



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
„COSTIN C. KIRIȚESCU“

Vol. 91/2003

Colectia
BIBLIOTECA ECONOMICĂ

Seria
**Probleme
economice**

**DISFUNCȚIONALITĂȚI
INSTITUȚIONALE
VS
RIDICAREA
PERFORMANȚELOR
ACTIVITĂȚII
ECONOMICO-SOCIALE**

Ioan BRATU (coordonator),
Mihai ION

ISBN 973-7940-34-2



Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

DISFUNȚIONALITĂȚI
INSTITUȚIONALE
VS
RIDICAREA PERFORMANȚELOR
ACTIVITĂȚII ECONOMICO-SOCIALE

Mihai ION (autor)
dr. Ioan BRATU (coordonator)



Centrul de Informare și Documentare Economică
București, 2003

Volumul de față prezintă tema
"STUDIAREA ȘI EVIDENȚIEREA PRINCIPALELOR PRINCIPALELOR
DISFUNȚIONALITĂȚI MANIFESTATE LA DIFERITE SUBSISTEME
INSTITUȚIONALE, A PARTICULARITĂȚILOR ACESTORA,
A SCHIMBĂRILOR INSTITUȚIONALE CE SE CER EFECTUATE PENTRU
RIDICAREA PERFORMANȚELOR 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 și fundamentarea restructurării economiei României
în contextul tranziției spre o nouă Europă".**

Contract 155/2001
Etapa a IV-a
P2 / 10.4

Editat de CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
REDACTOR-ȘEF - VALERIU IOAN FRANȚ
SECRETAR GENERAL DE REDACȚIE - AIDA SARCHIZIAN

REDACTOR: LUMINIȚA DOGARU
Concepție grafică, machetare și tehnoredactare: VICTOR PREDĂ
CIDE/STUDII/PROBLEME: Pro91_03.doc

Redacția și administrația: București, Calea 13 Septembrie nr. 13, sectorul 5,
cod poștal 76 117, telefon: 0040-1-411 60 75, telefax: 0040-1-411 54 86
Adresa poștală: București 5, căsuța poștală 5 - 72

Materialele cuprinse în acest buletin pot fi reproduse numai cu aprobarea
conducerii Institutului Național de Cercetări Economice

Volumele seriei pot fi identificate și comandate fie în colecție anuală, respectiv ISSN 1222 - 5401,
fie pe fiecare titlu în parte, respectiv pe ISBN alocat fiecărui volum.

Pentru volumul de față: ISBN - 973 - 7940 - 34 - 2

CUPRINS

1. SECTORUL PRIVAT AL ÎNTREPRINDERILOR MICI ȘI MIJLOCII	5
2. SISTEMUL INSTITUȚIILOR SOCIALE.....	14
2.1. Aspecte actuale ale politicii sociale.....	15
2.2. Orientări pentru reformele sociale viitoare	18
3. ORGANIZAȚIILE NEGUVERNAMENTALE	22
4. CONCLUZII ASUPRA REFORMEI ECONOMICO-SOCIALE.....	27
BIBLIOGRAFIE	32

Dacă în studiile anterioare ne-am axat mai mult pe sistemele instituționale economice, de data aceasta, după examinarea sectorului privat al întreprinderilor mici și mijlocii, se va analiza sistemul instituțiilor sociale, precum și sistemul organizațiilor neguvernamentale.

În analiza fiecăruia dintre aceste subsisteme instituționale se are în vedere: evidențierea rolului acestora și a disfuncționalităților manifestate; precizarea particularităților și prezentarea unor soluții privind sporirea contribuției subsistemelor respective la ridicarea performanțelor economico-sociale.

1. SECTORUL PRIVAT AL ÎNTRINDERILOR MICI ȘI MIJLOCII

Înainte de toate este necesar să menționăm că definirea IMM variază în funcție de natura activității, scopul și nivelul de dezvoltare a întreprinderii respective.

Pentru a se încadra în categoria IMM, întreprinderea trebuie să îndeplinească o serie de condiții cerute de lege și anume: numărul mediu scriptic anual al personalului să se situeze între 1-249 de salariați, să aibă capital integral privat și o cifră de afaceri anuală de până la 8 milioane de euro, să nu fie organizată sub formă de societăți bancare, de asigurare sau reasigurare, societăți de valori mobiliare și societăți cu activitate exclusivă de comerț exterior, să nu aibă ca acționari sau asociați persoane care îndeplinesc cumulativ următoarele două condiții: a) au peste 250 de angajați; b) dețin peste 25% din capitalul social.

Datorită unor avantaje specifice, eficienței activității lor în economia contemporană, în întreaga lume, IMM-urile au cunoscut o creștere numerică, ele devenind majoritare în numărul total de întreprinderi. Astfel, în Uniunea Europeană există în prezent 19,3 milioane IMM-uri, față de numai 38.700 de firme mari. De asemenea, contribuția lor la crearea locurilor de muncă este mai mare decât cea a marilor întreprinderi (Nicolescu, 2001).

Pe plan mondial, IMM au un dinamism mai mare ca cel al marilor întreprinderi, contribuie la asigurarea de locuri de muncă pentru o mare parte a populației, ca și la identificarea și aplicarea mai rapidă a inovațiilor tehnice și tehnologice.

Printre avantajele IMM comparativ cu marile întreprinderi se remarcă, mai ales, următoarele:

- flexibilitate, creativitate și adaptabilitate mai ușoară la cererea de produse și servicii, care se află permanent într-un proces de schimbare, contribuție la diversificarea gamei sortimentale a acestora, receptivitate mai mare la anumite segmente de clienți;
- contribuie la reducerea șomajului prin crearea unor noi locuri de muncă;
- pierderi mai mici în perioadele de criză;

- tendința de a aplica tot mai mult noutățile, tehnologiile de vârf și de a-și spori capacitatea de inovație;
- management și personal mai redus numeric;
- schimbări organizatorice și de conducere mai ușor de efectuat;
- cooperarea mai bună, mai strânsă a personalului și folosirea în mai mare măsură de către manageri a părerilor angajaților;
- costuri de tranzacție mai reduse;
- contribuie la apariția și dezvoltarea clasei sociale de mijloc întreprinzătoare, ca bază a stabilității economico-sociale.

În același timp, IMM-urile prezintă și unele dezavantaje față de marile întreprinderi, printre care sunt de menționat:

- Vulnerabilitate mai mare și mortalitate mai ridicată în perioadele de recesiune și criză. Este de remarcat că în UE numărul IMM create este mai mare decât al celor care se închid. Din anul 1995, se închid anual 1,6-1,8 milioane (9-10% din capitalul total) și se înființează în jur de 2 milioane de firme noi (12% din totalul firmelor); la noi rata întreprinderilor nou-create a reprezentat 8,4% în 1997, 7,5% în 1998 și 5,8% în 1999, iar cea a mortalității în aceiași ani a fost 0,5%, respectiv 0,5% și 0,6%. Totodată, ponderea întreprinderilor inactive din total reprezintă peste 30%.
- O mare parte a IMM sunt dependente de situația economică a marilor întreprinderi, mai ales dacă ele se află în relații de subcontractare.
- Capacitate economico-financiară și de negociere mai redusă (obstacole în accesul la credite, la piețele externe, la *know-how* de ultimă oră etc.).

Principalele dificultăți cu care se confruntă IMM din Uniunea Europeană în prezent pot fi sintetizate astfel:

- dificultăți legate de accesul la resurse:
- resurse financiare limitate, ceea ce afectează capacitatea de investiții, și prin aceasta, dezvoltarea și modernizarea;
- resursele umane: având un număr mic de angajați IMM-urile au o organizare structurală relativ slabă, care nu favorizează analiza piețelor noi și găsirea de parteneri complementari; personalul insuficient specializat desfășoară activități zilnice rutiniere, în defavoarea dezvoltării pe termen lung;
- resurse tehnice: capacitate de producție limitată, ceea ce nu permite adesea extinderea producției moderne, automatizate;
- resurse tehnologice: cu toate că un număr mare de IMM-uri s-au specializat, multe au încă un potențial tehnologic slab;
- insuficiența competență în activitatea managerială: la aceste întreprinderi nu prevalează planificarea sistematică, iar când aceasta se realizează, vizează doar termenul scurt și foarte scurt.

Ținând seama de avantajele și importanța IMM-urilor, sub egida ONU s-au formulat unele direcții de acțiune pentru stimularea prin intermediul investițiilor străine directe a IMM-urilor, printre care menționăm:

- îmbunătățirea sprijinului acordat sectorului privat al IMM prin investiții financiar-bancare, inclusiv credite cu dobândă mică și pe termen lung;

- acordarea de consultanță din fondurile statului și finanțarea studiilor de fezabilitate;
- asigurarea unor programe de instruire, reciclare și specializare a personalului managerial și a altor categorii de personal;
- realizarea de schimburi academice de specialiști între instituțiile de cercetare, pentru sprijinirea întreprinzătorilor;
- promovarea cooperării dintre sectorul public și privat;
- crearea cadrului legal favorabil investițiilor.

Importanța acordată de UE IMM-urilor se datorează unor considerente economice și sociale. *Economice* – pentru că generează locuri de muncă într-o perioadă în care are loc creșterea șomajului pe termen lung în sectoarele manufacturiere tradiționale. Sectorul privat al IMM este mult mai adaptabil nevoilor pieței în continuă schimbare și mult mai inovator în satisfacerea nevoilor clienților. El asigură mari posibilități de subcontractare pe plan local pentru marile companii internaționale. De exemplu, General Electric are ca subcontractante 38.000 de IMM (Dobrescu, 1999). *Sociale* – pentru că asigură stabilitatea socială în diferite comunități și păstrează forța de muncă în sectoare importante ale economiei naționale.

IMM-urile din Comunitatea Europeană își desfășoară activitatea într-un mediu puternic concurențial. Statul acordă atât ajutoare financiare, cât și nefinanciare, acestea din urmă constând din consultanță, asistență în afaceri, punerea la dispoziție a bazelor proprii de date. IMM-urile dispun de cerere pentru produse și servicii, au personal calificat, o productivitate relativ ridicată, un management mai economic și o comunicare mai bună între angajați și conducere. Față de întreprinderile mari – puține numeric – ele creează mai multe locuri de muncă. De asemenea, oferă unor mase largi de oameni, posibilitatea de a-și deschide propria afacere, de a lucra într-un mediu mai elastic, modern cu șanse mari de a realiza venituri, care să-i promoveze în clasa socială de mijloc.

Este de remarcat de asemenea că un mare număr de IMM au activitate de cercetare-dezvoltare cu un standard ridicat, ceea ce explică marele lor dinamism. De asemenea, IMM-urile dispun de legi care să le protejeze de concurența nelocală a altor firme.

Ținând seama de rolul IMM în economia de piață concurențială este foarte importantă direcționarea dezvoltării lor, pe baza unei strategii clare. Totodată este important de observat că dezvoltarea acestui sector nu poate fi ruptă de contextul economico-social de ansamblu.

Pentru IMM-uri este necesar să se creeze un mediu economic de dezvoltare favorizant, cu atât mai mult cu cât mecanismele actuale de piață nu sunt încă pe deplin funcționale. La începutul anilor '90, această promovare a unui mediu favorabil de dezvoltare a IMM-urilor a constituit principalul mijloc de flexibilizare a structurilor industriale, în cadrul reformei economice și de apropiere a economiei românești de structurile europene.

Având în vedere avantajele proprii sectorului privat al IMM, apreciem că el se poate constitui într-un adevărat factor propulsor al economiei naționale, cu o contribuție substanțială la PIB și export, la crearea unui mediu economico-social

sustenabil, la reducerea decalajelor față de țările dezvoltate și la asigurarea compatibilității cu economia UE.

În condițiile actuale ale României, prin dezvoltarea sectorului privat al IMM se poate asigura conversia forței de muncă disponibilizate de marile unități economice falimentare, din ramurile și sectoarele nerentabile, ineficiente și conversia unor regiuni sau zone neattractive sau defavorizate sub aspect economic.

Sprrijinirea IMM denumită de unii autori și “discriminare pozitivă”, are atât susținători, cât și critici, aceștia din urmă fiind mai ales din rândul reprezentanților firmelor mari, aflate în funcțiune. Cu toate acestea, rolul IMM în relansarea economiei nu poate fi contestat. Începutul dezvoltării IMM-urilor a reprezentat o adevărată explozie numerică a acestora după anul 1990. În prezent, în România sunt înregistrate peste 600.000 de IMM din care funcționează peste 400.000 având o contribuție importantă la crearea PIB și la crearea de locuri de muncă, (după 1989 au asigurat un total de peste un milion de locuri de muncă). De asemenea, ele determină consolidarea clasei de mijloc ca element esențial al stabilității social-politice (Nicolescu, 2001). Cea mai mare parte a IMM reprezintă microîntreprinderi cu până la nouă persoane (90% din total).

Majoritatea IMM desfășoară activitate comercială, deci de intermediere, care deși necesară, nu este suficientă într-o economie de piață funcțională. Astfel, în anul 1998, IMM-urile din domeniul comerțului dețineau 71,3% din numărul total de întreprinderi mici și mijlocii, 38,4 din valoarea adăugată și 49,3% din exporturile directe ale acelorași întreprinderi. Rezultă, că în viitor va fi necesară extinderea numărului IMM-urilor și a contribuției acestora la realizarea producției. În ceea ce privește participanții străini la activitatea IMM este de menționat că aceștia, de regulă, se folosesc de rețeaua de distribuție a partenerilor români, pentru valorificarea produselor și serviciilor proprii.

Sistemul instituțional cu răspuneri și preocupări în domeniul IMM este deosebit de complex. Aici intră Notariatul de Stat, centrele de dezvoltare ale IMM, RA Monitorul Oficial, Oficiul județean sau al Municipiului București al Registrului Comerțului, Administrația Financiară, Direcția de Muncă și Protecție Socială.

În dezvoltarea și modernizarea IMM-urilor au atribuții administrația publică (Guvernul, administrația locală), Consiliul Național al Întreprinderilor Private Mici și Mijlocii (CNIPMMR), Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii și al Cooperăției, Patronatul Național Român, organizațiile mediului de afaceri (asociații de IMM, centrele de dezvoltare ale IMM, Camera de Comerț și Industrie, incubatoarele de afaceri, societățile de consultanță specializate, instituțiile financiare) și comunitatea internațională (asistența bilaterală și multilaterală, asistența instituțiilor financiare internaționale). În prezent există cinci linii de credit din fondurile instituțiilor internaționale și alte programe finanțate de băncile românești din fonduri proprii.

În condițiile existenței acestui cadru instituțional complex s-a manifestat o serie de dificultăți, printre care menționăm:

- insuficiența comunicare instituțională;

- creșterea costurilor legate de respectarea reglementărilor și normativelor (datorită conlucrării cu un mare număr de instituții și nerespectării unor prevederi legale);
- insuficiența dezvoltare a culturii instituționale (mentalității diferite între angajații din sectorul de stat și din cel particular, obstacole ale autorităților locale etc.).

Anchetele efectuate de CNIPMMR în rândul managerilor din întreprinderile mici și mijlocii privind situația economică și dinamica firmelor conduse de aceștia au relevat și ele existența unor dificultăți. Printre cauzele de natură subiectivă ale acestora s-au menționat lipsa de suficiente cunoștințe economice și manageriale, necunoașterea unor legi și aplicarea lor defectuoasă, mentalități inadecvate, inclusiv unele tare morale ale unor întreprinzători.

Multe dintre cauzele de natură obiectivă ale dificultăților din IMM au fost puse în evidență de analizele făcute de AGER și CNIPMMR. Unele sunt generale și țin de însuși sistemul economic, cum ar fi: deprecierea drastică a monedei naționale care a generat pierderi considerabile la importurile efectuate de IMM, creșterea dobânzilor la creditele bancare, absența unei politici judicioase de investiții și relansare a economiei, concurența în creștere a produselor din import, mai ales a celor subvenționate în țările de origine sau aduse prin contrabandă. În afară de aceasta unii autori au identificat unele obstacole în dezvoltarea și funcționarea IMM, cum ar fi: fiscalitatea exagerată, accesul dificil la credite, absența stimulentei pentru investiții, lipsa sprijinului și stimulentei pentru export, posibilități limitate de garantare a creditelor, accesul limitat la piețele de desfacere din străinătate, accesul dificil la informațiile interne și externe, inaccesibilitatea la spațiile și echipamentelor nefolosite de societățile de stat, proceduri birocratice de înființare, reorganizare și desființare de firme, decizii și acțiuni disfuncționale ale administrației centrale și locale, lipsa unui sistem eficient de pregătire managerială și economică, perpetuarea unor atitudini anacronice față de noii întreprinzători (Dobrescu, 1999).

Așa cum au arătat reprezentanții CNIPMMR, gradul de impozitare în România este de peste 45% din PIB, fiind mai ridicat decât aprecierile oficiale care indică o pondere de doar 31%. Legislația în vigoare în 2003 prevede achitarea unui număr de 225 de obligații bugetare, dintre care Ministerul Finanțelor recunoaște că, în principal, există doar 36 de asemenea obligații (Adevărul economic, 2003).

Pe linie bancară dificultățile au constat în dobânzile mari la creditele bancare, servicii bancare insuficient diversificate în raport cu necesitățile micilor întreprinderi, solicitarea de garanții pentru credite, de care IMM nu dispuneau, absența unor fonduri de garantare suficiente în special pentru sectorul acestor întreprinderi.

Cauzele și obstacolele menționate au avut în multe cazuri ca urmare decapitalizarea întreprinderilor, reducerea aprovizionărilor, a producției și a vânzărilor, reducerea activității întreprinderilor și chiar falimentarea unora dintre acestea. Influența negativă în plan social a fost reducerea puterii de cumpărare a populației și agenților economici, reducerea ofertei de bunuri și servicii produse în

țară, acutizarea unor tensiuni sociale și creșterea numărului de șomeri din sectorul privat.

O lungă perioadă de timp, IMM-urile nu au avut un organ de stat reprezentativ propriu. În prezent există Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii și Cooperăției – organism guvernamental care urmărește să creeze condiții normale juridice, instituționale, economice, educaționale pentru desfășurarea unei activități eficiente. Acest minister se va ocupa în primul rând de fundamentarea, elaborarea și aplicarea strategiei și a programelor de stimulare a înființării și dezvoltării IMM, precum și de aplicarea strategiei de dezvoltare și armonizare a sectorului cooperatist. Printre funcțiile sale figurează administrarea fondurilor bugetare și extrabugetare. El va asigura, în numele statului, reprezentarea acestuia pe plan intern și extern în domeniul său de activitate și va urmări aplicarea reglementărilor din raza sa de activitate. De asemenea, va derula programe și proiecte cu finanțare externă, prin înființarea de unități de management de proiect și va aviza documentațiile pentru obținerea de credite și alte fonduri externe, cu garanția statului. Între atribuțiile sale intră și sprijinirea înființării și a activității asociațiilor patronale din domeniul său de activitate, precum și asigurarea dialogului permanent cu acestea. În plus, va elabora și implementa programe de informare și instruire a întreprinzătorilor privați și a membrilor organizațiilor cooperatiste. De asemenea, Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii și Cooperăției se va ocupa de implementarea programelor referitoare la micile întreprinderi, rezultate din acordurile și convențiile internaționale, va reprezenta Guvernul în relațiile cu Uniunea Europeană și alte organizații internaționale.

Printre cele mai importante atribuții ale sale figurează și elaborarea de strategii și programe referitoare la dezvoltarea pieței de desfacere interne, care se va realiza prin colaborare cu Autoritatea pentru Protecția Consumatorului. Pentru executarea atribuțiilor sale va colabora cu alte ministere, autorități ale administrației centrale, cu autorități ale administrației publice locale, cu alte persoane fizice și juridice.

Este, de asemenea de remarcat că o perioadă îndelungată au existat dificultăți la înregistrarea firmelor, datorită unor formalități și proceduri greoaie, care reclamau mari pierderi de timp. Începând cu anul 2001, un rol important în îmbunătățirea mediului de afaceri l-a avut crearea Biroului Unic de Înregistrare, reducerea taxelor cu 40%, eliminarea firmelor fantomă ș.a. Ca urmare a introducerii unei proceduri unice de înregistrare a IMM-urilor și a simplificării formalităților administrative se completează un singur formular și totodată se realizează transmiterea informațiilor către instituțiile de asigurări sociale și asigurări de sănătate abilitate să facă înregistrarea fiscală.

În ceea ce privește legislația economică trebuie arătat că este dificil de delimitat o legislație economică specifică IMM-urilor. Practic, toată legislația economică are influență asupra acestor întreprinderi.

Dezvoltarea IMM s-a lovit și de o serie de dificultăți de natură legislativă. Astfel, s-au manifestat adesea unele contradicții între reglementările adoptate de guvernele succesive, în diferite momente; au apărut unele neconcordanțe între prevederile diferitelor reglementări, s-a observat de asemenea un grad ridicat de instabilitate legislativă, s-au elaborat unele acte normative care nu au avut suficientă

claritate. Au existat cazuri în care s-au stabilit anumite impozite, pentru IMM, apoi au fost schimbate, s-au acordat facilități care au fost apoi modificate sau anulate, pe scurt aceste unități au fost supuse la diferite experimente. Așa de exemplu, din Legea nr. 133/1999 privind stimularea întreprinzătorilor privați pentru înființarea și dezvoltarea IMM, printr-o serie de ordonanțe de urgență s-au suspendat ulterior unele dintre cele mai importante articole. De-abia prin Ordonanța nr. 297/2000 s-a renunțat la această suspendare, revenind astfel la normalitate.

În concluzie se poate spune că nu există încă un sistem legal coerent, care să rezulte dintr-o practică suficient de îndelungată. De altfel, în general neajunsurile majore ale legislației economice românești sunt recunoscute ca fiind instabilitatea, caracterul stufos, uneori contradictoriu. Se impune în continuare efectuarea unor propuneri de simplificare a legislației, de eliminare a paralelismelor și de armonizare cu legislația comunitară.

Printre factorii care au influențat negativ dezvoltarea și modernizarea sectorului privat al IMM este de menționat că în afara cadrului legal și administrativ incert, în același sens a acționat situația precară a țării, cadrul macroeconomic nefavorabil (șomaj, inflație ridicată, reducerea consumului, blocajele financiare care paralizează inițiativa privată, competiția neloială a unor întreprinderi de stat, climatul nefavorabil pentru IMM-uri, accesul dificil la credite, fiscalitatea ridicată, sprijinirea insuficientă a exporturilor, facilități nesemnificative pentru calitate, invenții, inovații) lipsa de experiență managerială corespunzătoare, disponibilități reduse de spații și terenuri pentru activități comerciale, infrastructuri uzate moral, dependența de sprijinul financiar extern, slaba dezvoltare a serviciilor de sprijinire a afacerilor.

În anul 2001, din cele 407.878 de firme care funcționau în țară, numai 44% au realizat profit, 38% au înregistrat pierderi, iar 18% au declarat profit zero. Ponderea cea mai mare a firmelor neprofitabile se regăsește la nivelul microfirmelor (41,6% din total). Principalele cauze ale acestei situații au fost: blocajul financiar care s-a amplificat an de an, cererea scăzută, fiscalitatea ridicată, mai ales pe piața muncii, România situându-se printre țările cu cele mai mari impozite.

În actualele condiții, pentru sectorul privat, în care componenta principală o constituie IMM-urile, se impun următoarele priorități:

- Oprirea scăderii cererii de produse și servicii. Această scădere a cererii a fost determinată de întârzierea reformei economice și de prioritatea acordată politicilor monetare. De aceea, dezvoltarea pieței pentru agenții economici reprezintă un important imperativ economic.
- Stimularea exportului care este decisivă pentru dezvoltarea economică. Creșterea exportului este impusă de reducerea pieței interne, de deficitul mare al balanței de plăți și de necesitatea achitării datoriei externe.
- Încurajarea investițiilor din surse proprii și atrase. Având în vedere ponderea mare a sectorului IMM în cadrul sectorului privat, relansarea acestor întreprinderi înseamnă de fapt relansarea economiei naționale cu efecte favorabile asupra veniturilor populației și bugetului.

Se impune aplicarea în continuare și a altor măsuri de protejare a concurenței, dezvoltarea capitalului uman, prin sisteme educaționale performante, crearea și modernizarea sistemului de infrastructuri în transporturi și telecomunicații, pentru ușurarea funcționării mediului de afaceri, asigurarea unui climat potrivit pentru apariția de noi firme și dezvoltarea celor existente, asigurarea unui cadru fiscal și monetar stabil, a unui nivel mai scăzut al dobânzilor la credite, dezvoltarea unui sistem de piețe financiare și de capital, care să favorizeze economisirea și investițiile.

În același timp, cele menționate mai sus pledează pentru perfecționarea în continuare a cadrului instituțional necesar dezvoltării și modernizării IMM. Avem în vedere coordonarea eforturilor instituțiilor implicate în această activitate, perfecționarea managementului public (întărirea sprijinului pentru implementarea unor politici de relansare a sectorului privat al IMM, îmbunătățirea colaborării dintre instituțiile sectorului public), reducerea costurilor pentru respectarea normelor legislative, simplificarea normativelor, asigurarea unor relații speciale cu IMM-urile (legislație adecvată, facilități fiscale ș.a.), creșterea eficienței activității organelor neguvernamentale implicate în dezvoltarea IMM.

În activitatea de perfecționare a strategiei naționale privind IMM trebuie avute în vedere o serie de elemente importante: elaborarea politicii de dezvoltare a sectorului privat al IMM și coordonarea programelor la nivel național (evaluarea stadiului de dezvoltare a sectorului IMM, elaborarea legilor și reglementărilor necesare, elaborarea de programe specifice, selectarea întreprinderilor viabile, susținerea financiară și nefinanciară); consolidarea și definitivarea cadrului instituțional (identificarea instituțiilor, organizarea de întâlniri între organizațiile implicate în dezvoltarea IMM); dezvoltarea unor servicii de consultanță, de pregătire a întreprinzătorilor; crearea unui sistem informațional pentru IMM; acordarea de asistență financiară sectorului IMM (programele PHARE, PNUD și cele ale Guvernului României); inițierea de programe de dezvoltare regională (înlesniri pentru dobândirea de spații, terenuri și echipamente disponibile necesare); extinderea programului de pregătire a resurselor umane; intensificarea activității IMM pe plan extern (îmbunătățirea accesului la incubatoarele de afaceri, campanii promoționale, editarea de cataloage, participarea la simpozioane, târguri și expoziții internaționale).

O influență puternică asupra dezvoltării și supraviețuirii IMM o au creditele. Se știe că pe termen scurt creditele nu permit realizarea de investiții pentru o dezvoltare sustenabilă. Micii întreprinzători au dificultăți în rambursarea creditelor datorită dobânzilor ridicate, neacceptării reeșalonării datoriilor, solicitării unor garanții suplimentare. Programele de stimulare a sectorului privat al IMM au vizat acordarea de împrumuturi nerambursabile pentru investiții, împrumuturi cu dobândă subvenționată, credite subvenționate prin Agenția Română de Dezvoltare și ANP, linii de împrumuturi pe baze comerciale, sprijin prin Fondul Româno-American de sprijinire a inițiativei private etc.

În cadrul politicii de stimulare a sectorului privat al IMM trebuie avut în vedere atât sprijinul de natură financiară, cât și nefinanciară. În prima categorie avem în vedere acordarea de împrumuturi de sume mici pe termen scurt,

practicarea de rate ale dobânzii la nivelul existent pe piață, crearea de stimulente pentru rambursarea creditului.

Un rol important în această direcție l-ar putea avea crearea unui sistem de garantare a fondurilor cu contribuția statului și a întreprinzătorilor privați și atragerea unor fonduri de asistență străine, care ar mări capacitatea întreprinderilor de a investi și a crea noi locuri de muncă. De asemenea, ar fi util să se ia în considerație crearea unor bănci de dezvoltare pentru IMM-uri, cu capital majoritar al întreprinzătorilor, dar și cu implicarea statului, având ca efect creșterea numărului acestor întreprinderi și consolidarea dezvoltării lor. Se impune totodată, îmbunătățirea accesului la credite prin diversificarea ofertei, acordarea de credite în condiții avantajoase și simplificarea procedurilor de acceptare.

În ceea ce privește sprijinul nefinanciar avem în vedere susținerea asociațiilor profesionale locale, care asigură IMM-urilor servicii de pregătire a personalului, informare, realizarea de materiale promoționale, stimularea invențiilor și inovațiilor, înlesnirea relațiilor de complementaritate dintre marile întreprinderi și IMM prin francize și subcontractare.

În sfârșit, nu trebuie uitat că situația IMM este determinată în mare măsură de condițiile macroeconomice și, de aceea toate măsurile întreprinse pentru îmbunătățirea acestora, cum ar fi reducerea deficitului bugetar și a inflației vor avea ca efect îmbunătățirea accesului la finanțare și reducerea costurilor. De asemenea, este necesară crearea unui cadru legislativ stabil, simplu și coerent, scăderea birocrăției administrative care determină costuri mari în funcționarea societăților comerciale, inclusiv a IMM. Totodată avem în vedere restructurarea sistemului de taxe și impozite care să sprijine activitatea economică și să stimuleze investițiile.

În ultimul timp având în vedere situația în continuare dificilă a IMM, în baza unui raport al OECD și BERD care oferă recomandări privind dezvoltarea spiritului întreprinzător în România, reprezentanții IMM-urilor au cerut Guvernului luarea unor măsuri de susținere. Este vorba de înființarea de către Guvern, la nivel național, a unui comandament și a unui grup de lucru centrat pe dezvoltarea IMM, în afara Ministerului Întreprinderilor Mici și Mijlocii. S-a insistat îndeosebi pe: a) măsurile pentru îmbunătățirea cadrului legislativ, realizarea unei reforme a acestui sector și eficientizarea consultării între ministere; b) asigurarea unui sistem fiscal prietenos pentru IMM.

S-a recomandat de asemenea Ministerului Întreprinderilor Mici și Mijlocii să renunțe la stabilirea unor obiective generale, cum ar fi crearea unui anumit număr de locuri de muncă sau creșterea contribuției acestor întreprinderi la obținerea PIB, și să se ocupe de obiective pe care le poate influența în mod deosebit: creșterea numărului de firme care se înființează, acordarea de sprijin pentru acestea ș.a.

2. SISTEMUL INSTITUȚIILOR SOCIALE

De la început trebuie precizat că în cadrul acestui sistem un rol deosebit de important revine instituțiilor administrației centrale și locale.

În ciuda unor realizări în plan economic, transformările în plan social au fost deosebit de severe, ele concretizându-se în scăderea veniturilor reale ale populației, creșterea șomajului, extinderea sărăciei. Aceste consecințe, alături de unele moșteniri din trecut au diminuat capacitatea statului de a asigura o protecție socială reală a populației.

Este evident pentru oricine că asemenea obiective politice, precum stabilitatea macroeconomică, viabilitatea externă și creșterea durabilă nu reprezintă scopuri în sine, ci doar mijloace, de îmbunătățirile în final a bunăstării populației țărilor în tranziție. Politici macroeconomice sănătoase, reforme structurale care intensifică dezvoltarea și politici sociale corespunzătoare reprezintă condiții pentru creșterea durabilă, care la rândul ei, generează niveluri mai ridicate de utilizare a forței de muncă și de venit real.

Experiența a dovedit că dezvoltarea durabilă și stabilitatea macroeconomică creează fundamentele principale pentru abordarea sărăciei. Creșterea economică generează locuri de muncă și, prin aceasta, oportunități pentru cei săraci de a-și spori nivelul veniturilor și consumului. Totodată, este unanim recunoscut că inflația ridicată și ratele de schimb supraevaluate lovesc din greu pe cei săraci, datorită erodării veniturilor nominale fixe. Cu toate acestea, creșterea și stabilitatea macroeconomică nu sunt prin ele însele suficiente. Ajustările macroeconomice și politicile de promovare a creșterii economice afectează adesea nefavorabil anumite grupuri sociale. Cu alte cuvinte, schimbarea structurii economice creează costuri sociale. Acestea trebuie luate în considerație când se proiectează programe de transformare, urmărind instituirea unor rețele de protecție socială adecvate, pentru a preveni riscul căderii populației sub un standard minim de trai acceptabil, ca urmare a procesului de restructurare economică.

În acest context este necesar să fie subliniată importanța deosebită a guvernului în domeniul social, indiferent că este vorba de țări în tranziție, în curs de dezvoltare sau dezvoltate. Într-adevăr politicile sociale joacă un rol vital în sistemele economice mature, chiar în condițiile unei creșteri normale. Aceasta din mai multe motive: a) *dinamica schimbării economice* poate rămâne în anumită măsură mai în urmă, devenind incapabilă să genereze suficient venit în procesul de piață, b) *sistemele de asigurări sociale* pot facilita schimbările sectoriale, atenuând ajustările dureroase asupra indivizilor. De pildă, schemele de asigurare pentru șomaj ușurează tranziția muncitorilor care necesită adaptarea la schimbările din activitatea economică. În timp ce piața muncii trebuie să fie suficient de flexibilă, pentru a permite asemenea schimbări, ajutoarele de șomaj pot sprijini procesul, asigurând muncitorilor timpul necesar și resursele pentru a găsi posturi adecvate în sectoarele nou-create. Asigurând o astfel de protecție socială riscurile legate de schimbarea economică devin acceptabile. c) *Politicile sociale* materializate în cheltuieli publice pentru educație și ocrotirea sănătății

reprezintă probleme cruciale pentru economiile în curs de dezvoltare. În mare parte cheltuielile făcute în aceste sectoare constituie investiții în capitalul uman, care reprezintă un element decisiv în strategiile orientate către creștere. d) *Măsurile de asigurări sociale*, cum ar fi schemele de pensii publice joacă un rol important în managementul general al riscurilor.

2.1. Aspecte actuale ale politicii sociale

Evoluțiile care au avut loc după schimbarea de sistem în diferite țări, inclusiv în România, pun în evidență că tranziția a amplificat și complicat nu doar principalele probleme economice, ci și sociale, datorită creșterii bruște a șomajului, scăderii veniturilor și extinderii inegalității acestora. Indicatori sociali ca speranța de viață și frecvența cursurilor școlare s-au deteriorat, iar incidența sărăciei a crescut. Deși în acest domeniu au existat variații considerabile în funcție de țara și grupurile de populație existente, în general se poate afirma că declinul economic și social înregistrat de țările în tranziție a fost traumatizant, depășind ca amploare criza experimentată de țările în curs de dezvoltare. Este de remarcat însă că, spre deosebire de țările în curs de dezvoltare, țările menționate au dispus încă înainte de perioada tranziției de un sector social bine dezvoltat. Ele dispuneau de rețele de ocrotire socială care acopereau riscurile tipice. Resurse importante se acordau pentru ocrotirea sănătății și pentru educație. Sistemul instituțional din sectorul social oferea protecție “de la naștere până la moarte” pentru întreaga populație. Trebuie însă observat că el era proiectat pentru un sistem foarte diferit. În primul rând, acesta nu era compatibil cu mecanismele de stimulare ale economiei de piață, iar în al doilea rând, nu era pregătit să facă față enormelor presiuni care au apărut o dată cu tranziția de la economia centralizată la cea de piață. În aceste împrejurări, nu este surprinzător ca instituțiile și politicile existente în sectorul social să sufere un proces semnificativ de eroziune și de schimbare fundamentală a caracterului lor. Schemele de asigurări și programele de transfer existente au eșuat adesea în a proteja pe cei vulnerabili, de sărăcie, deoarece valoarea reală a transferurilor și ajutoarelor sociale a fost în permanență consumată de inflație. Puterea de cumpărare a pensiilor a devenit dependentă de mecanismele de indexare sau de deciziile politice pentru unele ajustări ad-hoc. Cu toate acestea, în general, pensionarii nu au primit suficient pentru acoperirea minimului de existență.

Prin creșterea rapidă a prețurilor în perioada tranziției au fost de asemenea afectate domeniile ocrotirii sănătății și educației. Largi categorii de populație nu și-au mai permis furnituri medicale și medicamente. Cheltuielile reale pentru sănătate și educație au fost reduse la niveluri care nu permiteau promovarea serviciilor de bază în aceste domenii. Ratele de imunizare medicală și înscrierile în învățământul secundar au cunoscut o scădere.

În afara celor menționate, transformarea economiei a creat riscuri sociale pentru care rețelele de asigurări existente nu au fost proiectate, nici din punct de vedere al mărimii, nici al naturii lor. Întrucât sistemele de asigurare erau folosite în mare măsură diferit de scopul lor, ele au devenit foarte deformate. Așa, de

exemplu, în timp ce șomajul reprezenta înainte un fenomen neglijabil, pe neașteptate, schemele de șomaj au trebuit să facă față valului de șomeri, determinat de căderea activității economice, ca și de privatizarea și restructurarea întreprinderilor. Pentru a calma presiunile creșterii șomajului, problema a fost deplasată către schemele de pensii publice, care trebuia să absoarbă personalul în vârstă, prin programe de pensionare anticipată și prin ușurarea eligibilității pentru ajutoarele de incapacitate de muncă. Asemenea politici s-au concretizat în vârste medii foarte joase de pensionare și ponderi excesiv de mari ale pensionarilor care primesc ajutoare pentru incapacitatea de muncă. Ca rezultat au apărut mari decalaje între rata pensionarilor și a contribuabililor (rata dependenței sistemului) și rata reală a vârstnicilor față de cei tineri, în cadrul populației (rata dependenței demografice). În prezent, la un număr de 4,3 milioane de salariați există peste 6 milioane de pensionari.

Multe dintre aceste politici ar fi putut fi prevenite prin politici mai bune. S-a optat însă pentru această soluție deoarece mecanismul schemei de pensionare era relativ simplu, iar în această perioadă Guvernul s-a confruntat cu probleme pentru care nu existau soluții politice bine conturate.

Guvernul a încercat să extindă sau să introducă noi scheme de asigurări sociale, pentru a finanța serviciile de ocrotire a sănătății. Printre altele, el a încercat să transfere problema costurilor în creștere pentru ocrotirea sănătății și pentru educație, descentralizând sistemul școlilor și spitalelor – înainte unele făceau parte din marile întreprinderi – către administrațiile locale. Totuși, acestea nu se aflau într-o situație financiară mai bună, pentru a putea răspunde cerințelor și prezentau o lipsă acută de fonduri, pentru a sprijini școlile, care se caracterizau prin numeroase clase cu un număr mic de elevi, printr-un personal didactic numeros; cât privește domeniul ocrotirii sănătății, acesta tradițional dispunea de un exces de capacitate de paturi și un număr excesiv de personal medical. În plus, personalul medical exercita presiuni pentru salarii mai mari, pentru a compensa inflația și se opunea privatizării clădirilor și echipamentelor, pentru a preveni concedierile pe scară largă.

Ca rezultat au fost menținute mari capacități pentru ocrotirea curativă, inclusiv stațiunile balneo-climaterice și de agrement, lăsând puține resurse pentru ocrotirea primară a sănătății. În sectorul educației, costurile pentru utilități și salariile au absorbit sume mari din alocațiile de cheltuieli, în timp ce cheltuielile pentru materialul didactic și pentru menținerea infrastructurii educaționale au scăzut gradual.

În același timp, Guvernul a acordat în plus numeroase noi privilegii față de subvențiile generale existente, pentru unele bunuri și servicii. Asemenea privilegii au indus populației tarife reduse pentru energie, locuințe, servicii comunale și de transport, care au contribuit la încordarea bugetului.

Ca o constatare generală se poate aprecia că *în timp ce, pe de o parte, procesul de tranziție a sporit cererea pentru avantaje sociale, el a subminat disponibilitatea pentru finanțare, pe de altă parte*. Scăderea activității economice a redus baza de venit, care combinată cu necesitatea de a face față obligațiilor de cheltuieli în creștere, au declanșat un adevărat cerc vicios. Pe măsură ce ratele de impozit și contribuții legale au crescut, tot mai mulți plătitori de impozite au

încercat să evite plata, deplasându-se în sectorul informal. Fenomenul a fost ajutat de faptul că administrarea impozitelor în curs de constituire era slabă, iar autorităților le lipsea adesea voința politică de a impune domnia legii (de exemplu, prin permiterea acumulării arrieratelor). În aceste condiții, mărimea sectorului informal al economiei s-a extins rapid și mulți angajatori au deplasat mari componente ale compensațiilor pentru muncă în afara salariului oficial, raportând numai salariile minime pentru angajați. Astfel, baza impozitării s-a redus chiar mai mult, intensificând presiunea ascendentă asupra impozitelor.

În sectoarele ocrotirii sănătății și educației, lipsa venitului general din impozite a determinat căutarea de noi resurse de venit, mai ales în cazurile în care descentralizarea bruscă a lăsat administrațiile locale responsabile pentru finanțarea școlilor și spitalelor. Furnizorii de servicii au fost încurajați să pună utilizatorilor taxe pentru a genera venit propriu. Pentru menajele sărace aceasta a condus la cheltuieli mari, pentru sănătate și educație, deoarece taxele erau percepute în mod tipic acolo unde puteau fi cel mai bine aplicate, fără a ține seama de considerentul capacității de plată. Pe lângă aceasta, cei mai înstăriți puteau oferi plăți neoficiale personalului medical. Deși astfel s-au asigurat pentru aceștia servicii scumpe bazate pe tehnologie înaltă, s-au deviat astfel timp și resurse de la tratamentele de bază, cele mai importante pentru săraci, și s-a pierdut astfel timp prețios.

În ciuda tuturor neajunsurilor, în special privind lipsa stabilirii clare a obiectivelor pentru ajutoarele și transferurile sociale, deciziile de politică socială din perioada tranziției nu pot fi considerate ca un eșec total. Însuși înțelesul noțiunii de stabilire clară a obiectivelor, de pildă, poate apărea în altă lumină, dacă se ia în considerație perspectiva politicii economice a tranziției. Este adevărat că evoluțiile din sectorul social menționate înseamnă că o parte substanțială a cheltuielilor sociale au fost direcționate nu către menajele de la baza distribuției veniturilor, ci către clasa de mijloc, ceea ce poate fi considerat ca o orientare greșită din perspectiva asigurării bunăstării. Cu toate că nu previne în mod necesar creșterea sărăciei, acordarea de avantaje, subvenții și privilegii către mari segmente ale populației a putut să atenueze decalajele în creștere în ceea ce privește veniturile și consumul. Aceasta, în fapt, poate fi considerat ca un obiectiv determinant, deoarece a ajutat la obținerea unui sprijin politic larg pentru reforme dureroase, dar necesare (Heller, Keller, 2001).

În concluzie se poate argumenta că procesul de tranziție, nu numai că a agravat problemele sectorului social, dar a și schimbat în mod semnificativ caracteristicile sale. Rezultatul este descurajator în mai multe privințe: a denaturat schemele de asigurări sociale, care adesea nu redistribuie către cei mai săraci și nici nu îndeplinesc în general rolul de facilitare a schimbării economice, a programelor de transfer, a serviciilor de educație și sănătate, care la rândul lor nu numai că au devenit izbitor de ineficiente, dar adesea chiar fără rezultate.

În ceea ce privește cheltuielile, generozitatea unor sisteme de asigurări sociale, lipsa stabilirii unor obiective clare pentru transferuri, alocarea asimetrică a resurselor din sectoarele de sănătate, educație și privilegiile excesive au mărit costul protecției sociale, lăsând pe cei mai vulnerabili fără un suficient sprijin. Cât privește venitul, ratele de impozite și contribuțiile legale ridicate au creat

destimulare pe piața muncii, împiedicând o mai mare ocupare a forței de muncă. Perceperea nesistematică a taxelor pentru utilizatori, nu numai că a împiedicat transparența, dar a obstrucționat accesul săracilor la serviciile de bază.

Este important de observat că în timp ce aceste evoluții își au originea în însăși natura procesului de tranziție, ele au fost exacerbate de implementarea slabă a politicii. A lăsa valoarea reală a alocațiilor să se erodeze, în cazul unora, dar promovând generozitatea pentru alții, ținând grupele vulnerabile să aștepte salariile sau transferurile lor lunare, în timp ce anumitor industriile se permite să acumuleze mari arierate de impozite, nu este consecința inevitabilă a tranziției, ci rezultatul opțiunilor politice. Ca și în alte domenii anumite interese au împiedicat implementarea politicilor orientate spre reformă în sectorul social.

Chiar dacă se acceptă că vechile politici erau singurele fezabile, în condițiile speciale ale tranziției, acest argument nu mai poate fi invocat după 13 ani de la schimbarea de sistem. În fapt, multe țări au făcut deja sau continuă să facă pași importanți pentru a schimba unele politici care au fost alese în perioada inițială a tranziției. Ele recunosc că reforme substanțiale ale sectorului social care cuprind scheme de asigurări, programe de transferuri bugetare și servicii de sănătate și educație sunt imperative din motive de bunăstare socială, ca și de creștere economică. O dată ce mecanismele de piață au fost introduse în multe domenii este important ca politicile sociale să-și joace rolul lor, potrivit cu o economie de piață dinamică. În această direcție, guvernele caută strategii de reformă pentru a-și raționaliza cheltuielile și a reduce nivelurile ridicate ale impozitelor. Trebuie însă remarcat că aceste strategii nu presupun doar reduceri, ele cer, de asemenea, construcție și în unele cazuri implică redesenarea totală a rețelelor de protecție socială.

2.2. Orientări pentru reformele sociale viitoare

Pe baza experienței acumulate privind reformele sociale se pot desprinde unele concluzii, pentru continuarea reformelor, în diferite sectoare.

În domeniul asigurărilor sociale, politica de pensii trebuie să impulsioneze măsurile de reformă către eliminarea decalajului care a apărut între ratele de dependență demografică și ratele dependenței sistemului de pensii. În această direcție se impune o reducere a numărului celor care se pensionează anticipat, față de vârsta oficială de retragere (limitând opțiunile respective) și al celor care nu sunt realmente incapabili de muncă (reducând prin aceasta pensionările de invaliditate) concomitent cu creșterea vârstei de pensionare oficială. Totodată se cere impulsionearea măsurilor de creștere a ponderii contribuabililor activi ai populației apte de muncă, prin creșterea numărului de locuri de muncă și reducerea numărului celor care lucrează în sectorul informal. În afară de cele menționate poate fi promovată o serie de măsuri în ceea ce privește modificarea schemelor de pensionare, luând în considerație toți anii de serviciu la calcularea pensiei, modificarea contribuțiilor salariaților la sistemul de pensii, îmbunătățirea colectării acestora etc.

Referitor la schemele de șomaj sunt necesare măsuri de reducere a părții adesea mari a contribuțiilor pentru programe de prioritate redusă și de administrare a ajutoarelor. Ajutoarele de șomaj trebuie să asigure echilibrul dintre protecția socială și efectele de destimulare, fiind necesară stabilirea unui raport adecvat între mărimea lor și salarii, asigurarea plății la timp a acestor ajutoare și pe o durată care să permită căutarea unui post.

Programele de transfer social

Aceste programe se deosebesc de asigurările sociale prin aceea că sunt finanțate din venitul general, neexistând o legătură individuală contribuție-alocație. Este necesar ca transferurile respective să ajungă realmente la cei identificați ca săraci veritabili. În această privință trebuie ținut seama că: a) s-au acordat transferuri și privilegii pentru anumite grupuri de persoane (judecători, parlamentari etc.) nu pentru vulnerabilitatea lor la sărăcie, ci pentru influența lor politică; b) alte grupuri sunt prea larg definite și cuprind atât pe cei care au nevoie de ajutor cât și pe cei care nu au nevoie (de exemplu transport cu tarif redus doar pe criteriul vârstei, indiferent de venit).

Ocotirea sănătății și educația

Deși în acest domeniu îmbunătățirile sunt urgent necesare, reformele au fost lente, și datorită posibilităților reduse de finanțare. Studii de specialitate au demonstrat că influența asupra sistemului de ocrotire a sănătății și educației nu depinde în mod necesar de nivelul cheltuielilor publice, cât mai ales de alocarea intrasectorială și componența cheltuielilor. Cheltuielile din domeniul sănătății în țările în tranziție au fost mari, dar ineficiente (Heller, Keller, 2001). De asemenea, se afirmă că reducerile la cheltuielile generale din acest domeniu au rezultat cel mai adesea din diminuarea personalului redundant. În țara noastră în pofida unor fonduri însemnate pentru asigurări de sănătate (3 miliarde dolari în perioada 2001-2002 și 1,7 miliarde în 2003) rețeaua sanitară nu este încă performantă, datorită unui întreg complex de cauze, mergând de la nerespectarea destinației fondurilor, management neperformant al unităților sanitare, corupție, ilegalități etc., ceea ce presupune măsuri ample de remediere în toate aceste direcții.

Prin politicile educației trebuie asigurată alocarea adecvată în cadrul sectorului a resurselor disponibile prin: asigurarea unor raporturi corespunzătoare între educația terțiară, primară, secundară și preșcolară, comasarea unor școli, reducerea numărului excesiv al personalului didactic și administrativ, în scopul economisirii cheltuielilor pentru utilități, care au o pondere ridicată în bugetele educației, economisirea cheltuielilor materiale ș.a.

Serviciile guvernamentale de ocrotire a sănătății trebuie să se concentreze pe serviciile de ocrotire primară a sănătății și să găsească un echilibru corespunzător între ocrotirea preventivă și cea curativă. Resurse considerabile pot fi obținute gratuit prin unificarea unor facilități (clădiri, echipamente).

Finanțarea ocrotirii sănătății este una dintre cele mai complexe probleme de politică socială cu care se confruntă Guvernul. Pentru înlocuirea finanțării serviciilor de sănătate din venitul general au fost întocmite programe de ocrotire a

sănătății. Este necesar ca ele să fie incluse în cadrul unei politici coerente de sănătate, care să se adreseze nu doar unei finanțări corespunzătoare, ci și unor cerințe macroorganizaționale, structurii stimulente și cadrului de reglementare, alocării resurselor, stabilirii prețurilor și controlului. Fără a lega toate componentele sistemului de ocrotire a sănătății pot apărea eșecuri potențiale de piață, care amenință de altfel orice schemă de asigurări de sănătate.

Alocarea resurselor bazată pe numărul paturilor din spitale nu s-a dovedit potrivită. Șederile lungi în spitale sunt adesea rezultatul structurii de stimulente determinate de mecanismul de alocare bugetară a resurselor, mai degrabă decât al unei motivații a intereselor medicale. De aceea, mai potrivită este alocarea pe persoană, care va avea ca efect reducerea duratei medii de spitalizare, fără a diminua preocuparea pentru vindecare. Este necesară introducerea unor scheme mai eficiente de tratament incluzând utilizarea mai bună a medicamentelor prescrise și utilizarea de medicamente generice, care pot aduce economii substanțiale. Medicamentele de ultimă oră ar urma să fie plătite din resursele beneficiarilor și nu din resursele sistemului public. Totodată, programele de ocrotire a sănătății trebuie să cuprindă în principiu doar nivelurile de bază ale serviciilor de sănătate, dincolo de care este necesară ocrotirea suplimentară privată.

În sfârșit, combaterea corupției atât în domeniul ocrotirii sănătății, cât și în cel al educației, fără a cere în mod necesar cheltuieli publice mai mari poate contribui la îmbunătățirea indicatorilor din aceste sectoare.

Se impune instituirea de procedee transparente de aprovizionare și de sporire a responsabilității financiare în cheltuirea banilor publici, ceea ce va contribui și la îmbunătățirea serviciilor. De asemenea, dezvoltarea sectorului privat în domeniul serviciilor respective va reduce puterea de monopol a furnizorilor de servicii guvernamentale și limita capacitatea de a pretinde mită.

Administrarea impozitelor

Îmbunătățirea acestei activități poate contribui la reforma socială, prin creșterea efortului de colectare a impozitelor pe salarii și alte impozite, ca și prin compensarea arieratelor. În prezent gradul de colectare a veniturilor bugetului de asigurări sociale este redus, reprezentând numai 88,6% din estimările anuale. În acest sens, nu numai că este necesar ca întreprinderile existente și agențiile guvernamentale să-și onoreze obligațiile legale, dar se impune de asemenea ca noile întreprinderi să fie înregistrate și auditate pentru aplicarea impozitelor. Este necesar a se crea agenții unificate pentru audit colectarea și executarea impozităților, pentru a evita redundanțele și a supraveghea mai ușor sistemul de venituri din întreprinderile de stat cu pierderi, cât și din sectoarele cu creștere rapidă, dominate de mici întreprinderi private. După părerea noastră nu este justificat ca pentru fondurile de asigurări sociale să existe capacități de colectare proprii, în paralel cu agenția de colectare generală a impozitelor.

Piața muncii

Politicile care se referă la funcționarea pieței muncii sunt strâns legate de politicile sociale și cele antisărăcie. Spre deosebire de țările în curs de dezvoltare, în care sărăcia este endemică, se presupune că sărăcia din țările în tranziție este

trecătoare. Altfel spus, vulnerabilitatea la sărăcie este ridicată pentru că volatilitatea consumului menajelor este mare, aceasta rezultând în principal din lipsa utilizării stabile a forței de muncă. Șomajul ridicat predominant în multe din economiile în tranziție face dificilă îmbunătățirea nivelului de trai al menajelor și eliminarea sărăciei.

Regimurile existente pe piața muncii sunt obstacole în calea creării de locuri de muncă. În general, în multe economii în tranziție legile privind munca necesită menținerea unui echilibru just între protecția drepturilor salariaților, pe de o parte și asigurarea unei flexibilități a pieței forței de muncă, pe de altă parte. Legile existente în multe țări în tranziție privind relațiile de muncă oferă totuși vacanțe foarte generoase și avantaje pentru maternitate, boală și protecția locurilor de muncă. Aceasta face procesul de concediere și de reziliere a contractelor de muncă împovăraător și scump. Pentru a spori flexibilitatea pieței muncii și a face codurile muncii mai adecvate condițiilor acestei piețe trebuie liberalizată legislația protecției prea restrictive a forței de muncă, regândite practicile salariului minim și să se țină seama de contractele flexibile cu termen fix și alte instrumente care creează locuri de muncă. Confruntate cu șomajul structural unele țări au introdus politici ale forței de muncă cu rezultate remarcabile. Ele au dezvoltat un meniu extensiv de instrumente, inclusiv de instruire la locul de muncă, sau în afara acestuia, subvenții pentru crearea de locuri de muncă și lucrări de interes public. Aceste politici trebuie însă în permanență să fie reevaluate ținând cont de costul și eficiența lor.

3. ORGANIZAȚIILE NEGUVERNAMENTALE

Ca element constitutiv al sistemului democratic, societatea civilă acționează în afara limitelor stricte ale pieței și statului. Ea se află la interferența dintre aceste domenii tradiționale, eliberată de regulile restrictive de organizare și funcționare ale domeniului public și de imperativul profitului, care condiționează sectorul privat. Dimensiunile sale sunt cele ale ansamblului vieții sociale: economică, juridică, culturală, etică etc., fiecare având structuri, mijloace, metode, tehnici specifice și sfere de preocupare diferite.

Statele, reprezentate prin guverne, resimt o anumită presiune din partea organizațiilor neguvernamentale care reprezintă o vastă gamă de interese și care sunt chemate să facă ceea ce este necesar, pentru asigurarea dinamismului societății. Aceasta reprezintă o realitate de care guvernele trebuie să fie conștiente și să o respecte. Într-adevăr, absența unei game largi de instituții de acest gen creează un gol între puterea autocratică a guvernului, lobbismul penal și protestul mulțimii.

Organizațiile și instituțiile care au apărut în lume, cunoscute sub denumirea de organizații neguvernamentale (ONG), sunt adesea vehicule de exercitare a unei presiuni legitime asupra organismelor statului.

Reprezentând organizații de drept privat ONG-urile nu sunt supuse direct politicilor guvernului, ambițiilor politice, militare sau comerciale ale statelor, rivalităților acestora, considerațiilor de prestigiu național. Ele au libertatea de a adopta sau nu politica și obiectivele guvernului, libertate care nu poate limitată decât voluntar (Beigbender, 1992). ONG-urile sunt mai flexibile, având avantajul unei adaptări mai rapide decât birocrațiile naționale sau internaționale, la un mediu dinamic, percep mai rapid schimbarea inclusiv propriile lor transformări. Acestea și-au arătat posibilitățile de mobilizare a opiniei publice pe problemele umanitare acute, de mediu, de dezvoltare și au atras fonduri prin sponsorizări private.

Pe plan internațional unele guverne învață să le respecte, dacă nu pentru funcția lor de "antena", măcar pentru experiența specialiștilor lor și pentru culegerea informațiilor necesare, la un cost redus. Alte guverne au luat în nume de rău amestecul acestor organizații și au considerat necesar fie să le controleze, reglementeze sau suprimă, fie să le coopteze ca agenții ale statului.

Pentru democrațiile reprezentative, în viitor va constitui o provocare importantă găsirea de căi și modalități pentru ca ONG-urile să joace roluri constructive în generarea de cereri legitime, monitorizarea deciziilor guvernamentale și implementarea politicilor, în a asigura participarea activă a oamenilor în societate, în a garanta că cetățenii de rând sunt motivați să fie activi în colectivitate.

Trebuie observat că în lipsa autorității statului sau în cazul deteriorării a instituțiilor acestuia este posibil să apară cazuri de dezorganizare a societății civile. Un stat legitim puternic este prin definiție acela care promovează și beneficiază de pe urma organizațiilor dinamice neguvernamentale. El recunoaște

forța care provine dintr-un stat pluralist, constând dintr-o rețea de organizații guvernamentale și neguvernamentale, care întăresc mutual responsabilitatea, legitimitatea și asigură echitatea socială.

În România, către finele anilor '90 s-au înființat un mare număr de ONG-uri, însă cele care au avut un succes mai mare au fost cele care au primit asistență externă substanțială. Numărul ONG-urilor înregistrate la Registrul fundațiilor și asociațiilor de la Ministerul Justiției este de circa 25.000, din care erau considerate active doar o treime.

ONG-urile sunt constituite în temeiul articolului nr. 37 din Constituția României și potrivit dispozițiilor cuprinse în OG nr. 26/2000 și a Regulamentului aprobat prin Ordinul Ministerului Justiției nr.954/C/26 aprilie 2000. De asemenea, unele completări s-au făcut prin Ordonanța nr. 37/2003, pentru modificarea și completarea O.G nr. 26/2000, cu privire la asociații și fundații.

Cadrul legal al desfășurării relațiilor de colaborare dintre administrația locală și ONG-uri este dat de legea nr. 215/2001. Conform legii este permisă sprijinirea acestor organizații de către consiliile locale și județene. În domeniul asistenței sociale legea creează condiții de cooperare între administrația locală și sectorul nonprofit prin participarea organizațiilor neguvernamentale la realizarea unor anchete sociale, pentru rezolvarea cererilor de ajutor social.

ONG-urile desfășoară activități de interes general cuprinzând numeroase domenii, cum sunt: dezvoltarea economică, culturală și socială, promovarea și apărarea drepturilor și libertăților omului, promovarea sănătății, educației, științei, artelor, tradițiilor culturii, prezervarea monumentelor culturale, asistența socială, ajutorarea săracilor și defavorizaților, asistența oamenilor dezavantajați fizic, a copiilor și persoanelor în vârstă, activități pentru tineret, sporirea cunoașterii și participării civice, protejarea mediului și a naturii, sprijinirea religiilor și valorilor umane, susținerea bunăstării sociale, sprijinirea lucrărilor publice și infrastructurii, sprijinirea sportului.

Caracteristic pentru ONG-uri este puternicul lor dinamism. Ele și-au asumat rolul de purtători de cuvânt ai societății civile, de formulare a unor subiecte de reflecție, de analiză și critică, de revendicare, sancționare și responsabilizare a factorilor decizionali de putere, prin articularea unor demersuri coerente pentru promovarea drepturilor și libertăților fundamentale, prin oferirea de modele alternative de servicii sociale și de consultanță civică. Cu toate acestea, trebuie menționat că, nu numai guvernul, ci și structurile organizatorice statale create anume pentru relația cu societatea civilă, au dat adesea dovadă de receptivitate limitată, față de problemele acestor ONG-uri. Avem în vedere departamentele, direcțiile generale, oficiile și serviciile pentru informare publică și raporturile cu societatea civilă, începând cu cele două Camere ale Parlamentului, Președinția, Guvernul, ministerele și terminând cu prefecturile și organele administrației locale. Desigur că în aceste relații și organizațiile neguvernamentale au avut unele curențe, datorită unui insuficient activism, gradului redus de eficiență, de specializare relativă a personalului permanent angajat, de absența sau limitarea sinergiei și sincronității necesare pentru imaginea de ansamblu a acestor organizații. De asemenea, gradul redus de implicare a ONG este determinat de existența efemeră sau numai aparentă a unor asociații și fundații.

Cauzele unei percepții necorespunzătoare a ONG-urilor care afectează negativ cooperarea cu autoritățile statale sunt multiple. Printre acestea se pot menționa: informarea insuficientă a autorităților cu privire la rolul, scopul și obiectivele organizațiilor respective, cunoașterea relativă a priorităților și resurselor, a programelor și strategiilor de dezvoltare comunitară, inclusiv perceperea lacunară de către funcționarii publici, bazate pe atitudini și practici tradiționale, insuficient de sensibile la stimularea formelor corporatiste, în furnizarea serviciilor sociale și comunitare. Adeseori, spiritul de independență și de autonomie al ONG-urilor au limitat capacitatea lor de cooperare. De asemenea, uneori reputația lor a suferit datorită insuficientului profesionalism al unora dintre membri, unui management deficitar. Pe de altă parte, motivația și entuziasmul unor membri ai ONG-urilor au fost afectate negativ de remunerațiile reduse, de condițiile de muncă, uneori dificile sau chiar periculoase și de lipsa perspectivelor în ceea ce privește cariera profesională.

Dezvoltarea rețelei de organizații neguvernamentale în toate domeniile și mai ales în cel social, se impune cu atât mai mult, cu cât există însemnate disparități regionale, între mediul urban și cel rural, tradiții zonale etc., cât și o lipsă de comunicare ce contribuie la adâncirea discrepanțelor.

Pentru a ajunge la o asemenea rețea de organizație neguvernamentală sunt necesare: organizare, programe, strategii, comunicare, parteneriat, percepție pozitivă, sprijin material, financiar uman din partea autorităților atât centrale, cât și locale, pentru a răspunde nu numai provocărilor tranziției, dar și tendințelor de globalizare care generează noi provocări, alte tipuri de nevoi și interese, alte mijloace, precum și un comportament civic și asociativ care trebuie reconsiderat și adaptat la realitățile în schimbare.

Trebuie ținut seama însă că, în prezent, sectorul neguvernamental are încă dimensiuni relativ reduse, determinate de dificultățile sale economico-financiare, în condițiile în care sursele de venituri sunt reduse și aleatorii, ale unor susțineri financiare publice ca și inexistente, datorită atât resurselor bugetare limitate, cât și insuficienței percepții a rolului organizațiilor menționate.

În prezent, pentru depășirea stării de criză se impune un parteneriat veritabil între sectorul public, cel privat și societatea civilă. În vederea maximizării oportunităților limitate ale perioadei de tranziție, a reducerii costurilor acesteia sunt necesare: credibilitate politică, profesionalism, eforturi comune, renunțări raționale, solidaritate socială, bună credință politică și civică, precum și asumarea reponsabilității, atât individuale, cât și de grup. Societatea civilă trebuie să intervină în economie; implicarea ei reprezintă o soluție viabilă pentru realizarea tranziției la economia de piață, a stabilității macroeconomice, oprirea declinului economic și asigurarea dezvoltării durabile.

Se poate spune pe drept cuvânt că în condițiile unor crize economice acute, cu implicații sociale majore, ale afirmării unor noi drepturi economice și sociale, ale individualismului recunoscut al economiei de piață, ale apariției unor discrepanțe economice acute și ale polarizării societății s-a ajuns la o reorientare a societății civile către sfera economicului. Aceasta pledează pentru ideea de economie socială de piață, care promovează principiile tradiționale ale economiei de piață axată pe libera inițiativă și concurență loială, dar și pe solidaritate,

protecționism rezonabil, respectul pentru lege, asigurarea minimului existențial decent, la nivel individual și comunitar. De asemenea, pledează pentru cooperarea interregională și internațională, inclusiv pentru sprijinirea autorităților publice, în elaborarea și implementarea programelor de dezvoltare locală și de pregătire a cadrului instituțional corespunzător criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene.

În semnalarea sistematică a implicațiilor crizei în care se află economia națională, în condițiile deteriorării cursului de schimb al monedei, ale neajunsurilor unor instituții ale democrației, un rol important l-au avut unii reprezentanți ai societății civile, cum sunt: Asociația Generală a Economiștilor (AGER), Asociația Generală a Inginerilor din România (AGIR) care cuprinde 110 asociații neguvernamentale din sfera economiei (camere de comerț și industrie, asociații profesionale, economice, patronale etc.), Camera de Comerț și Industrie a României, Consiliul Național pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, confederațiile patronale și alte asociații și fundații. Aceste organizații au cerut în repetate rânduri să participe activ atât la dezvoltarea, cât și la elaborarea politicii economice și a programelor de reformă, la elaborarea unor acte normative, care urmăresc îmbunătățirea mediului de afaceri, ca cei mai avizați parteneri de drept, în soluționarea unor probleme deosebit de acute. Ele au făcut numeroase memorii și apeluri la Președinție, Parlament, Guvern și partide politice, făcând cunoscute pe lângă problemele reformei și creșterea gradului de sărăcie a populației, a șomajului, reducerea numărului populației și procesul de îmbătrânire a acesteia subminarea bazelor biologice ale națiunii, acutizarea corupției, amploarea economiei subterane și, în același timp, au furnizat soluții pentru ieșirea din criză și reluarea unei creșteri economice durabile.

Aceste apeluri au fost cel mai adesea ignorate sau privite cu indiferență, minimizându-li-se cauzele și efectele negative semnalate.

În ultimul timp s-a ajuns la conștiința generală a faptului că situația grea în care se află țara, se datorește slăbiciunilor politicii economice, care au condus la creșterea neîncrederii în instituțiile și mecanismele pieței, determinând unele intervenții nepotrivite ale statului în economie (privatizări lente și nereușite, păguboase, reforme incomplete, înlocuirea concurenței cu redistribuirea, neglijarea creșterii economice) cu consecințe dramatice în ce privește eficiența, promovarea spiritului întreprinzător și a unui mediu de afaceri corespunzător. A sosit momentul în care nu se mai poate aștepta, fiind necesare măsuri ferme, pentru relansarea economiei, în condițiile deschiderii internaționale, cu politici și opțiuni strategice clare, care să asigure o economie funcțională, creșterea economică, macrostabilizarea consolidată, un mediu de afaceri competitiv, compatibil cu structurile și mecanismele Uniunii Europene în care dorim să ne integrăm. Totodată, având în vedere rolul vital al ONG-urilor și multiplele funcții pe care le au de îndeplinit în stat, ele trebuie luate mai în serios, decât până în prezent.

Participarea autentic-populară, prin astfel de asociații de autoguvernare, trebuie privită ca parte a bunei guvernări, ea trebuie susținută prin legi și reglementări care să le stimuleze, făcându-le capabile să devină parteneri în luarea deciziilor, în proiectarea și implementarea unui număr în creștere de decizii de

politică economico-socială. Aceasta va contribui, atât la reducerea costurilor implementării politicilor, cât și la creșterea legitimității lor și la îmbunătățirea eficienței deciziei politice. Un stat care funcționează bine necesită o societate civilă puternică, iar aceasta la rândul ei poate evolua dacă există entități colective care pot reprezenta diversele minorități și grupuri vulnerabile. Dacă aceste ONG-uri incipiente nu devin ferm instituite, ele nu vor fi capabile să exercite presiunea necesară asupra statului pentru a face guvernul responsabil, legitim și echitabil.

În același timp trebuie subliniat că aceste organizații nu trebuie să-și orienteze preocupările în exclusivitate spre exercitarea acestor presiuni doar în vederea realizării unor scopuri imediate, cu caracter revendicativ, ci, așa cum arată experiența occidentală, să devină adevărate pârgii de informare și sprijin în soluționarea tuturor intereselor celor administrați.

Printre problemele care au constituit subiecte de dezbatere în literatura economică și juridică au fost și cele legate de obligația statului de a sprijini societatea civilă și modalitățile prin care acest lucru trebuie făcut, dacă statul trebuie să finanțeze ONG-urile, mai ales în condițiile dificultăților economice ale României. Teoriile actuale în politica de redistribuire pledează pentru susținerea de către sectorul public a sectoarelor nonprofit, în vederea stimulării producției de bunuri și servicii sociale, în condiții de eficiență sporită, dar atenționează totodată asupra pericolului reducerii independenței sectorului nonprofit, ca urmare a cooperării cu statul (Alexandru, 2002).

De asemenea, nu trebuie permisă finanțarea formațiunilor politice de către ONG-uri din fonduri provenite din sponsorizări de la instituții publice (ministere, consilii locale, primării), de la firme de stat sau din străinătate. În caz contrar, renumele acestor organizații ar avea de suferit, așa cum s-a mai întâmplat, prin asocierea numelui lor cu unele activități cu caracter dubios (cum ar fi utilizarea fundațiilor pentru eludarea taxelor vamale la mașinile din import sau pentru organizarea unor filiere de adopții internaționale).

4. CONCLUZII ASUPRA REFORMEI ECONOMICO-SOCIALE

Finalitatea reformelor economice, indiferent de țara în care au loc este crearea unui mediu economico-social adecvat, care să permită dezvoltarea durabilă și încadrarea în cerințele diviziunii internaționale a muncii. Deși principiile generale ale reformelor sunt de regulă aceleași, în funcție de condițiile specifice ale fiecărei țări, modul de desfășurare a acestora și măsurile luate pentru înfăptuirea lor pot diferi sensibil.

Un rol important revine statului, care trebuie să fie autoritar și eficient, pentru a asigura continuitatea și fermitatea procesului de reformă, pentru a crea un mediu economico-social corespunzător condițiilor actuale și a dezvolta spiritul întreprinzător.

Reformele economice de după 1990, din țările Europei Centrale și de Est au avut ca scop trecerea de la economia socialistă condusă centralizat, la economia de piață. Aceasta a fost determinată de adâncirea crizei economice din aceste țări și din cadrul fostului CAER. De asemenea, transformarea sistemului economic urmărea democratizarea politică, pentru a permite exercitarea drepturilor și libertăților economice individuale, a oportunităților de prosperitate individuală, concomitent cu asumarea unor riscuri.

Sistemul economic anterior nu a avut ca urmare crearea unui mediu economico-social propice unei dezvoltări performante. Dimpotrivă, el a condus la o alocare ineficientă a resurselor economice și umane, la supradimensionarea unor ramuri sau sectoare economice, cu mari consumuri materiale și energetice, la creșterea decalajelor tehnologice și la crearea unor structuri administrative și manageriale neperformante, la egalizarea nefirească și la un nivel scăzut a veniturilor populației, precum și la deteriorarea mediului ambiant (Bal, 1997).

Tranziția de la economia de comandă hipercentralizată la o economie de piață funcțională nu a mai cunoscut până în zilele noastre nici un precedent în lume. Între reformele din țările cu economie de piață și cele din țările în tranziție există unele deosebiri importante. Astfel, în timp ce în țările cu economie de piață, au existat toate sau majoritatea instituțiilor sau infrastructurilor necesare, formate printr-un lung și laborios proces evolutiv, cum ar fi: cadru juridic și de reglementare stabilit, piețe financiare funcționale pentru activități bancare, de asigurare, de cumpărare și vânzare de acțiuni ale corporațiilor, siguranța proprietății private, politică antimonopol, prețuri libere, legislație a comerțului și sisteme de impozitare dezvoltate, în țările în tranziție rezolvarea unor astfel de probleme s-a pus cu deosebită acuitate. Dacă ne referim de pildă, la privatizarea din țările cu economie de piață, aceasta a avut loc în cadrul sistemului economic existent și a fost determinată de necesitatea îmbunătățirii relației stat-industrie, de ameliorarea poziției financiare a guvernului, de consolidarea piețelor financiare interne și de construire a unei proprietăți mai largi a afacerilor, prin retragerea în mai mare măsură a statului din economie.

La începutul tranziției, țările din ECE, în comparație cu țările cu economie de piață dezvoltată erau într-o situație economico-socială complet diferită. În timp ce măsurile de politică structurală din economiile de piață mature erau orientate, în principal, către minimizarea unor rezultate sociale indezirabile, determinate de schimbările structurale pe termen lung și consolidarea unor impulsuri economice, care să permită depășirea acestor schimbări, țările ECE erau confruntate cu colapsul economic unic și total, al fostului sistem centralizat. Structurile economice care au fost create în ultimele decenii, ca parte a "industrializării socialiste", au devenit învechite "peste noapte", piețele de desfacere s-au restrâns dramatic, iar tranziția la un sistem economic de piață era legată de probleme uriașe, de schimbări fundamentale.

În fostele țări socialiste, sistemul capitalist bazat pe aranjamente de proprietate și pe mecanisme de piață fusese înlocuit de o structură administrativă, care se străduia să controleze comportamentul fiecărui agent economic, în mod direct. Guvernarea corporativă centralizată s-a dovedit la un moment dat nefezabilă, așa încât, după anii '50, diferite țări socialiste au întreprins unele reforme, în încercarea de a îmbunătăți performanța economică. Aceste reforme, de obicei, au reorganizat structura controlului administrativ, în grade diferite de la o țară la alta și au implicat o transferare parțială a controlului de la autoritățile de planificare, către insideri (manageri și muncitori). Cu toate că măsurile luate, nu acordau formal drepturi de proprietate completă insiderilor, aceste aranjamente parțiale, informale, erau considerate în Polonia și Ungaria de exemplu, ca fiind creatoare *de facto* de proprietate. După căderea comunismului s-a încercat convertirea acestor interese speciale în drepturi de proprietate formală. Aceste variații în configurațiile de interese s-au dovedit a fi un determinant major, al diferențelor în politicile de privatizare urmate de țările regiunii (Earle, 1993).

În țările în tranziție, pentru a se face trecerea de la vechile metode moștenite, la noile metode de conducere, nu se mai era vorba de măsuri urmărind anumite îmbunătățiri parțiale, ci de o schimbare de sistem, cu ample mutații în domeniul economic politic și social, de fapt, de creare a unei altfel de societăți, în care piața și legile sale să regleze întreaga activitate economică.

În anumite privințe, condițiile de start din țările ECE aveau mai mult în comun cu țările în curs de dezvoltare, decât cu economiile de piață mature. În aceste împrejurări, abținerea statului de a se implica în politicile structurale, nu era nici recomandabilă, nici practic fezabilă și deci apărea justificat faptul ca statul să contribuie la înlăturarea efectelor negative ale fostei orânduirii și la crearea mecanismelor și condițiilor pentru noul sistem economico-social. Se impunea însă, în același timp, asigurarea autonomiei agenților economici și diminuarea intervenției statului, implicarea acestuia numai acolo unde, cât și când este absolut necesar și eficient. Se știe că piața nu este un sistem natural, care să se dezvolte spontan, ca urmare a eliberării inițiativelor individuale. Ea este o instituție care presupune existența unei ordini politice și juridice (respectarea drepturilor de proprietate, garantarea contractelor etc.), ceea ce presupune intervenția statului de drept. În același timp, piața implică existența unei culturi de piață, adică adeziunea la anumite modele de comportament, fapt ce impune schimbări profunde de atitudine și mentalitate, atât ale agenților economici, cât și ale

managerilor, desfășurarea activității în condiții de concurență, urmărirea profitului și acceptarea riscului. Totodată, ea face necesară existența unui contract social, care să păstreze un minim de coeziune socială.

Îmbunătățirea mediului economico-social prin crearea economiei de piață eficiente și competitive este determinată și de integrarea în Comunitatea Europeană. Pentru integrarea în spațiul european și mondial este necesară asigurarea unei configurații structurale și instituționale, compatibile cu sistemele din Comunitatea Europeană, bazate pe primatul legii cererii și ofertei, care să genereze incitații de natură a modela comportamentul agenților economici și orientării lor spre performanță și competitivitate. Dar, în afara prezenței unei piețe funcționale și competitive este nevoie de o reformă a administrației publice, care să asigure existența unor instituții stabile, cu atribuții și competențe clare care să garanteze aplicarea legii, gestionarea reformelor economice și aplicarea cerințelor Comunității Europene (Naneș, 2001).

În urma prăbușirii comunismului, în toate țările ECE a avut loc o puternică criză economică, dar și socială, considerată ca o criză predominant instituțională. Ea a fost atribuită, în principal, reformelor economice, modului defectuos de realizare a acestora, dar și unor evenimente internaționale cu efecte puternice, mai ales pentru România, cum ar fi destrămarea pieței CAER, războiul din Golf și embargoul asupra Iugoslaviei. Dar cauza principală a dereglărilor din aceste țări, inclusiv din România, a fost pusă pe seama reformelor economice, care au cauzat șocuri profunde în economie, fără ca statul să intervină prompt, fie din lipsă de mijloace financiare, fie din cauza vidului instituțional, de mecanisme de autoritate (Iancu, 1994). Cert este că obținerea unui mediu economico-social corespunzător economiei de piață s-a dovedit mult mai grea și mai complexă decât s-a anticipat, atât datorită sechelelor vechii orânduiri, cât și greutăților tranziției. Avem în vedere mentalitatea de planificare centrală, puternic înrădăcinată, după multe decenii de conducere de sus în jos, ușurința și iresponsabilitatea cu care se făceau promisiuni imposibil de ținut, datorită unui populism fără acoperire al candidaților la alegeri, existența unui sector de stat majoritar, cu un anumit fel de gestiune foarte greu de schimbat. Există o lipsă a infrastructurilor de bază ale pieței, iar administrația de stat era considerabil slăbită, ca urmare a căderii partidelor comuniste care erau interconectate cu organele de stat. De asemenea, o dată cu slăbirea administrației s-a manifestat un "vid de putere", însoțit de un vid juridic și de anomie (absența totală sau parțială a regulilor), care au provocat fenomene noi, precum căutarea și exploatarea rentelor, crima organizată etc.

Tranziția s-a dovedit a fi un proces puternic conflictual. Costurile sociale ale tranziției au apărut mult mai ridicate, în raport cu presupunerile inițiale și nu s-a putut asigura nivelul de protecție necesar, pentru întreaga populație.

Recesiunea economică a avut ca urmare o reducere puternică a nivelului de trai a majorității populației din țările ECE, fapt ce a pus problema gradului de suportabilitate a efectelor negative ale politicilor de stabilizare. Toate acestea au influențat echilibrul politic, mai ales acolo unde s-a aplicat terapia de șoc, cum a fost în Polonia, unde s-a manifestat indiferența populației față de politică și atitudinea nostalgică după vechiul regim. În asemenea condiții s-a pus nu numai problema unui pact social, ci și a recâștigării încrederii populației. În țări ca

România și Bulgaria, în care a apărut "sindromul latino-american", caracterizat prin corupție la scară mare și polarizarea veniturilor, redobândirea încrederii populației nu era posibilă decât dacă guvernul convingea populația că povara sacrificiilor este împărțită echitabil pentru toate categoriile sociale (Camdessus, 1991).

Când ne referim la latura socială avem în vedere deteriorări importante în ceea ce privește sărăcia, mortalitatea, în special infantilă, educația, sănătatea și criminalitatea.

Declinul brusc realizat în ceea ce privește producția și veniturile, ca și polarizarea socială care l-a însoțit au pus în discuție problema unei analize obiective pentru a reliefa elementele pozitive și negative ale reformei, pentru a schița apoi căile de continuare a proceselor de transformare.

În pofida greutăților, în unele țări ECE situația s-a ameliorat sub aspect economic și social. Cauzele trebuie căutate în condițiile inițiale de start, în faptul că aceste țări au întreprins importante reforme economice încă din perioada socialismului, apoi în proximitatea față de țările occidentale, dar și în modul în care a fost condusă reforma. Deși aceste țări aveau importante datorii externe neachitate, ca urmare a masivelor investiții străine au reușit să-și îmbunătățească substanțial situația economică și socială.

La începutul tranziției, România prezenta unele condiții favorabile, cum ar fi lipsa datoriilor externe, existența unei rezerve valutare importante și a unor creanțe de încasat din afara țării, existența sistemului așa-numitelor "părți sociale" din întreprinderi. În același timp, startul a fost îngreunat de faptul că economia era în întregime etatizată. România avea una din economiile cele mai centralizate dintre țările socialiste. Acest sistem hipercentralizat nu mai reacționa la semnalele din mediul economico-social. Economia avea un grad ridicat de rigiditate, datorită realizării producției în unități supradimensionate, și ineficiente, materializarea unor mari investiții în anii '80, făcându-se în ramuri puternic energointensive, iar impactul de tehnologie modernă era stopat.

Datorită acestor factori, a modului în care s-a efectuat reforma și a conjuncturii internaționale, România nu a reușit să realizeze aceleași performanțe economice ca alte țări, cum ar fi Polonia, Ungaria, R. Cehă. Abandonarea bruscă a sistemului de economie de comandă a dus la adâncirea unor dezechilibre structurale, la care a contribuit și insuficienta pregătire a clasei politice, a managerilor și chiar a populației, de a acționa în condițiile mecanismelor de piață (Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu, 2000).

Întrucât procesul general de reformă din țara noastră a manifestat în timp serioase rămânări în urmă, nereușindu-se pentru o lungă perioadă de timp a se crea o economie funcțională și concurențială este deosebit de actuală găsirea de noi modalități și soluții pentru accelerarea acestui proces în continuare.

În lucrările noastre anterioare am pus în evidență o serie de soluții și propuneri privind îmbunătățirea cadrului instituțional. În completarea acestora vom insista asupra unor alte aspecte importante. Astfel, în țările în tranziție, inclusiv în România, spre deosebire de alte țări este mult mai imperativă crearea unui sector privat în creștere și dinamic, fără de care nu este posibilă dezvoltarea economică

susținută. În acest context, mulți economiști fac din calitatea climatului investițional unul dintre pilonii creșterii economice și de reducere a sărăciei, alături de îmbunătățirea politicilor privind sănătatea și educația (Pfefferman, 2002). Acest climat investițional corespunzător, în mod evident, nu este posibil de realizat fără un management public puternic și eficient.

Printre obstacolele instituționale importante figurează existența unui sistem de impozitare disfuncțional, care reduce posibilitățile creșterii producției și vânzărilor și, de asemenea, a investițiilor. Tocmai de aceea, îmbunătățirea acestui sistem și a relațiilor dintre puterea publică și afaceri mărește capacitatea firmelor de a produce ceea ce este necesar pentru societate.

Așa cum se apreciază în literatura de specialitate, întreprinderile noi sunt mai eficiente decât celelalte întreprinderi. De aceea, guvernele care descurajează lansarea noilor întreprinderi afectează negativ dezvoltarea economico-socială. Favorizarea întreprinderilor vechi îndepărtează resursele de firmele potențial mai productive (Morisset, Neso, 2002).

Succesul în tranziție depinde și de costurile de înființare a noilor firme. Țările în care aceste costuri sunt mai reduse înregistrează mai mult succes. De asemenea, succesul depinde și de gradul de corupție mai mult sau mai puțin ridicat.

O influență pozitivă asupra restructurării întreprinderilor o are privatizarea către outsiders, mai ales către investitorii strategici, față de privatizările către insiders (manageri și angajați). De asemenea, bugetele încordate, respectiv reducerea sau eliminarea subvențiilor către întreprinderile de stat au o influență de același sens.

Așa cum s-a mai arătat, între regimul planificat central și aplicarea noilor reguli ale jocului a apărut un vaacum instituțional care a fost umplut de o combinație de oligarhi și căutători de rentă – adevărate surogate de instituții de piață – legate de guvernele succesive. De aceea, pe lângă reforme economice și instituționale, stabilirea clară a drepturilor de proprietate care să favorizeze investițiile, este necesar a pune în mișcare politici sociale pentru menținerea unor avantaje pe care economia mixtă nu le poate oferi. De asemenea, trebuie învinsă aversiunea față de risc cultivată de vechea orânduire care deținea monopolul inițiativelor și organizării.

Pe lângă politicile macroeconomice corespunzătoare, ceea ce se cere este un sistem instituțional ferm, care să asigure o bună guvernare administrativă și relativ necoruptă. Printre lucrurile bune instituite de sistemul anterior au fost sistemul de educație excelent (după standardele internaționale) și serviciile de sănătate bune, pentru întreaga populație. Sănătatea și educația de bună calitate sunt elemente esențiale pe care actuala guvernare poate construi noile sisteme similare. Totodată, așa cum arată unii autori nu trebuie subestimat rolul rețelelor de securitate socială ca factor fundamental de generare a coeziunii sociale și de sprijin pentru reformele de piață (Campos, Coricelli, 2002).

În condițiile unei creșteri economice sănătoase veniturile bugetului de stat ar trebui să acopere cheltuielile și să contribuie la reducerea deficitului. Dacă însă creșterea economică se realizează în mare parte pe seama unor întreprinderi generatoare de pierderi, care nu-și plătesc obligațiile către buget, factura va trebui

suportată de populație, prin scumpirea utilităților, impunerea de noi impozite și reducerea unor cheltuieli esențiale pentru sănătate și educație.

BIBLIOGRAFIE

- Alexandru, Ioan, *Administrație publică, Teorii. Realități. Perspective, Ediția a 3-a revăzută și adăugată*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
- Bal, Ana, *Economia în tranziție, Europa Centrală și de Est*, Editura Oscar Print, București, 1997.
- Beigbeder, I., *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant LGDJ, Paris, p.5, 1992.
- Camdessus, M., BISS, Economic Papers 58/1991, 1991.
- Campos, F., Neuro; Coricelli, Fabrizio, *Giants in Transition: what we know, what we don't know and what we need to know*, Transition newsletter vol.13, nr.4-5, 2002.
- Dobrescu, M. E., *Întreprinderile mici și mijlocii sfidează viitorul*, Studii și cercetări economice nr.8, CIDE, București, p.14.
- Earle, John, S., editor, *Privatization in the Transition to a Market Economy*, Londra, p.2.
- Heller, S., Keller, C., *Social Sector Reform in Transition Countries*, IMF, Working Paper, p. 8, 2001.
- Iancu, Aurel, *Criza tranziției: criză predominant instituțională*, Probleme economice nr.19-20, CIDE, p.6, 1994.
- Kondratowicz, Andrzej; Maciejewski Wojciech; Morawski Leszek (1995), *Polish SMEs. Empirical Research 1993-1994*, Adam Smith, Research Centre, Warsaw.
- Mihăilescu, Al.; Hornianschi, N., *Politica industrială, Cap.2. Analiza politicii actuale a României*, CIDE, București, 1995.
- Morriset, Jaques, Neso; Lumenga, Olivier, *Administrative barriers to foreign investment in developing countries*, HAS, working paper nr. 2448, mai, 2002.
- Naneș, Marcela, *Transformări, particularități și disfuncționalități ale cadrului instituțional. În lucrarea: "Consolidarea capacității instituționale, suport pentru relansarea economică și aderarea României la Uniunea Europeană*, IEN, București, p.109, 2001.
- Nicolescu, O., *Jumătate din firmele existente lucrează în pierdere*, Ziarul național nr.1351/1 noiembrie, 2001.
- Nicolescu, O., *Vrem sau nu să relansăm economia?*, Revista IMM nr. 20, p.3, 2001.
- Nicolescu, O.; Verbancu, I., *Management*, Editura Economică, București, 1995.
- Pffeferman, Guy, *Good Transition Needs Friendly Investment Climate, Some lessons of experience*, Transition Newsletter, vol.13, nr.4-5, 2002.
- Russu, C., *Le rôle de PME dans le processus de la restructuration industrielle. Experiences des pays communautaires et conclusions pour la réforme économique de la Roumanie*, Rapport final, Paris, 1994.

- Stokes, D.R., *Small Business Management. An Active Learning Approach*, D.P.Publications Ltd., London, 1992.
- Tolentino, Arturo, *Guidelines for the analysis of policies and programmes for small and medium enterprise development*, *Entreprises and Cooperative Development*, Geneva, 1995.
- Zaman, Gh., Bratu, I., *Restructurarea societăților comerciale*, Editura Tribuna Economică, București, 1996.
- *** *Adevărul Economic*, nr. 22/28.01, 2003.
- *** *Colecția Revistei întreprinderilor mici și mijlocii, 1999-2000*.
- *** *Sectorul privat al IMM din România*, Raport anual al fundației CRIMM (1994-1997).
- *** *Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu (2000)*.