(LXXIII)***
BELLI N., 623, 632, 663 ***(LXXIII)***
BENHAMOU Françoise, 311, 315, 320, 323, 325, 326 ***(LXXIII)***
BERGE P., 372 ***(LXXIII)***
BERNARD A. B., 774 ***(LXXIII)***
BEVAN Alan, 760 ***(LXXIII)***
BIHARI Z., 623 ***(LXXIII)***
BIRD E. J., 759 ***(LXXIII)***
BLANCHARD O., 372, 582 ***(LXXIII)***
BOISSARD D., 225 ***(LXXIII)***
BONDREA A., 47, 71 ***(LXXIII)***
BOYER R., 9, 38 ***(LXXIII)***
BRATU Ioan, 3, 380 ***(LXXIII)***
BROWER E., 183 ***(LXXIII)***
BROWER, 183 ***(LXXIII)***
BRUNTLAND Gro Harlem, 334 ***(LXXIII)***
BUDINA N., 372 ***(LXXIII)***
BUITER W. H., 372 ***(LXXIII)***
BULEARCĂ M., 668, 741 ***(LXXIII)***
BURTEA V., 623 ***(LXXIII)***

CARPENTER R.A., 492 ***(LXXIII)***
CASSARD M., 372 ***(LXXIII)***
CĂMĂŞOIU Camelia, 498 ***(LXXIII)***
CÂMPEANU Virginia, 628, 631, 663 ***(LXXIII)***
CERNAT Ramona, 498 ***(LXXIII)***
CHABBAL R., 183 ***(LXXIII)***
CHALK N., 372 ***(LXXIII)***
CHAREMZA W.C., 582, 873 ***(LXXIII)***
CHATELUS M., 12, 38 ***(LXXIII)***
CHEIK Anta Diop, 336 ***(LXXIII)***
CHIRCĂ C-tin, 623 ***(LXXIII)***
CHITEA Mihai, 586 ***(LXXIII)***
CHIȚU Lorena, 586 ***(LXXIII)***
CHIVU Luminița, 446, 449, 450, 493, 494 ***(LXXIII)***
CIOABĂ A., 38 ***(LXXIII)***
CIOBANU Cristina, 44 ***(LXXIII)***
CIOBOTARU Adrian, 546, 559, 746 ***(LXXIII)***
CIOTEI Constantin, 44 ***(LXXIII)***
CIOTEI L., 58, 71 ***(LXXIII)***
CIUPAGEA C., 546, 549, 554, 558, 574, 582, 746, 758, 763, 765, 782, 800 ***(LXXIII)***
CIUPERCESCU M., 623 ***(LXXIII)***

CIUTACU C., 447, 449, 450, 492, 493, 494 ***(LXXIII)***
CLASSEN E., 38 ***(LXXIII)***
COASE R., 19, 38 ***(LXXIII)***
COE D.T., 773 ***(LXXIII)***
COJANU V., 582, 765 ***(LXXIII)***
COMAN M., 322, 326 ***(LXXIII)***
COMBES A.,18, 38 ***(LXXIII)***
COOPER R. N., 372 ***(LXXIII)***
COQUIDÉ Patrick, 210 ***(LXXIII)***
CORICELLI F., 372 ***(LXXIII)***
CROITORU L., 372, 574, 582 ***(LXXIII)***
CROZIER M., 38 ***(LXXIII)***
CUDDINGTON J., 372 ***(LXXIII)***

DALE D. Mc Conkey, 420 ***(LXXIII)***
DANSEREDU Pierre, 336 ***(LXXIII)***
DAVID C., 420 ***(LXXIII)***
DAVIS Christopher, 210 ***(LXXIII)***
DĂIANU D., 372, 623 ***(LXXIII)***
DEACONU Ştefan, 558 ***(LXXIII)***
DEADMAN D.F., 582, 873 ***(LXXIII)***
DELMAS P., 38 ***(LXXIII)***
DELORME R., 38 ***(LXXIII)***
DENUVE Carol, 292 ***(LXXIII)***
DESAIGUES B., 492 ***(LXXIII)***
DIXON J.A., 492, 623 ***(LXXIII)***
DOBRESCU E., 373, 790, 791, 796, 797, 798, 799, 800, 802, 813, 814, 816, 873 ***(LXXIII)***
DOCHIA A., 815, 816 ***(LXXIII)***
DOOLY M.P., 373 ***(LXXIII)***
DORNBUSCH R., 373 ***(LXXIII)***
DRULĂ G., 325, 326 ***(LXXIII)***
DUMA M., 763 ***(LXXIII)***
DUMITRESCU Florea, 75 ***(LXXIII)***
DUMITRU Constantin, 417, 420 ***(LXXIII)***
DUMITRU Sandu, 757 ***(LXXIII)***

EHRENBERG G. Ronald, 294 ***(LXXIII)***
EICHENGREEN Barry, 582 ***(LXXIII)***
EISNER R., 373 ***(LXXIII)***
ELMENDORF D.W., 373 ***(LXXIII)***
EPSTEIN G., 39 ***(LXXIII)***
ESPOSTI R., 623 ***(LXXIII)***
ESTRIN Saul, 760 ***(LXXIII)***
ETIONI A., 420 ***(LXXIII)***

FABIAN Niculae, 558 ***(LXXIII)***
FAIRCLOTH P., 451, 494 ***(LXXIII)***
FERTIG M., 294 ***(LXXIII)***
FETHERSTON M.J., 373 ***(LXXIII)***
FILIP FLORIN Gheorghe, 326 ***(LXXIII)***
FITOUSSI Jean Paul, 566 ***(LXXIII)***
FLORIAN Violeta, 586 ***(LXXIII)***
FLYNN Norman, 385, 420 ***(LXXIII)***
FOLKERTS-LANDAU D., 372 ***(LXXIII)***
FONTANEL J., 38 ***(LXXIII)***
FONTVIELLE L., 38 ***(LXXIII)***
FRANKEL J. A., 577, 578, 582 ***(LXXIII)***
FREEMAN A.M., 492 ***(LXXIII)***
FRÈRE Marie-Victorin, 336 ***(LXXIII)***
FRICKEY Alain, 292 ***(LXXIII)***
FRIEDMAN M., 7, 13, 20, 21, 38, 373 ***(LXXIII)***
FRONE Simona, 498 ***(LXXIII)***
FRY M., 373 ***(LXXIII)***
FUGARU Amalia, 558 ***(LXXIII)***
FUKUYAMA, 576 ***(LXXIII)***

GALBRAITH J. K., 7, 8, 12, 14, 15, 38 ***(LXXIII)***
GANDOLFO G., 373 ***(LXXIII)***
GARCIA F., 373 ***(LXXIII)***
GEORGESCU L., 441, 442, 493, 762 ***(LXXIII)***
GHEORGHIU Diana, 567 ***(LXXIII)***
GHEORGHIU Radu, 546, 554, 746, 782 ***(LXXIII)***
GHEORGHIU, 546, 746, 782 ***(LXXIII)***
GHIȚĂ P.T., 785, 816, 873 ***(LXXIII)***
GODLEY W.A.H., 373 ***(LXXIII)***
GREFFE, 311, 326 ***(LXXIII)***
GRIGORESCU Constantin, 188, 200 ***(LXXIII)***
GROSSMAN G. M., 773 ***(LXXIII)***
GUILIVER A., 623 ***(LXXIII)***
GYEFASON Thorvaldur, 39 ***(LXXIII)***

HABERLER, 573 ***(LXXIII)***

HAMILTON Carl B., 39 ***(LXXIII)***
HANS-E. Loef, 566 ***(LXXIII)***
HARROP Jeffrey, 566 ***(LXXIII)***
HEATHER Grabbe, 760 ***(LXXIII)***
HELPMAN E., 773 ***(LXXIII)***
HIROMASA Fukuda, 582 ***(LXXIII)***
HOFFMAISTER A.W., 773 ***(LXXIII)***
HORNIANSCHI N., 668 ***(LXXIII)***
HUNTINGTON Samuel P., 23, 38 ***(LXXIII)***
HUSSEIN K., 373 ***(LXXIII)***

IANCU A., 83, 105, 741 ***(LXXIII)***
IDU Nicolae, 558 ***(LXXIII)***
ION Mihai, 3 ***(LXXIII)***
IONESCU C., 448, 493 ***(LXXIII)***
IORDACHE Lucia, 628, 642, 647, 651 ***(LXXIII)***
ISACHSEN ARNE Jon, 22, 39 ***(LXXIII)***
ISĂRESCU M., 39 ***(LXXIII)***

JEANNEY J. P., 39 ***(LXXIII)***
JENSEN J.B., 774 ***(LXXIII)***
JOSKOW P., 144 ***(LXXIII)***
JUNG Kim Dae, 237, 292 ***(LXXIII)***

KAUFMAN E. Bruce, 293 ***(LXXIII)***
KENEN Peter B., 373, 572, 578 ***(LXXIII)***
KENNETH Dyson, 566 ***(LXXIII)***
KEUNING S., 816 ***(LXXIII)***
KHALED Hussein, 373 ***(LXXIII)***
KIRKPATRICK Ian, 386, 420 ***(LXXIII)***
KLEIKNECHT A., 183 ***(LXXIII)***
KLEIN L.R., 816 ***(LXXIII)***
KOPEVA D., 623 ***(LXXIII)***
KOSTERNA U., 373 ***(LXXIII)***
KOVACS K., 623 ***(LXXIII)***
KRUEGER A. O., 39, 759 ***(LXXIII)***
KRUGMAN Paul, 582 ***(LXXIII)***

LAURENS B., 373 ***(LXXIII)***
LÉGER Jean-François, 292 ***(LXXIII)***
LEPAGE H., 39 ***(LXXIII)***
LIENERT I., 373 ***(LXXIII)***
LIJPHART A., 420 ***(LXXIII)***
LORENZ H.W., 373 ***(LXXIII)***
LUCA Lucian, 586 ***(LXXIII)***
LUCIO Miguel Martínez, 386, 420 ***(LXXIII)***

MALINVAUD E., 225 ***(LXXIII)***
MALISYEWSKI W., 372 ***(LXXIII)***
MANOLELI D., 441, 442, 493, 762 ***(LXXIII)***
MARCINIAK P., 373 ***(LXXIII)***
MARES V., 623 ***(LXXIII)***
MARIN Dinu, 758 ***(LXXIII)***
MARKANDIA A., 492 ***(LXXIII)***
MARTIN Philip, 296 ***(LXXIII)***
MATEI Lucica, 407, 420 ***(LXXIII)***
MAUREL Mathilde, 582 ***(LXXIII)***
MAZILESCU P., 237, 238, 240, 245, 255, 292, 449, 489, 492, 493 ***(LXXIII)***
MĂRGINEANU Ioan, 326 ***(LXXIII)***
MCKINNON Ronald I., 570, 572, 582 ***(LXXIII)***
MELLO L., 373 ***(LXXIII)***
MENIL de G., 372 ***(LXXIII)***
MEREUȚĂ C., 758, 873 ***(LXXIII)***
MEZEI-PUŞCOI Lucia, 628, 655, 659 ***(LXXIII)***
MIÈGE Bernard, 326 ***(LXXIII)***
MIHAESCU Flaviu, 558 ***(LXXIII)***
MIHAI Ştefan, 329 ***(LXXIII)***
MILITÂRU Adrian, 586 ***(LXXIII)***
MIROIU Rodica, 668 ***(LXXIII)***
MOIA Mihai, 546, 554 ***(LXXIII)***
MOLDOVAN M., 623 ***(LXXIII)***
MOLDOVEANU Maria, 303 ***(LXXIII)***
MONOD Théodore, 336 ***(LXXIII)***
MUNASINGHE M., 492 ***(LXXIII)***
MUNDELL R.A., 373, 567-569, 570, 582 ***(LXXIII)***
MUNDELL Robert, 567 ***(LXXIII)***
MUNTEANU Andreea, 150 ***(LXXIII)***

NAKOSTEEN R., 294 ***(LXXIII)***
NATALUCCI Fabio M., 582 ***(LXXIII)***
NEAGU Cornelia, 668, 741 ***(LXXIII)***

NEGRUȚ Raluca, 237, 238, 240, 245, 255, 292 ***(LXXIII)***
NEGRUȚ, 292 ***(LXXIII)***
NICOLESCU Ovidiu, 388, 409, 420 ***(LXXIII)***
NOLL R., 144 ***(LXXIII)***
NUTI Mario, 566 ***(LXXIII)***

OANĂ Gheorghe, 75 ***(LXXIII)***
ODAE Nicoleta, 668 ***(LXXIII)***
OKUNO Fujiwara M., 38 ***(LXXIII)***
OLDING-SMEE J., 373 ***(LXXIII)***
OLIVENNES D., 39 ***(LXXIII)***
OLSAVSZKY Victor, 202, 210 ***(LXXIII)***
OLTEANU V., 314, 315, 326 ***(LXXIII)***
OPREA Călin, 403, 420 ***(LXXIII)***

PANĂ Cristian, 498 ***(LXXIII)***
PANĂ Laura, 326, 507, 535 ***(LXXIII)***
PARETO W., 39 ***(LXXIII)***
PARSON T., 420 ***(LXXIII)***
PASCAL Ileana, 558 ***(LXXIII)***
PASQUARELLI E.G., 663 ***(LXXIII)***
PAVELESCU, 254, 290, 293, 295 ***(LXXIII)***
PĂUNA Bianca, 824, 873 ***(LXXIII)***
PĂUNA C., 873 ***(LXXIII)***
PÂSLARU Dragoş, 558 ***(LXXIII)***
PEARCE D., 492 ***(LXXIII)***
PELINESCU E., 350 ***(LXXIII)***
PELTZMAN S., 118, 119, 144 ***(LXXIII)***
PERȚ Steliana, 230, 236, 237, 238, 240, 245, 251, 254, 255, 290, 291, 292, 293, 294, 295 ***(LXXIII)***
PETCU Constanța, 188 ***(LXXIII)***
PETERS E., 873 ***(LXXIII)***
PHILIP Martin, 293 ***(LXXIII)***
PIEDRA E., 373 ***(LXXIII)***
PIPER U., 39 ***(LXXIII)***
PLATON V., 426, 441, 442, 444, 446, 447, 449-451, 489, 492-494, 762 ***(LXXIII)***
POENARU Maria, 188, 191, 193, 206, 210, 623 ***(LXXIII)***
POINT P., 492 ***(LXXIII)***
POLLIN R., 39 ***(LXXIII)***
POMEAU Y., 372 ***(LXXIII)***
POP L., 624 ***(LXXIII)***
POPA Florina, 380 ***(LXXIII)***
POPESCU Nicolae N., 200, 530, 616, 623 ***(LXXIII)***
POSNER R., 120, 144 ***(LXXIII)***
PREDA Diana, 238, 245, 247, 255, 261, 291, 293, 296, 757 ***(LXXIII)***
PRIMON Jean-Luc, 292 ***(LXXIII)***
PRISĂCARU P., 441, 442, 493, 762 ***(LXXIII)***

RADOSEVIC S., 183 ***(LXXIII)***
RAVENNA Federico, 582 ***(LXXIII)***
RAVENSTEIN E., 293 ***(LXXIII)***
RĂDULESCU Silviu, 202, 210 ***(LXXIII)***
RICHARDSON R., 741 ***(LXXIII)***
RILEY C., 373 ***(LXXIII)***
RIVERA-BATIZ L., 773 ***(LXXIII)***
ROBBINS D. J., 760 ***(LXXIII)***
ROCHA R.R., 373 ***(LXXIII)***
RODGERS G., 38 ***(LXXIII)***
ROMER P., 773 ***(LXXIII)***
ROSANVALLON L., 8, 39 ***(LXXIII)***
ROSE Andrew K., 582 ***(LXXIII)***
ROSS D., 372 ***(LXXIII)***
ROŞU Elisabeta, 586 ***(LXXIII)***
ROTARU Andrei, 426 ***(LXXIII)***
ROUBINI N., 374 ***(LXXIII)***
RUGINĂ A.N., 741 ***(LXXIII)***
RUSSU Corneliu, 395, 420, 582, 668 ***(LXXIII)***
RUSU Costache, 402, 420 ***(LXXIII)***
RUSU Marioara, 586 ***(LXXIII)***

SACHS J., 374 ***(LXXIII)***
SALDANHA F., 373 ***(LXXIII)***
SALM P., 38 ***(LXXIII)***
SAMUEL P., 23, 38, 39 ***(LXXIII)***
SANDRU Constantin, 420 ***(LXXIII)***
SANDU S., 150, 168, 171, 183, 608, 609, 610, 623 ***(LXXIII)***
SARFETI H., 225 ***(LXXIII)***
SAVA S., 39 ***(LXXIII)***

SAY B. J., 39 ***(LXXIII)***
SÂRBU Roxana, 420 ***(LXXIII)***
SCHIMID Ch., 294 ***(LXXIII)***
SCHIOPPA Tommasso Padoa, 566 ***(LXXIII)***
SCHWARZE J., 759 ***(LXXIII)***
SCHWEICKERT Reiner, 558, 578, 579, 582 ***(LXXIII)***
SCURA L.F., 492 ***(LXXIII)***
SCUTARU Cornelia, 824, 873 ***(LXXIII)***
SHERMAN P.B., 492 ***(LXXIII)***
SIMA Cristian, 668, 741 ***(LXXIII)***
SJAASTAD L.A., 293 ***(LXXIII)***
SMEUREANU Ion, 325, 326 ***(LXXIII)***
SMITH S. Robert, 294 ***(LXXIII)***
SOCOL Gh., 741 ***(LXXIII)***
SODERLIND P., 873 ***(LXXIII)***
SOFRONIE C., 541 ***(LXXIII)***
SOLIMAN A.S., 374 ***(LXXIII)***
SORMAN G., 39 ***(LXXIII)***
SOTTE F., 623 ***(LXXIII)***
SPEDALINI M.J., 420 ***(LXXIII)***
SPULBER D., 115, 144 ***(LXXIII)***
STANDING Guy, 295 ***(LXXIII)***
STĂNESCU Maria Ana, 150 ***(LXXIII)***
STĂNESCU P., 762 ***(LXXIII)***
STĂNESCU R., 441, 442, 448, 493 ***(LXXIII)***
STIGLER G., 116, 118, 119, 144 ***(LXXIII)***
STIGLITZ Y. E., 39, 86, 87 ***(LXXIII)***
STOIAN Marian, 420 ***(LXXIII)***
STOURNARAS Y., 374 ***(LXXIII)***
SWIDERSKI K., 373 ***(LXXIII)***
SYMONDS, 623 ***(LXXIII)***
SZAPÁRY György, 570, 571, 573, 576, 577, 582 ***(LXXIII)***

ŞERBAN P., 541 ***(LXXIII)***
ŞERBĂNESCU I., 623 ***(LXXIII)***
ŞIMON Ilie, 254, 290, 293, 295 ***(LXXIII)***
ŞTEFĂNESCU Carmen, 44 ***(LXXIII)***

TANZI V., 18, 19, 39 ***(LXXIII)***
TAYLOR L., 39 ***(LXXIII)***
TĂTAR Mircea, 546, 550 ***(LXXIII)***
TÂRHOACĂ C., 582, 814 ***(LXXIII)***
TEŞLIUC E., 602, 623, 624 ***(LXXIII)***
THEILER J., 873 ***(LXXIII)***
TILLY Jean, 441, 442, 444, 446, 447, 493 ***(LXXIII)***
TUDOR Monica, 586 ***(LXXIII)***
TULLOCK G., 39 ***(LXXIII)***
TURDEANU Andreea, 426 ***(LXXIII)***
TURNER R.K., 492 ***(LXXIII)***

ȚURLEA C., 546, 567, 746, 782 ***(LXXIII)***
ȚURLEA Geomina, 546, 746, 782 ***(LXXIII)***

UNGURU Manuela, 546, 567, 574, 582, 746, 765, 782 ***(LXXIII)***

VASILE Liviu, 230 ***(LXXIII)***
VASILE Valentina, 230, 237, 238, 240, 245, 255, 292, 293, 294 ***(LXXIII)***
VASIU Aurora, 541 ***(LXXIII)***
VATIMBELLA A., 12, 39 ***(LXXIII)***
VĂCĂREL I., 374 ***(LXXIII)***
VELCIU Rodica, 4, 76 ***(LXXIII)***
VERBONCU Ion, 420 ***(LXXIII)***
VERBRUGGEN M., 816 ***(LXXIII)***
VERNON R., 741 ***(LXXIII)***
VIDAL C., 372 ***(LXXIII)***
VINTILĂ Georgeta, 420 ***(LXXIII)***
VIŞAN Adriana, 586 ***(LXXIII)***
VIŞINESCU Victor, 308, 326 ***(LXXIII)***
VLĂDESCU Cristian, 202, 210 ***(LXXIII)***
VOICU Monica, 420 ***(LXXIII)***
VOICULESCU D., 873 ***(LXXIII)***
VOLBERT Alexander, 566 ***(LXXIII)***
VRABIE Codru, 558 ***(LXXIII)***

WAGNER A., 39 ***(LXXIII)***
WAGNER G., 759 ***(LXXIII)***
WELFE A., 816 ***(LXXIII)***
WELFE W., 816 ***(LXXIII)***
WESTAWAY Peter, 566 ***(LXXIII)***
WIDGREN Jonas, 293, 296 ***(LXXIII)***
WILCOX D., 374 ***(LXXIII)***

WÓJCIK Cezary, 582 ***(LXXIII)***
WONNACOTT P., 39 ***(LXXIII)***
WONNACOTT R., 39 ***(LXXIII)***
WOOD S., 741 ***(LXXIII)***

XAVIER Frége, 420 ***(LXXIII)***
XAVIER Greffe, 326 ***(LXXIII)***

YIMMER M., 294 ***(LXXIII)***
YOURCENAR Marguerite, 336 ***(LXXIII)***

ZAMFIR C., 624