

**Institutul European din România**

**STUDII DE IMPACT  
(2001 - 2002)**

**SINTEZE**

**București  
2003**



## INTRODUCERE

Lucrarea de față realizează un compendium al rezumatelor tuturor studiilor elaborate în cadrul proiectului Phare RO 9907-02-01: *Pre-Accession Impact Studies*, al cărui obiectiv a fost de a furniza autorităților române analize sectoriale și recomandări de politică privind aderarea României la Uniunea Europeană. Documentul își propune să prezinte într-o manieră sintetică și încheată principalele concluzii și recomandări ale proiectului.

Proiectul s-a desfășurat între iunie 2001- octombrie 2002. Activitatea de cercetare a fost derulată de echipe de experți români selecționați pentru fiecare studiu în parte și coordonați de echipa de management a proiectului. Din fiecare echipă de cercetare a făcut parte și câte un expert străin. Temele de cercetare au fost stabilite de Ministerul Integrării Europene împreună cu Institutul European din România.

În vederea obținerii unui format unitar al acestei lucrări, sintezele prezentate nu sunt în mod necesar identice cu cele elaborate de către autori pentru fiecare studiu în parte.

Lista tuturor studiilor este prezentată în paginile următoare. Aceste studii nu reprezintă poziții oficiale, scopul lor fiind în primul rând acela de a furniza opinii documentate factorilor de decizie, funcționarilor publici și celorlalți participanți la procesul de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană.

Comitetul de Coordonare a Proiectului, reprezentanți ai Institutului European din România și echipa de management a proiectului și-au exprimat în mod constant poziția privind la modul de derulare a proiectului și a rezultatelor cercetării. Însă, în ultimă instanță, fiecare studiu reprezintă exclusiv opiniile autorilor săi.



**Pre-Accession Impact Studies - Teme de cercetare  
STUDII INIȚIALE**

<b>Studiul 1: Libera circulație a bunurilor și serviciilor din perspectiva aderării României la Uniunea Europeană:</b>	<b>11</b>
<b>1A. Libera circulație a serviciilor financiare</b>	<b>11</b>
<b>1B. Libera circulație a persoanelor</b>	<b>14</b>
<b>Autori: Florin Ion Pogonaru Cristian Bichi Gabriel Sauer Dragoș Radu Diana Ghinea</b>	
<b>Consultant european: Nicholas Burnett</b>	
<b>Studiul 2: Politica agricolă comună - consecințe asupra României</b>	<b>18</b>
<b>Autori: Marie Jacqueline Cosette Leonte Virginia Câmpeanu Daniela Giurcă</b>	
<b>Consultant european: Philippe Piotet</b>	
<b>Studiul 3: Liberalizarea piețelor de utilități publice din perspectiva aderării României la Uniunea Europeană</b>	<b>22</b>
<b>Autori: Gheorghe Oprescu Mariana Papatulică Dragoș Vasile</b>	
<b>Consultant european: Jean Jacques Lecat</b>	
<b>Studiul 4: Adaptarea politicilor României la cerințele Uniunii Europene cu privire la taxele vamale și politica comercială</b>	<b>26</b>
<b>Autori: Constantin Ciupagea Manuela Cristina Unguru Valentin Cojanu</b>	
<b>Consultant european: Saul Alanoca</b>	
<b>Studiul 5: Impactul implementării unor directive ale UE privind protecția mediului în anumite sectoare industriale din România</b>	<b>30</b>
<b>Autori: Dan Manoleli Victor Platon Rodica Stănescu Petre Prisecaru Lucian Georgescu</b>	
<b>Consultant european: Jean Tilly</b>	

<b>Studiul 6: Impactul transpunerii sistemului calității din UE în anumite sectoare industriale din România</b>	<b>33</b>
<p><b>Autori:</b> Nicolae Drăgulănescu                  Lucian Broche                  Aurel Rizescu  <b>Consultant european:</b> Bernard Vaucelle</p>	
<b>Studiul 7: Transpunerea în România a normelor Uniunii Europene în domeniul impozitării indirecte (TVA și accize)</b>	<b>38</b>
<p><b>Autori:</b> Daniel Dăianu                  Claudiu Doltu                  Dragoș Pîslaru  <b>Consultant european:</b> Philip Roberts</p>	
<b>Studiul 8: Compatibilități între cadrul românesc al politicii regionale și reglementările UE privind ajutoarele de stat</b>	<b>43</b>
<p><b>Autori:</b> Gabriela Drăgan                  Isabela Atanasiu  <b>Consultant european:</b> Helmut Neudorfer</p>	
<b>Studiul 9: Politica de coeziune a UE și dezvoltarea economică și socială la nivel regional în România</b>	<b>47</b>
<p><b>Autori:</b> Gabriel Pascariu                  Dorin Jula                  Manuela Sofia Stănculescu                  Mihaela Lutaș  <b>Consultant european:</b> Edith Lhomel</p>	
<b>Studiul 10A: Sistemul românesc de asigurări sociale și aderarea la Uniunea Europeană</b>	<b>51</b>
<p><b>Autori:</b> Mihaela Lambru                  Bogdan Chirițoiu  <b>Consultant european:</b> Jacques Gregoire</p>	
<b>Studiul 10B: Analiza opțiunilor și implicațiilor reducerii contribuției de asigurări sociale în România</b>	<b>55</b>
<p><b>Autori:</b> Constantin Ciupagea                  Geomina Țurlea                  Bianca Păuna  <b>Consultant european:</b> Conor Kearney</p>	

**Studiul 11: Implicațiile adoptării *acquis*-ului comunitar asupra Constituției României 57**

**Autori:** Ioana Cornescu  
Monica Macovei  
Oana Duțescu  
**Consultant european:** Jean Claude Masclet

**Studiul 12: România și măsurile Uniunii Europene pentru combaterea criminalității economice și financiare 61**

**Autori:** Petre Paul Fudulu  
Adrian Baboi Stroe  
Lucian Liviu Albu  
Elena Simonova  
Codru Vrabie  
**Consultant european:** Dominique Jacques

**Studiul 13: Politica industrială a României din perspectiva aderării la Uniunea Europeană 64**

**Autori:** Lucian Croitoru  
Cornel Târhoacă  
Corneliu Russu  
**Consultant european:** Hans Van Zon

**Studiul 14: Noua Economie din perspectiva aderării României la Uniunea Europeană 69**

**Autori:** Aron Jinaru  
Alexandru Caragea  
Geomina Țurlea  
**Consultant european:** Jean Francois Feldman

**STUDII AD-HOC**

**Studiul B1-1: Impactul transpunerii unor directive ale UE din domeniul apei asupra industriei, agriculturii și sistemelor de utilități locale 73**

**Autori:** Rodica Stănescu  
Cristina Sorana Ionescu  
Dan Manoleli  
**Consultant european:** Jean Tilly

<b>Studiul B1-2: Impactul implementării în România a standardelor Uniunii Europene pentru protecția mediului înconjurător cu privire la zgomot</b>	<b>75</b>
<p><b>Autori:</b> Petre Prisecaru Lucia Iordache</p> <p><b>Consultant european:</b> Jean Tilly</p>	
<b>Studiul B1-3: Impactul implementării în România a standardelor Uniunii Europene pentru protecția mediului înconjurător cu privire la poluarea atmosferică</b>	<b>77</b>
<p><b>Autor:</b> Victor Platon</p> <p><b>Consultant european:</b> Jean Tilly</p>	
<b>Studiul B1-4: Impactul implementării în România a standardelor Uniunii Europene pentru protecția mediului înconjurător cu privire la poluarea industrială</b>	<b>80</b>
<p><b>Autori:</b> Luminița Chivu Victor Platon</p> <p><b>Consultant european:</b> Jean Tilly</p>	
<b>Studiul B1-5: Impactul implementării în România a standardelor Uniunii Europene cu privire la accidentele majore care implică substanțe periculoase</b>	<b>82</b>
<p><b>Autori:</b> Constantin Ciutacu Victor Platon</p> <p><b>Consultant european:</b> Jean Tilly</p>	
<b>Studiul B1-6: Metodologii propuse pentru acreditarea laboratoarelor de control al apei și mediului pentru certificarea sistemelor de management de mediu</b>	<b>84</b>
<p><b>Autori:</b> Liliana Valeria Cruceru Răzvan Alexandru Tomescu</p> <p><b>Consultant european:</b> Jean Tilly</p>	
<b>Studiul B1-7: Dezvoltarea prevederilor pentru conservarea Naturii în România</b>	<b>86</b>
<p><b>Autori:</b> Dan Gabriel Manoleli Alexandru Andreșanu Nicolae Galdean Dorel Rusti Iuliana Gheorghe</p> <p><b>Consultant european:</b> Jean Tilly</p>	



<b>Studiul B2: Adoptarea de către România a elementelor <i>acquis</i>-ului comunitar referitor la transportul rutier de mărfuri</b>	<b>88</b>
<p><b>Autori:</b> Constantin Pârvulescu Cristian Uță Cornel Armand Vladu <b>Consultant european:</b> Gabriela Fritz</p>	
<b>Studiul B3: Deschiderea Contului de Capital în România - o abordare optimă</b>	<b>91</b>
<p><b>Autori:</b> Daniel Dăianu Liviu Voinea Ion Drăgulin <b>Consultant european:</b> Radu Vrânceanu</p>	
<b>Studiul B4: Impactul pentru România al introducerii contabilității de angajamente pentru instituțiile publice</b>	<b>95</b>
<p><b>Autori:</b> Miruna Hurduzeu Vera Morariu Mihail Dimitriu <b>Consultant european:</b> David Tait</p>	
<b>Studiul B5: Implicațiile aderării României la Uniunea Europeană asupra instituțiilor din sectorul public</b>	<b>99</b>
<p><b>Autori:</b> Cezar Scarlat Daniel Popescu <b>Consultant european:</b> Martin Warner</p>	
<b>Studiul B6: Impactul dreptului de proprietate al nerezidenților și apatrizilor asupra bugetului național</b>	<b>103</b>
<p><b>Autori:</b> Ștefan Răgălie Gheorghe Hurduzeu <b>Consultant European:</b> Elena Popa Tudoran</p>	



## STUDII INIȚIALE

### Studiul 1A și 1B:

### LIBERA CIRCULAȚIE A BUNURILOR ȘI SERVICIILOR DIN PERSPECTIVA ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Studiul evaluează implicațiile liberei circulații a serviciilor (studiul 1A) și persoanelor (studiul 1B) asupra României.

Termenii de referință pentru acest studiu au solicitat realizarea unei inventarieri a principiilor liberei circulații a serviciilor și persoanelor și a cerințelor *acquis*-ului care trebuie îndeplinite încă înainte de aderarea României la Uniunea Europeană. Una dintre solicitări s-a referit în mod particular la libera circulație a serviciilor financiare și în special a celor bancare, de valori mobiliare, și asigurări. Aceste aspecte sunt abordate în studiul 1A. Partea a doua a studiului 1B abordează aspecte legate de libera circulație a persoanelor.

În această etapă inițială, s-a considerat mai oportun ca fiecare din cele două aspecte să fie examinat de sine stătător. Însă, în mod evident, abordarea comună a acestor două libertăți este esențială pentru consistența procesului de elaborare a politicilor în timpul și după negocierile de aderare. Sunt două motivele majore care justifică legătura strânsă dintre libera circulație a serviciilor financiare și a persoanelor.

Primul este dat de legătura directă dintre migrație și aceste activități economice. Există o relaționare mai strânsă între furnizarea de servicii și migrația forței de muncă decât față de producția de bunuri, așa după cum dovedesc situațiile: (i) migrația persoanelor în vederea începerii unei noi activități, (ii) exportul de servicii al liber-profesioniștilor, și (iii) angajații trimiși de companii să lucreze în altă țară.

Al doilea este relația îndelung dezbătută dintre mobilitatea internațională a forței de muncă și fluxurile internaționale de capital (în diverse forme: investiții străine directe, investiții de portofoliu, investiții pe termen scurt). Cu privire la această corelație, se ridică întrebarea dacă migrația forței de muncă și investițiile străine sunt complementare sau se substituie.

Studiul privind libera circulație a serviciilor inventariază legislația existentă, identifică măsurile care trebuie luate pentru adoptarea *acquis*-ului și realizează o analiză cost-beneficiu pentru fiecare din sectoarele bancar, al pieței de capital și asigurărilor.

Studiul privind libera circulație a persoanelor analizează semnificația liberei circulații identifică elementele cheie ale *acquis*-ului, analizează implicațiile pentru România și recomandă măsuri în domeniul migrației și recunoașterii reciproce a calificărilor.

### 1A: LIBERA CIRCULAȚIE A SERVICIILOR FINANCIARE

Acest studiu analizează implicațiile adoptării cerințelor Uniunii Europene cu privire la serviciile financiare în următoarele sectoare: bancar, al piețelor de capital și al asigurărilor. Metodologia utilizată constă în inventarierea și evaluarea legislației românești existente, identificarea măsurilor care mai sunt necesare pentru conformarea cu *acquis*-ul comunitar, și realizarea unei analize cost-beneficiu. Pe baza acestei analize, pentru fiecare sector în parte au fost elaborate o serie de recomandări, astfel:

#### **Pentru sectorul bancar, sunt necesare:**

- clarificarea poziției autorităților române în ce privește statutul și activitățile Eximbank (Banca Română de Import-Export) și ale Caselor de Ajutor Reciproc (CAR) și luarea unei decizii cu privire la posibila excludere a acestora de sub incidența directivelor bancare (conform articolului 2, paragraful 3 din Directiva Bancară Consolidată (2000/12/CE))

- reconcilierea definițiilor existente în legea bancară și introducerea a noi definiții
- introducerea prohibiției pentru instituțiile de credit de a-și reduce fondurile proprii sub cerințele minime de capital
  - implementarea normelor europene privind deținerile calificate de acțiuni la bănci
  - armonizarea legislației românești cu prevederile directivei BCCI
  - armonizarea cu regulile privind investițiile instituțiilor de credit în societăți nebancare
  - autoritățile române să aibă în vedere neobligativitatea adoptării modelului „băncii universale”. Ca atare, decizia de a adopta acest model trebuie să se bazeze pe analiza avantajelor și dezavantajelor modelului, ca și pe faptul că discriminarea inversă va fi în dezavantajul băncilor naționale în contextul pieței unice.
  - emiterea de către BNR de reguli pentru supravegherea consolidată a fondurilor proprii, solvabilității și expunerilor mari ale instituțiilor de credit
  - emiterea de către BNR de reguli privind termenii și condițiile pentru conducerea supravegherii instituțiilor de credit pe o bază consolidată
  - introducerea de prevederi în legislația bancară care să permită autorității de supraveghere să conducă supravegherea consolidată în cazul companiilor financiare și să obțină informații în cazul companiilor mixte
  - modificarea legii bancare pentru a asigura adecvarea capitalului bazată pe riscul de piață în spiritul Directivelor CAD și dezvoltarea legislației secundare în acest domeniu
  - participarea obligatorie a tuturor instituțiilor de credit, inclusiv a CEC, la o schemă de garantare a depozitelor; clarificarea statutului CAR-urilor cu privire la calitatea acestora de instituții de credit
  - implementarea principiului modificat privind garantarea depozitelor bancare din țara de origine
  - lărgirea sferei de cuprindere a depozitelor protejate la persoanele juridice și stabilirea unui prag minim de garantare reprezentând echivalentul a 20 000 Euro
  - excluderea de la garantare a depozitelor legate de tranzacții de spălare a banilor și introducerea unei definiții mai exacte privind „depozitul indisponibil” în concordanță cu reglementările Uniunii Europene
  - introducerea de prevederi care să permită Fondului de Garantare a Depozitelor în Sistemul Bancar să limiteze utilizarea în scopuri publicitare a informațiilor pentru deponenți

### **Piața de capital**

Cele trei ordonanțe de urgență adoptate în Martie 2002 care împuternicesc Comisia Națională a Valorilor Mobiliare să stabilească reglementările necesare pentru armonizarea cu directivele europene reprezintă doar faza de început a procesului de aliniere la cadrul legislativ al Uniunii Europene. Autorii recomandă ca CNVM să adopte în continuare măsurile în acest sens.

Ordonanța de urgență 28/2002 din 13 martie 2002 privind valorile mobiliare, serviciile de investiții financiare și piețele reglementate lasă pe seama reglementărilor ulterioare ale CNVM stabilirea nivelului minim și a calității informațiilor care trebuie să fie incluse în prospect, precum și al documentației ce trebuie să fie atașată prospectului în vederea autorizării. Este de o deosebită importanță ca prospectul să răspundă tuturor cerințelor impuse de standardele IOSCO, de directivele Uniunii Europene referitoare la informațiile non-financiare și de Standardele Internaționale de Contabilitate.

Aceeași ordonanță prevede înființarea unui fond de compensare a investitorilor (Titlul IV - Capitolul 4). Fondul va compensa investitorii în cazul în care societatea de valori mobiliare se găsește în incapacitatea de a returna investitorilor cel puțin un procent minim din plasamentul acestora. (Regulile de funcționare și organizare ale fondului vor fi stabilite de către CNVM într-un

interval de șase luni de la intrarea în vigoare a ordonanței astfel că momentan nu este cunoscut nivelul contribuțiilor inițiale și anuale ale societăților de valori mobiliare la fond). Directiva Consiliului 97/9/EC instituie o compensație minimă de 20.000 de euro pentru fiecare investitor. Probabil că neconcordanța dintre această sumă și cifra de afaceri medie a societăților de brokeraj active pe piața românească de capital au făcut ca guvernul să solicite aprobarea unei perioade de tranziție de cinci ani (care se va sfârși la 1 ianuarie 2012) pentru implementarea acestei cerințe. Autorii recomandă creșterea progresivă a plafonului de garantare pe parcursul perioadei de tranziție.

Ordonanța de urgență 28/2002 lasă la latitudinea CNVM să stabilească nivelul capitalului minim net pentru societățile de brokeraj, care la ora actuală se încadrează sub limitele minime instituite prin Directiva Consiliului 93/6/EEC. Recomandarea autorilor este de a accelera pe cât posibil armonizarea cerințelor legislației românești privind adecvarea capitalului cu cele ale directivelor Uniunii Europene. Perioada de tranziție (necesară pentru atenuarea efectelor nefavorabile) ar trebui redusă la minim.

Pachetul de ordonanțe de urgență ale pieței de capital continuă să ignore cerințele implementării noțiunii de bancă universală. De interes pentru această secțiune este acceptarea băncilor comerciale ca operatori pe piața de capital. Ordonanța de urgență privind valorile mobiliare, serviciile de investiții financiare și piețele reglementate prevede de altfel: „Societățile bancare și alte instituții de credit supuse supravegherii B.N.R. vor putea presta servicii de investiții financiare pe piețele reglementate, pe cont propriu și pe contul terților, începând cu data de 1 ianuarie 2005. Ele pot participa la capitalul social al societăților de servicii de investiții financiare reglementate de prezenta ordonanță de urgență atât până la data de 1 ianuarie 2005, cât și după această dată” (Art 149). În fixarea acestui termen s-a pornit cel mai probabil de la considerentul protejării cotelor de piață ale actualilor actori de pe piața de capital (firmele de brokeraj). În timp ce costurile pentru industrie sunt relativ mari (operatori ineficienți cu costuri ridicate și cu posibilități reduse de a servi clienți mari), beneficiile par a fi destul de mici. În opinia autorilor, organismele de reglementare ar trebui să reducă în mod semnificativ intervalul de timp după care băncile vor avea drept de operare pe piața de capital.

### **Piața asigurărilor**

Autorii recomandă ca libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii pe baza principiului autorizației și supravegherii unice să fie avute în vedere numai în momentul în care negocierile de aderare vor fi mai avansate. Între timp, acest lucru va permite dezvoltarea societăților de asigurare autohtone și întărirea supravegherii activității de asigurări. În același timp, trebuie adoptate măsurile legislative care să asigure egalitatea de tratament pentru toate companiile de asigurări care acționează pe piața românească, indiferent de țara lor de origine. În opinia autorilor, această condiție ar putea fi îndeplinită la sfârșitul anului 2002, fără efecte negative pentru piața de asigurări din România.

În vederea aderării la Uniunea Europeană, una din cerințele cele mai dificil de îndeplinit în ce privește asigurările va fi cea privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru autovehicule, care va avea efecte mai greu de suportat pentru marea majoritate a posesorilor de automobile. De aceea autorii recomandă negocierea unei perioade de tranziție de cel puțin 5 ani pentru adoptarea sumelor minime asigurate impuse de Uniunea Europeană și a obligativității cumpărării Cărții Verzi împreună cu asigurarea de răspundere civilă auto internă, măsuri care vor conduce la creșterea substanțială a primelor de asigurare.

De asemeni, o perioadă de tranziție va trebui negociată pentru îndeplinirea de către companiile de asigurări a reglementărilor tehnice și contabile stabilite de Comisia de Supraveghere a Asigurărilor.

## **1B: LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR**

În elaborarea acestui studiu s-au urmărit trei direcții principale: să ofere o prezentare generală a principiilor de bază asociate liberei circulații a persoanelor în cadrul UE, să analizeze impactul posibil al implementării *acquis*-ului și, în consecință, al efectelor economice posibile pe care le va avea fenomenul de migrație în perioada premergătoare și ulterioară aderării României la Uniunea Europeană, și, pe baza acestor elemente, să se elaboreze opțiunile referitoare la politicile ce trebuie adoptate în vederea pregătirii poziției României în procesul de negociere pentru aderarea la UE.

### **Migrația din România în procesul aderării la UE**

România rămâne singura țară candidată din Europa Centrală și de Est care nu are frontieră comună cu nici una din țările UE. Influențele pe care această poziționare geografică le va avea asupra evoluției tipurilor de mobilitate înainte și după aderarea efectivă sunt dificil de prevăzut.

După renunțarea la controlul strict al emigrării specific perioadei comuniste, România a devenit un câmp extrem de complex al fenomenului de migrare. Principala caracteristică a constat în trecerea de la emigrarea pe considerente dominante etnice, la o migrație de tip circulator, derulată pe termen scurt și mediu. Aceasta este adeseori caracterizată de acțiuni informale sau ilegale în diferitele etape ale ciclului migrator (intrări legale urmate de prestarea de muncă ilegală, intrări ilegale urmate de conformarea la mediul legal din respectivele țări). Chiar dacă migrația temporară s-a manifestat în anumite regiuni ale României cu o intensitate considerabilă, valorile generale ale fenomenului rămân totuși reduse. Migrația continuă să reprezinte excepția la regula generală a lipsei de mobilitate.

### **Migrația din România după extinderea UE**

Nici una din metodele de previziune a fluxurilor migratoare de ieșire care vor avea loc după aderarea României la UE nu permite estimarea cu acuratețe a ratelor viitoare de emigrare. Cu toate acestea, ele oferă detalii relevante cu privire la factorii determinanți ai evoluției dinamice a cifrelor referitoare la emigrare. Deși pe termen lung migrarea nu va ridica probleme semnificative, impactul pe termen scurt va stabili termenii negocierii pentru România a liberei circulații a persoanelor.

Implicația fundamentală a cercetărilor empirice derulate în prezent cu privire la potențialul de migrare est-vest este că fluxurile viitoare care vor urma aderării țărilor din Europa Centrală și de Est la UE vor fi relativ reduse. Aceste concluzii sunt valabile în primul rând în situația țărilor care vor adera mai devreme la UE, nefiind încă sigur dacă și România va înregistra modele de comportament asemănătoare.

Intrările de cetățeni europeni în România și pe piața forței de muncă a acestora după aderarea la UE vor fi probabil de mici dimensiuni. Efectele acestora vor fi astfel puțin relevante și, de regulă, vor fi asociate unor externalități pozitive. Din acest motiv, nu există nevoia de a recomanda practicarea unor perioade tranzitorii de acces limitat al cetățenilor din UE pe piața forței de muncă din România.

### **Concluzii de politici**

După 1989, migrația din România a evoluat din ce în ce mai mult către un fenomen determinat de cerere. Configurațiile înregistrate au arătat o mai mare dependență la factorii de stimulare a intrărilor decât a ieșirilor.

Din acest punct de vedere, este util să separăm politicile în domeniul migrării și liberei circulații a persoanelor din/în România în două categorii. Prima este legată de politicile proiectate în vederea îndeplinirii prevederilor *acquis*-ului în acest domeniu. A doua se referă la intervențiile politice care au drept scop reglementarea mișcării trans-frontaliere înainte și după aderarea la UE.

În perioada de pre-aderare, aceste două categorii de politici pot și trebuie să fie tratate în mod unitar. Măsurile care se referă la transpunerea *acquis*-ului comunitar sunt în principal supuse negocierilor de aderare. Celelalte reprezintă măsuri asumate de Guvernul României pe baze uni sau bilaterale (spre exemplu, acorduri pentru lucrătorii detașați sau sezonieri). Aceste intervenții trebuie să fie compatibile cu realitatea fenomenului de migrare rezultat ca urmare a interacțiunii dintre factorii cererii și ofertei (sau ieșiri/intrări). Toate intervențiile în domeniul politicilor care nu sunt compatibile cu factorii determinanți ai acestor interacțiuni și care nu sunt justificate de eșecul „pieței migrației” vor determina, de regulă, dereglări și rezultate opuse celor intenționate.

### **Potențialul de migrare**

Date fiind evoluțiile demografice previzionate pe termen mediu și lung, este puțin probabil ca România să devină o sursă a unor intrări *masive* de populație în UE. Pe termen scurt, potențialul de migrare reprezintă un subiect delicat în privința acordării cetățenilor României dreptului de liberă circulație după aderarea la UE.

Cea mai bună soluție pentru a evita ieșirile semnificative ale forței de muncă în perioada de pre-aderare este practicarea unei politici ferme de dezvoltare, care să conțină și asumarea unui angajament credibil în direcția integrării în UE și a practicării liberei circulații a persoanelor într-un viitor apropiat. În cazul unor politici inconsistente sau al amânării dobândirii calității de membru al UE, temerile privind impunerea de restricții în domeniul imigrării vor determina creșterea fluxurilor, prin adoptarea unor decizii de migrație premature. Cu toate acestea, datorită faptului că valorile agregate vor fi relativ reduse, efectele migrării pentru România și UE vor fi determinate în principal de structura calificărilor și concentrarea regională a celor care formează fluxurile de ieșire.

### **Influența asupra pieței forței de muncă și exodului creierelor**

Prima recomandare a părții analitice a studiului este că România nu trebuie să promoveze o politică de emigrare a forței de muncă orientată spre exportul către țările UE. Emigrarea celor cu calificare redusă, a lucrătorilor șomeri, poate detensiona pe termen scurt situația de pe piața forței de muncă, însă, datorită fluctuațiilor ciclice ale activității economice, această situație se poate dovedi nefavorabilă dacă va determina apariția unui deficit de forță de muncă. Efectele negative ale fluxurilor de ieșire sunt cu atât mai mari cu cât emigranții tind să fie concentrați în anumite sectoare, dar și în raport de caracteristicile de vârstă, educație și situația câștigurilor. Imaginea de ansamblu reflectă faptul că migrația este dominată de persoane bine pregătite, tineri din zone cu venituri ridicate, cu legături de natură etnică sau familială în străinătate care dispun de posibilitatea de a se muta definitiv.

Migrația circulatorie din mediul rural nu este dependentă de caracteristicile capitalului uman și de calificare. În schimb, emigrația din zonele urbane tinde să fie determinată pe termen mediu și lung de caracteristicile capitalului uman și social: migranții din zonele urbane sunt mult mai atrași de acele țări care practică o politică de reglementare a accesului la intrare - spre exemplu, SUA, Canada și Australia, dar și Germania (cartea verde pentru cei care lucrează în domeniul IT) și Franța (legea imigrației adoptată în 1998 a avut drept scop simplificarea condițiilor de intrare pentru anumite categorii profesionale înalt calificate).

### **Influența asupra regiunilor care exportă migranți**

Situația poate fi agravată de faptul că emigranții tind să fie concentrați și în profil geografic: selecția pozitivă induce o configurație de emigrare cu rate ridicate în regiunile cu venituri ridicate. În plus, reducerea fluxurilor interne de migrație și a navetiștilor (este vorba despre deficitul de forță de muncă în regiunile cu o dezvoltare rapidă, datorită emigrării) nu va face decât să determine într-o anumită măsură fluxuri interne dinspre regiunile mai puțin dezvoltate cu rate ridicate ale șomajului.

### **Perioadele de tranziție și acordurile cu privire la cote**

Propunerea Comisiei Europene de a amâna fenomenul de migrație prin instituirea unei perioade tranzitorii îndelungate, nu va face decât să amâne potențialul de migrare din România și să mențină incertitudinea în privința consecințelor liberei circulații. Acest tip de politică poate avea și un efect negativ asupra compoziției fluxurilor migratoare din Est, din punctul de vedere al calificărilor și aptitudinilor. În opoziție cu această propunere, *acordurile pentru stabilirea de cote* pot determina reducerea incertitudinii în privința fluxurilor migratoare, atenuarea presiunilor exercitate de migrație și stabilirea unei compoziții neutre sau chiar favorabile a calificărilor și aptitudinilor emigranților.

### **Situația acordurilor bilaterale**

Practicarea în continuare a acordurilor bilaterale reprezintă un instrument de politică util înaintea etapei de liberalizare a circulației forței de muncă, în mod deosebit în relația cu țările care sunt identificate ca principale destinații ale migrației: în primul rând ca încercare de a canaliza fluxurile existente și în al doilea rând ca sprijin în vederea legalizării unei părți a lucrătorilor ilegali/informali români din țările UE.

Încercările de a regulariza migrația circulatorie a lucrătorilor informali vor ilustra magnitudinea reală a acestor fluxuri. Introducerea de cote și măsura în care acestea vor fi respectate în țările alese ca destinație va permite obținerea unor informații de o mai bună calitate cu privire la înclinația de a emigra în condițiile liberalizării complete a circulației.

### **Recunoașterea calificărilor profesionale: concluzii și recomandări**

- o mai mare atenție asupra implicării asociațiilor profesionale în procesul de recunoaștere profesională.
- crearea unei rețele de birouri de informare în vederea diseminării informațiilor cu privire la avantajele și dezavantajele recunoașterii reciproce a practicienilor naționali.
- crearea unei structuri competente sub auspiciile Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (MMSS) și ale Centrului Național de Recunoaștere și Echivalare a Diplomelor (CNRED), care își vor asuma responsabilitatea recunoașterii profesionale (în mod separat de recunoașterea academică).

### **Din perspectiva fluxurilor de ieșiri ale cetățenilor români către UE:**

- negocierea recunoașterii calificărilor profesionale dobândite înainte de 1989;
- stabilirea/proiectarea strategiilor, programelor și politicilor naționale pentru pregătirea profesională permanentă a specialiștilor formați înainte de 1989, prin eliberarea de certificate și diplome care să ateste competențele acestora.



### **Din perspectiva intrărilor de cetățeni ai UE:**

- reducerea taxelor de școlarizare pentru studenții străini la nivelul celor percepute studenților români.
- ameliorarea transparenței procedurilor și informațiilor, prin constituirea de protocoale de cooperare cu centrele de informare deja existente (conectate la rețelele europene) și eliminarea discriminării în cadrul procedurilor de recunoaștere a diplomelor obținute de cetățenii români și de rezidenții altor țări.

### **Politica în domeniul migrației**

Pentru a rezolva, pe de-o parte, problema liberei circulații a cetățenilor UE, iar pe de altă parte, pe cea a imigrării cetățenilor din terțe țări, va fi necesară o intensă coordonare la nivel inter-ministerial. Corelarea într-o mai mare măsură a diferitelor capitole de negociere care tratează probleme specifice migrației ar putea îmbunătăți coordonarea inter-ministerială și ar reduce costurile de tranzacție de ordin politic legate de adoptarea *acquis*-ului relevant.

Pentru o evaluare corectă a măsurilor de politică în domeniul migrației, este necesară îmbunătățirea datelor referitoare la acest proces. Aceasta se referă în mod deosebit la datele care îi privesc pe cei detașați (la MMSS) și cei care se deplasează în străinătate pentru educație și pregătire profesională (la Ministerul Educației și Cercetării).

Documentul de poziție al României citează un număr important de studii de impact cu privire la efectul liberei circulații și transpunerii *acquis*-ului din acest domeniu asupra sistemului pieței forței de muncă și a asigurărilor sociale. Aceste studii insistă asupra fundamentării elementelor strategiilor de aderare și ale politicilor complementare pornind de la realitățile fenomenului migrației din România.

**Studiul 2:****POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ - CONSECINȚE ASUPRA ROMÂNIEI**

Cu 14,8 milioane hectare de teren agricol, România este al doilea mare producător agricol din Europa Centrală și de Est, după Polonia și la nivel mediu comparativ cu Uniunea Europeană (UE). Studiul analizează situația actuală a agriculturii și implicațiile aderării la UE. Analiza este structurată în trei secțiuni:

Secțiunea I: O privire de ansamblu a situației curente din sectorul agroalimentar românesc

Secțiunea II: Dinamica Politicii Agricole Comune

Secțiunea III: Etape necesare adoptării cu succes a acquis-ului comunitar

**Secțiunea I.**

Ponderele agriculturii și silviculturii în PIB este considerabilă. O analiză integrată a ponderii agriculturii în PIB și a populației ocupate în agricultură, semnaleză dezechilibre majore în agricultura românească precum și o eficiență globală scăzută (în 2000, 41% din populația ocupată producea 11,4% din PIB și 12,8% din VAB).

**Surplusul semnificativ de forță de muncă împreună cu lipsa cronică a capitalului reprezintă una din principalele caracteristici ale agriculturii românești din perioada de tranziție.** Acesta a determinat adâncirea și lărgirea ineficienței în alocarea resurselor cu consecințe asupra creșterii și competitivității fermierilor români deci implicit asupra competitivității.

Piața forței de muncă în rural poate fi caracterizată prin:

- un declin accentuat al veniturilor reale ale populației;
- un declin al gradului de angajare comparativ cu economia urbană.
- o creștere a populației ocupate în agricultură;
- o îmbătrânire a populației ocupate în agricultură ;
- o excesivă dependență de activitățile agricole a populației din mediul rural;
- un nivel educațional scăzut ;

Principalele probleme ale spațiului rural în România cu implicații directe asupra structurii forței de muncă sunt legate de “moștenirea problematică” și de “dependență” structurală indusă de alocarea ineficientă a resurselor precum și de baza economică precară la nivel microeconomic; toate acestea determină un profil puternic al sărăciei precum și evoluția lentă și contradictorie a forței de muncă rurale. Agricultură de subzistență joacă un rol major pentru populația rurală precum și pentru rudele din mediul urban.

**Structura proprietății și a exploatației în agricultură reflectă efectele procesului de de-colectivizare și de privatizare.** Sectorul privat este majoritar (85% din totalul terenurilor agricole) incluzând : 10,9 mii societăți agricole, cu o medie de 227,1 ha (19% din suprafață) și 4170,3 mii gospodării individuale, cu o suprafață medie de 2,47 ha fiecare, ceea ce înseamnă că 81% din suprafața totală este fragmentată în parcele mici. Companiile comerciale din agricultură oferă oportunități pentru o dinamizare a pieții funciare. Sectorul de stat încă mai reprezintă 15% din suprafața totală dar trendul va fi decrescător (până la 5-6%) după aplicarea Legii nr. 1/2000.<sup>1</sup>

**Pentru sectorul agricol românesc sunt specifice patru tipuri de exploatații:** societăți agricole (10% din totalul suprafeței agricole), asociații familiale (6% din totalul suprafeței agricole), exploatații individuale (68% din totalul suprafeței agricole) și societăți comerciale (doar 1%). Dimensiunea medie a unei exploatații agricole cu funcție de piață în România este de 21 ha.

<sup>1</sup> Legea nr. 1/2000 stipulează reconstituirea drepturilor de proprietate asupra terenurilor agricole și pădurilor cerute conform Legii nr. 18/1991 și Legii nr. 169/1997, amendată și extinsă prin Ordonanță Urgentă nr. 102/2001

Agricultura individuală este cea mai preferată modalitate de a deține terenuri și de a munci în agricultură.

**Sectorul vegetal a devansat sectorul zootehnic ca pondere în valoarea producției agricole**, crescând de la 54.4% în 1989 la 61.1% în 2000. În consecință ponderea sectorului zootehnic în VAB a scăzut cu 7% în aceeași perioadă.

Comerțul agricol românesc în perioada 1990-2001 indică o schimbare considerabilă a poziției României pe piețele agricole internaționale, de la cea de exportator net înainte de 1990 la cea de importator net (cu un deficit de peste USD 4,6 mld în ultimii 12 ani). După 1989 cel mai important partener comercial al României a fost Uniunea Europeană, cu o pondere de 54% în 2001. Principalele produse exportate în UE sunt materiile prime (animalele vii și produsele vegetale) care au reprezentat sistematic în ultimii ani 2/3 din totalul valorii exporturilor. Importurile de produse agroalimentare din UE au avut un ușor trend descrescător după 1997, anul intrării României în CEFTA<sup>2</sup>. Din 1994 România a început să importe produse agroalimentare cu un grad înalt de prelucrare (produse alimentare, băuturi și tutun).

Perspectivile evoluției comerțului cu produse agroalimentare pe termen mediu (2008) pentru unele sectoare agricole importante, evidențiază faptul că România va rămâne importator net la unele produse importante (produse lactate, carne de vită și vițel, carne de pasăre și zahăr, dacă se va păstra același trend de dezvoltare (80-85% din piața internă ar putea fi acoperită din importuri).

## Secțiunea II

Agenda 2000 a reconsiderat substanțial instrumentele actuale de dezvoltare rurală în scopul consolidării sectorului agricol și forestier pentru îmbunătățirea competitivității zonelor rurale și protejării mediului și moștenirii rurale. Împreună cu primul “pilon tradițional” - susținerea piețelor - politica de dezvoltare rurală a devenit o parte integrantă a modelului agricol european. Evoluția PAC în următorii ani se va caracteriza printr-o atenție sporită în ceea ce privește societatea - securitatea alimentară, mediu înconjurător, organizarea teritorială - și angajamentele internaționale viitoare, ambele în contextul extinderii UE, și negocierilor OMC.

Concluziile Consiliului European de la Göteborg au stipulat că “traseul de urmat” clar stabilit pentru fiecare țară în parte, reprezintă cadrul care va permite negocieri fructuoase în vederea extinderii UE. Parte din problemele cele mai dificile rămân spre a fi negociate; acestea includ capitolele agricultura și piața funciară, piața forței de muncă și politicile de dezvoltare regională. Este semnificativ faptul că nici o țară candidată nu a închis încă dosarul agricol, iar România l-a deschis cu mare întârziere comparativ cu alte state (la sfârșitul lunii septembrie 2002).

Cele mai dificile probleme de negociat sunt :

- problemele veterinare și fitosanitare și perioadele de tranziție;
- aspectele tehnice ale Organizării Comune de piață (perioadele de referință pentru producții, eligibilitatea pentru plăți directe, stabilirea cotelor de producție)
- Politica Agricolă Comună va fi cu siguranță revizuită reformată, în același timp cu derularea negocierilor de extindere. Acesta va avea un puternic impact asupra disciplinei financiare comunitare, astfel că se vor stabili noi plafoane financiare pentru perioada 2007-2013 iar modul de acordare a subvențiilor în agricultură, va fi rediscutat (2004 -2005) și probabil modificat după primul val de extindere.

## Secțiunea III

Armonizarea politicilor naționale cu Politica Agricolă Comună, ea însăși o “țintă mobilă” reprezintă un subiect de dezbateri intense în mediile științifice și academice precum și un obiectiv

<sup>2</sup> Acordul de Liber Schimb Central European

important al administrației. **Există o serie de “sarcini” dificile necesare adoptării acquisului.** În ordinea priorităților acestea ar putea fi următoarele:

- **Definirea unei politici agricole naționale cu obiective clare pe termen mediu și lung care să evidențieze rolul principalilor actori implicați:**

Obiective - printre obiectivele politicii agricole unul ar putea fi stimularea (selectivă) prin diverse mecanisme a produselor agro-alimentare potențial competitive.

Rolul principalilor actori - principalii actori implicați direct în definirea politicii agricole sunt decidenții politici și administrația. Întărirea capacității instituționale și administrative s-ar putea realiza printr-o mai mare deschidere și transparență, implicând activ în definirea politicilor o paletă diversă de experți (funcționari publici, cercetători, producători, procesatori, politicieni etc).

Producătorii și procesatorii - Încurajarea și stimularea formării organizațiilor profesionale (există organizații profesionale ale producătorilor, dar încă acestea nu sunt destul de puternice în cadrul dialogului social cu administrația publică).

- **Revizuirea și amendarea legislației existente referitoare la “fermele comerciale” (în sensul comensurării dimensiunii economice) și definirea conceptului de fermă familială, eventual prin includerea ei într-un cadru legislativ.** O astfel de definire devine indispensabilă pentru identificarea actorilor eligibili ce pot beneficia de subvenții după aderare. Probabil că în momentul aderării vor exista trei tipuri de exploatații: ferme comerciale/competitive (cu o dimensiune economică care le oferă direct statutul de exploatație eligibilă încă din prima zi după aderare), ferme familiale (care pot deveni în timp eligibile dacă sunt asistate și stimulate (eventual prin instrumentele de preaderare și anume unele măsuri din programul SAPARD), și fermele de subzistență care vor fi încurajate (prin diverse programe de preaderare și politici de stimulare a unor surse alternative de venituri) să devină pluriactive.

- **Implementarea instrumentelor de politică agricolă.** Cele mai importante acțiuni care trebuie să reprezinte în același timp și priorități sunt : rezolvarea problemelor legate de cadstru, identificarea animalelor (pașapoarte și crotalii), crearea Sistemului Integrat de Administrare și Control, al Agenției de Plăți, și nu în ultimul rând îmbunătățirea nivelului educațional al fermierilor.

Principalele coordonate ale pricipiilor politicilor agricole și de dezvoltare rurală pe care ar trebui luate în considerare sunt următoarele:

- **implementarea cu prioritate a politicilor structurale** (o reformă consistentă a întreprinderilor, apariția și dezvoltarea piețelor competitive), **și renunțarea treptată la politicile de intervenție** (eventual într-o primă etapă aplicarea selectivă a unor astfel de politici produselor competitive)

- **glisarea accentului de la o politică exclusiv agricolă către o politică de dezvoltare rurală**, în scopul creșterii numărului de angajați neagricoli pe seama forței de muncă agricole.

România va adera la UE în al doilea val (se presupune în 2007), după expirarea Agendei 2000 și după reformarea PAC (deci nu va fi implicată activ în negocierile de reformare a PAC) și nu va participa la viitoarea rundă de negocieri OMC în calitate de Stat membru UE. Pe lângă aceste dezavantaje ale valului doi pot exista însă și unele avantaje: România poate folosi în mod util experiența altor state din primul val (țările care vor adera în 2004) referitoare la armonizarea legislativă și construcția instituțională necesară adoptării acquisului (de exemplu Polonia care are multe similarități cu agricultura românească). Deasemenea România ar putea beneficia de fonduri mai mari de pre-aderare (de exemplu SAPARD și PHARE), neutilizate de alte state.

România trebuie să înceapă să utilizeze eficient timpul rămas până la aderare prin adoptarea unei politici agricole coerente care să mărească capacitatea instituțională fără de care nu se poate aplica Polica Agricolă Comună. În acest sens menționăm implementarea Sistemului Integrat de Administrare și Control și înființarea Agenției de Plăți, care trebuie să fie funcțională din momentul

aderării. Îndeplinirea acestor obiective extrem de costisitoare necesită și o perioadă considerabilă de timp pentru implementare.

Documentul de poziție prezentat de România este rezonabil ca document inițial dar probabil că va trebui ajustat ținând cont de următoarele :

- **revizuirea perioadelor de referință** utilizate ca bază pentru plățile directe și stabilirea cotelor (perioadele de referință pentru zahăr și lapte nu sunt sustenabile și credibile în actualele condiții)

- **reconsiderarea cerințelor privind derogările și perioadele de tranziție** (mai ales privind procesarea cărnii și a laptelui, deoarece după aderare probabil că nu se vor face concesii în acest domeniu)

Există o serie de probleme/întrebări deja conturate, de care trebuie să se țină seama în conturarea unei strategii pentru sectorul agroalimentar și a spațiului rural românesc, necesare pentru pregătirea acestui sector în vederea aderării. Una dintre probleme se referă la posibilitatea apariției unor discrepanțe majore în mediul rural (între fermieri și populația rurală care nu lucrează în sectorul agroalimentar) în ipoteza că PAC nu se va schimba semnificativ după expirarea Agendei 2000. În acest sens trebuie acordată o importanță mai mare alocării eficiente a fondurilor structurale comparativ cu focusarea atenției spre plățile directe destul de incerte pentru noile țări candidate? Monitorizarea politicilor agricole și crearea Agenției de Plăți necesită eforturi financiare considerabile și în același timp o perioadă lungă de implementare. Unde va fi plasată această agenție și cum va fi implementată? Nivelul educațional al fermierilor este corespunzător cu cerințele organizării comune de piață? Cât de mult conștientizează fermierii români efectele aderării și care este percepția lor?

Pentru găsirea unor răspunsuri adecvate ar fi utilă inițierea unor studii specifice referitoare la competitivitatea potențială a produselor agroalimentare, susținute prin studii de caz pentru produsele principale (culturi arabile, carne de vită, porc, pasăre, zahăr și lapte) și a unui studiu (bazat pe anchetă) prin care se vor putea identifica oportunitățile unor potențiale alternative de ocupare non agricole, pentru populația din zonele rurale.

Este extrem de dificil să se contureze o strategie pe termen lung pentru sectorul agroalimentar după o “țintă mobilă”: Politica Agricolă Comună, ea însăși pe calea căutărilor. De aceea poate ar fi de dorit ca pentru început să se aibă în vedere sectoarele agroalimentare competitive care se pot adapta mai ușor la cerințele pieței comune. Pentru succesul negocierilor România trebuie să-și pregătescă administrația (continuitatea în acest sens este extrem de importantă), fermierii, procesatorii și nu în ultimul rând consumatorii.

**Studiul 3:****LIBERALIZAREA PIEȚELOR DE UTILITĂȚI PUBLICE DIN  
PERSPECTIVA ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ**

Principalul obiectiv al acestui studiu a fost acela de a evalua impactul liberalizării piețelor de utilități publice în România. În acest scop, studiul s-a concentrat asupra a trei industrii de rețea, și anume energia electrică, gazele naturale și telecomunicațiile.

*Acquis*-ul comunitar în domeniul electricității cuprinde totalitatea actelor legislative, a regulamentelor și politicilor din UE. Cadrul legal este alcătuit, în principal, din directivele Consiliului European. Astfel, Directiva 96/92/EC stabilește regulile comune și cerințele minimale ce trebuie îndeplinite în scopul liberalizării pieței de electricitate. În ciuda așteptărilor, Directiva electricității - așa cum este aceasta cunoscută - a fost implementată mai rapid decât era necesar de către majoritatea statelor membre. Cu toate acestea, unele deosebiri continuă să existe în ceea ce privește gradul ei de implementare în diferite state membre, ceea ce a determinat și apariția unor propuneri de accelerare a liberalizării pieței electricității în Europa.

Prevederile Directivei 96/92/EC au fost deja transpuse în legislația românească. Acest fapt demonstrează dorința autorităților române de a încuraja liberalizarea și concurența pe piața energiei electrice. Principiul de bază în această privință este acela de a încuraja, ori de câte ori este posibil, apariția concurenței în părțile potențial concurențiale ale acestei industrii (adică generarea, furnizarea etc.). Acest principiu se bazează pe recunoașterea beneficiilor pe care liberalizarea și concurența le pot aduce în legătură cu promovarea inovației, reducerea costurilor, dar și creșterea calității activității de reglementare.

Obiectivul principal al directivei gazului (Directiva 98/30/EC) îl constituie crearea unei piețe unice integrate a gazului în UE. Astfel, ea permite apariția concurenței în segmentele care nu mai prezintă caracteristici de monopol natural, impune eliminarea drepturilor exclusive de import-export de gaz ale companiilor care deja există pe piață, cere deschiderea graduală la concurență a segmentelor de producție și a pieței de gros și, în fine, permite reglementarea eficientă a acelor activități cu caracteristici de monopol natural.

România a acceptat în întregime *acquis*-ul în domeniul gazelor naturale și a deschis, până în acest moment, piața la un procent de 25%. Gradul efectiv de deschidere este totuși de numai 20%, datorită faptului că numărul consumatorilor eligibili s-a dovedit a fi mai mic decât se anticipase.

În anul 2000, România a inițiat un proces de restructurare în industria gazului natural, cu scopul de a înlocui tradiționala integrare verticală din acest sector cu o structură divizată pe verticală. Producția, transportul și distribuția de gaze nu mai sunt concentrate în același monopol integrat (Romgaz), monopol care a fost considerat ca un factor ce limita concurența și accesul altor firme pe piață. Deși separarea pe verticală nu determină, în mod automat, apariția concurenței, totuși, ea are meritul că realizează o mai mare transparență administrativă.

Concurența pe piața gazului natural din România se află într-un stadiu încă incipient, limitându-se practic doar la segmentul de piață deținut de consumatorii eligibili. Posibilitățile de apariție și dezvoltare a concurenței sunt asociate în principal, pieței cu ridicata (producția și furnizarea gazului). Un cadru concurențial real și efectiv în acest segment are șanse să se dezvolte doar către anii 2007-2008, iar pe piața cu amănuntul, nu mai devreme de anul 2010.

Progresele rapide înregistrate în tehnologiile din comunicații au anulat barierele tehnice și tehnologice la intrarea pe piața serviciilor telefonice de bază și au amplificat substanțial mijloacele și eficiența livrării acestora. Piața europeană a telecomunicațiilor a fost complet liberalizată la 1 ianuarie 1998 (cu excepția unor amânări în câteva țări). Ulterior, în 2002, a fost adoptat un nou cadru de reglementare, pentru a cărui implementare în legislația națională statele membre dispun de un interval de 15 luni.

Comisia consideră că progresele înregistrate în acest domeniu de România sunt limitate. Principalul eveniment din ultimii doi ani s-a petrecut în ianuarie 2001 și a constat în desființarea Agenției Naționale pentru Comunicații și Informatică și înlocuirea acesteia cu Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației (MCTI). Acesta a preluat toate atribuțiile fostei agenții, inclusiv cele de formulare de politici și strategii, precum și funcțiile de reglementare.

MCTI realizează progrese în implementarea *acquis*-ului comunitar, însă, în preajma liberalizării pieței serviciilor de bază, numeroase aspecte legate de modul de reglementare rămân încă de elucidat. În general, aceste aspecte sunt aspecte de prima generație, ca de exemplu: înființarea autorității de reglementare, amendarea Legii Telecomunicațiilor, asigurarea transparenței procedurilor de eliberare a noilor licențe pentru efectuarea de servicii de bază, continuarea privatizării Romtelecom, politica de prețuri și tarife, problemele legate de serviciul universal și de protecția utilizatorilor.

Studiul încearcă să identifice - în termeni de costuri și beneficii - și implicațiile pe care le va avea adoptarea de către România a secțiunilor relevante ale *acquis*-ului comunitar și, de asemenea, să formuleze recomandări privind opțiunile de politică economică ce stau în fața factorilor de decizie.

Astfel, pentru sectorul de electricitate, aceste recomandări includ:

- rafinarea strategiei guvernamentale de dezvoltare a industriei de energie electrică, prin includerea unui calendar explicit al procesului de liberalizare.
- prevenirea interferențelor politice în activitatea autorității de reglementare.

Principiul de a permite apariția concurenței poate fi aplicat în cazul sectorului de generare. Din această perspectivă, separarea verticală a generării, transmisiei și distribuției a constituit un semnificativ pas înainte. Totuși, în prezent, acest progres trebuie consolidat prin renunțarea la orice fel de coordonare a comportamentului concurențial al producătorilor de energie. În același timp, se observă că simpla separare verticală nu a creat și structurile concurențiale necesare și aceasta se datorează, în primul rând, cotei substanțiale de piață pe care o deține Termoelectrica. De aceea, studiul recomandă:

- continuarea divizării în sectorul de electricitate. Una dintre soluții ar putea consta în divizarea atât a Termoelectrica, cât și a Hidroelectrica. Studiul subliniază că separarea verticală deja realizată va rămâne inefficientă (iar costurile implicate vor depăși beneficiile), atâta vreme cât nu se reușește introducerea concurenței în acele segmente ale industriei care se pretează la acest lucru.
- începerea privatizării termocentralelor și a unor mici hidrocentrale. Divizarea propusă trebuie realizată în așa fel încât să fie un factor stimulator al privatizării. Studiul recomandă o abordare flexibilă a procesului de privatizare. Astfel, trebuie acceptate eventualele oferte ale unor investitori care ar vrea să cumpere pachete combinate termocentrale - mine (cu oferirea unor termeni generoși de concesiune a exploatarei) sau termocentrale - hidrocentrale.
- acceptarea unui sistem de prețuri stimulative, care să permită dezvoltarea concurenței pe piața negocierilor bilaterale dintre generatorii de electricitate și consumatorii eligibili. Este necesară, de asemenea, și dezvoltarea pieței spot.
- principala sursă de distorsiuni pentru piața românească a gazului a constituit-o politica prețurilor artificial scăzute către populație (în raport cu cele către industrie). România a inițiat o reformă a prețurilor în anul 2001, prin egalizarea nivelurilor de preț practicate pentru consumatorii casnici și cei industriali, la valoarea de 82,5 \$/1000 m.c.; aceasta a implicat o creștere importantă a prețului către populație, concomitent cu reducerea prețului către industrie. Reforma prețurilor trebuie să continue, în scopul alinierii treptate a prețului intern al gazului la nivelul celor internaționale. Subvențiile încrucișate trebuie treptat eliminate prin aplicarea unor tarife diferențiate, funcție de categoria de consumatori și de soluția tehnică de

conectare (la SNT sau la rețeaua de distribuție).

- operatorul de Piață trebuie desprins din structura „Transgaz”, iar Transgaz trebuie deposedat de funcția sa comercială, păstrându-și-o doar pe aceea de bază, de operator tehnic al Sistemului Național de Transport (SNT).

- privatizarea companiilor de distribuție, trebuie să aibă loc, așa cum se intenționează, în cursul anului 2003.

Opinia generală (și practica existentă) este aceea că în procesul de privatizare din industria gazului trebuie acordată prioritate privatizării companiilor de distribuție, deși aceasta s-ar putea dovedi o sarcină dificilă în plan politic. Astfel, guvernul trebuie să majoreze prețurile la niveluri care să asigure recuperarea costurilor, să elimine subvențiile încrucișate și să-i oblige pe consumatori să-și achite facturile de gaz. Argumentul pentru privatizarea cu prioritate și mai rapidă a companiilor de distribuție îl constituie faptul că acestea sunt relativ mai ușor de reglementat și evaluat decât alte părți ale industriei. Principalele avantaje ce ar decurge din privatizarea acestor companii sunt, pe de o parte, faptul că vor putea fi puse în funcțiune mecanisme care să asigure plata la timp a facturilor, iar pe de altă parte, faptul că vor putea fi asigurate fluxurile de lichidități necesare pentru finanțarea modernizării și reabilitării sistemului de distribuție.

Practica internațională a arătat că separarea orizontală a companiilor de distribuție, înainte de privatizare, este un proces de dorit. Deși acesta nu se concretizează în concurența directă dintre firme, totuși are darul de a permite autorităților o mai bună reglementare a sectorului. Astfel, autoritatea de reglementare poate să compare costurile și beneficiile diferitelor firme de distribuție, cu scopul de a-i identifica pe cei mai buni performeri sau, dimpotrivă, pe cei cu costurile cele mai mari.

Privatizarea sectorului de producție nu înseamnă neapărat că toate activele Romgaz trebuie vândute. Există și forme parțiale de privatizare, cum ar fi concesiunea sau crearea unor societăți în comun cu firme străine. Un acord de concesiune, prin aceea că transferă anumite drepturi, are meritul de a diminua rolul statului în acest sector.

Avantajele privatizării producției de gaz sunt legate în principal de îmbunătățirea eficienței, deoarece în această operațiune sunt implicate, de regulă, companii mari, multinaționale în domeniul petrolului și gazelor, ca investitori strategici. Totuși, privatizarea devine fezabilă atunci când prețurile la gura de extracție sunt liberalizate, astfel încât producătorii să poată concura cu gazul din import și cu alți producători.

Reforma în sectorul de telecomunicații va avea drept rezultat atât beneficii, cât și costuri. Printre beneficiile ce pot fi întrevăzute sunt: (i) scăderea tarifelor la convorbirile internaționale și la cele pe distanțe lungi; totuși, aceste scăderi pot fi anulate într-o anumită măsură de creșterea tarifelor la convorbirile locale, ceea ce face ca beneficiile obținute de consumatori de pe urma liberalizării pieței să nu poată fi generalizate. Se poate doar spune că aceia care apelează mai mult la convorbiri pe distanțe lungi sau internaționale (în general, sectorul de afaceri) vor avea de câștigat, iar cei care folosesc mai mult convorbirile locale (sectorul casnic) vor avea de pierdut; (ii) crearea de locuri de muncă în sectorul de telecomunicații, datorită în special procesului de dezvoltare a rețelelor, cu efecte de multiplicare în alte ramuri; (iii) perfecționarea infrastructurilor din sector, în așa fel încât acestea să facă față cerințelor economiei informaționale, ceea ce va avea un efect benefic asupra competitivității internaționale a României; (iv) o gamă mai largă de servicii și (v) o calitate superioară a acestor servicii.

Costurile ce vor trebui suportate au în vedere: (i) creșterea tarifelor la convorbirile locale; (ii) diminuări de personal la Romtelecom, generate de o reducere a cotei sale de piață; (iii) creșterea tarifelor de acces, relativ la tariful convorbirilor, problemă ce poate fi însă rezolvată prin prevederile referitoare la serviciul universal; (iv) în lipsa unei activități de reglementare profesioniste, consumatorii pot avea și altfel de suferit: prin facturi care să conțină plăți pentru servicii pe care ei



nu le-au comandat, facturi insuficient de detaliate, creșteri de abonamente etc. Studiul propune următoarele recomandări de politică economică în acest sector:

- în scopul asigurării transparenței procesului de liberalizare, să se decidă, cât mai curând posibil, care tarife vor mai rămâne în continuare controlate de către stat (dacă vor mai rămâne), clarificându-se astfel care va fi viitoarea politică în acest domeniu.
- lansarea unei campanii eficiente de prezentare publică a modificărilor ce vor interveni în sistemul de control al tarifelor o dată cu liberalizarea pieței, atât pentru populație, cât și pentru firmele care pot intra pe această piață.
- ar fi bine ca noua autoritate de reglementare să fie alcătuită ca o comisie și nu ca o structură ierarhică în care președintele decide. De asemenea, foștilor angajați ai operatorilor aflați pe piață nu ar trebui să li se permită să fie numiți în fruntea autorității de reglementare. În plus, ar fi de dorit ca autoritatea de reglementare și ministerul de ramură să nu se găsească în aceeași clădire.

Acceptarea unei rebalansări graduale a tarifelor (între convorbirile locale și cele internaționale) înainte de liberalizare.

- statul trebuie să renunțe cât mai curând la proprietatea pe care o deține în sectorul de telecomunicații, în scopul de a realiza o separare reală a proprietății de aspectele de reglementare a sectorului.

Studiul încearcă și o cuantificare a impactului pe care reforma în sectoarele de utilități publice o poate avea asupra societății în ansamblu, precum și dezagregat, asupra producătorilor și, respectiv, a consumatorilor. Liberalizarea, reglementarea și privatizarea pot fi analizate ca alternative de reformă distincte, secvențialitatea lor fiind una dintre cele mai importante probleme de rezolvat; de aceea, sunt menționate costurile și beneficiile fiecăruia dintre aceste procese, fără a scăpa însă din vedere posibilitatea ca eventuala lor simultaneitate să producă sinergii cu efecte diferite de cele evidențiate în cazul analizării lor separate.

Referitor la costurile și beneficiile reformei, teoria microeconomică elementară arată că atunci când prețurile sunt menținute sub nivelul costurilor (cum a fost cazul României), atunci creșterile de preț au drept efect o creștere a bunăstării generale la nivelul de ansamblu al societății și nu o scădere a acesteia. Cu toate acestea, este evident că ajustarea către niveluri eficiente de preț va avea un impact substanțial asupra consumatorilor. Mai mult, creșterile de preț se impun nu numai într-un singur sector, ci în mai multe (electricitate, gaze, încălzire, apă, telecomunicații etc.), ceea ce face ca impactul lor - în cazul în care aceste ajustări sunt simultane - să fie considerabil.

Rezultatele obținute arată că energia electrică este sectorul prin care se realizează cea mai substanțială parte din redistribuirea veniturilor prin „subvenționarea” prețurilor la consumator. De aceea, creșterile de preț la electricitate vor avea impactul cel mai mare. Trebuie menționat că, într-adevăr, controlul prețurilor este util celor săraci, dar că, în același timp, de efectele lui beneficiază și cei bogați. Mai mult, în cazul serviciilor telefonice de exemplu, cei bogați consumă mai mult nu numai în termeni absoluți, ci și în termeni relativi, ca procent din totalul veniturilor lor. Acesta este, de altfel, principalul argument împotriva amânării creșterilor de prețuri în cazul utilităților, demonstrând că utilizarea unor criterii legate de bunăstarea socială nu este o alternativă viabilă dintr-o perspectivă pe termen mediu. Politica de prețuri trebuie să aibă în vedere criterii legate de eficiență, în vreme ce politica de protecție socială este cea care trebuie să aibă în vedere criterii alocative. Este adevărat că, pe termen scurt, cheltuielile consumatorilor vor crește, datorită caracterului inelastic al cererii în sectoarele analizate. Pe termen lung însă, cererea poate deveni elastică, ceea ce ar avea drept efect unele economii în bugetul consumatorilor. Experiența internațională arată cu limpezime că beneficiile pe termen lung ale renunțării la controlul prețurilor depășesc cu mult costurile.

**Studiul 4:****ADAPTAREA POLITICILOR ROMÂNIEI LA CERINȚELE UE CU PRIVIRE LA TAXELE VAMALE ȘI POLITICA COMERCIALĂ**

Acest studiu își propune ca principal obiectiv să analizeze implicațiile interne, economice și sociale, ale îndeplinirii cerințelor politicilor Uniunii Europene (UE) în domeniul comerțului exterior și al politicii comerciale pentru România.

**I. Mecanismul instituțional și decizional din Uniunea Europeană**

Politica comercială a UE presupune transferul de responsabilitate cu privire la impunerea taxelor vamale și managementul politicii comerciale dinspre statele membre înspre nivelul comunitar, ca și aplicarea deciziilor în materie ale Comunității. Statele membre continuă totuși să joace un rol decisiv în situații care privesc dificultăți economice și sociale cauzate direct de natura comerțului. Liberalizarea comercială pentru bunurile industriale se desfășoară într-un ritm continuu, evidențiat de cuprinderea largă, pe produs și geografică, a acordurilor preferențiale.

Sunt doi piloni principali ai politicii UE în domeniul relațiilor comerciale externe: politica comercială comună (PCC) și tariful vamal comun (TVC). Politica comercială comună are menirea de a contribui la „dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial, abolirea progresivă a restricțiilor din comerțul internațional și reducerea barierelor vamale” și este reprezentată de instrumente de politică comercială, respectiv măsuri de apărare comercială, credite la export, comerț cu bunuri cu utilizare dublă și acorduri de recunoaștere reciprocă. Tariful vamal comun reprezintă „un cod de legi” bazat pe Tratatul de la Roma, care constituie bariera vamală externă a UE.

**II. Identificarea cerințelor de *acquis* pentru România**

Obiectivul aderării la România la UE la 1 ianuarie 2007 este ambițios, dată fiind misiunea dificilă de adoptare a *acquis*-ului în sfera uniunii vamale și a politicilor comerciale, dar în același timp, rezonabil. Reușita adoptării *acquis*-ului va necesita mai multe resurse decât cele disponibile în prezent, în special în domeniul instruirii și al management-ului modern, precum și luarea urgentă de măsuri care să îmbunătățească normele de procedură vamală. În ceea ce privește politica comercială (sau de tarif vamal), probleme serioase se ridică în contextul folosirii instrumentelor de protecție comercială (anti-dumping, anti-subsvenție și salvagardare).

Cu toate acestea, la momentul aderării la UE, România trebuie să fi adoptat PCC și TVC, aceasta având ca rezultat modificarea politicilor comerciale în două aspecte majore:

- România trebuie să liberalizeze comerțul în cadrul UE extinse și să adopte TVC al UE în relațiile cu țările terțe (tarife aplicate<sup>1</sup>);
- angajamentele asumate de România în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), vor fi înlocuite cu o nouă listă, valabilă pentru Uniunea vamală extinsă (această listă include tarifele consolidate<sup>2</sup>).

La ora actuală, media aritmetică a taxelor vamale consolidate ale României este, pe ansamblu, mult mai mare decât aceea a UE. Numărul de vârfuri tarifare (taxe mai mari de 100%) însumează 5,7% din totalul liniilor tarifare, pe când în UE acestea reprezintă doar 0,3%. În România vârfuri tarifare există mai ales pentru produsele agricole, ca și pentru textile și îmbrăcăminte.

<sup>1</sup> "taxe vamale aplicate" - taxele vamale care sunt stabilite pentru a fi efectiv aplicate, pe categorii de produse de import, prin legea Codului Tarifar

<sup>2</sup> "taxele vamale consolidate" - nivelul maxim care poate fi aplicat taxelor vamale pentru țările care sunt membre ale OMC (i.e. acele țări care au statutul CNF - clauza națiunii celei mai favorizate)

Prin adoptarea de către România a tarifului vamal al UE, pentru țările terțe pot apărea următoarele situații:

- regimul tarifar va rămâne același (CNF- clauza națiunii celei mai favorizate sau SGP - schema generalizată de preferințe)
- partenerii comerciali care beneficiază de regim comercial preferențial își vor pierde acest statut (se va aplica regimul vamal al CNF);
- alți parteneri se vor supune unui acord comercial preferențial diferit;
- partenerii comerciali vor trece de la regimul CNF la regimul comercial preferențial

### III. Comerțul exterior al României și impactul asupra pieței interne

Câteva dintre estimările autorilor privind tendințele potențiale ale evoluției comerțului României și a politicilor comerciale sunt:

- compararea tarifului vamal al UE și al României sugerează, în ambele variante ale estimărilor, prin medie aritmetică și medie ponderată că, pe ansamblu, în România va avea loc o diminuare a protecției, atât pentru produsele industriale, cât și pentru cele agricole. Numai pentru acele țări care beneficiază acum de SGP, taxele vamale vor crește pentru ansamblul produselor agricole.

- deprotecția globală pentru România va fi ilustrată și prin numărul mare de poziții tarifare (aproximativ 76%) pentru care taxele vamale vor scădea. Acest rezultat nu este surprinzător, deoarece România a anulat deja taxele vamale sau oricum o va face în relația cu principalii săi parteneri comerciali, și anume UE și țările CEFTA (Acordul de Comerț Liber cu Europa Centrală).

- taxele vamale vor crește pentru mai puțin de 3% de perechi produs-țară, iar pentru aproximativ 22% de astfel de perechi nu va avea loc o modificare de taxe vamale. Cele mai importante modificări vor viza produsele agricole, pentru modificări în ambele sensuri (pentru unele produse, taxele vor mai crește, dar pentru majoritatea acestora vor scădea). Analiza statică a impactului alinierii tarifare a României la TVC-ul UE arată că impactul potențial direct asupra bugetului va fi negativ. Reducerea veniturilor din taxe vamale va reprezenta aproximativ 2% din PIB (aproximativ 700-800 milioane USD), această pierdere va fi diluată însă de-a lungul perioadei de pre-aderare.

- modificările de politică comercială legate de aderarea la UE vor influența fluxurile comerciale. Estimările autorilor sugerează că importurile României vor crește cu 8,08 %. Creșterea va fi mai pronunțată pentru produsele agricole (+9,3%), deoarece acest sector se va confrunta cu o deprotecție mai importantă prin integrarea graduală în UE. UE va captura cea mai mare parte din creșterea importurilor României.

- impactul asupra comerțului va depinde nu numai de modificarea protecției tarifare, dar și de ajustările structurale care vor avea loc în economia românească. Acordurile „zero-zero”<sup>3</sup> negociate în 2000 pot stimula comerțul dintre România și TCEE (țările central și est-europene) și UE; astfel, efectele estimate prin model ar putea fi distribuite de-a lungul perioadei de pre-aderare.

- pe latura exporturilor, produsele românești vor trebui să îndeplinească toate standardele în vigoare în UE, cum ar fi norme tehnice, sanitare și fitosanitare, etichetare și împachetare etc.

Din punct de vedere macroeconomic, câteva potențiale efecte ar putea fi:

1. posibile efecte pozitive asupra consumatorilor prin reducerea prețurilor de import și a celor interne (pentru a deveni mai competitivi, producătorii interni ar putea fi nevoiți să reducă adaosurile comerciale).

2. pe termen lung, diminuarea protecției tarifare nu va exercita efecte semnificative asupra producătorilor interni. Impactul liberalizării comerciale asupra structurii economice și asupra

<sup>3</sup> acordurile bilaterale în care ambii parteneri decid eliminarea taxelor vamale pentru aceleași categorii de produse

producătorilor interni a fost mai puțin important decât impactul altor politici, cum ar fi reducerea sau eliminarea subvențiilor acordate unor sectoare industriale, sau liberalizarea sistemului de prețuri. Pe cale de consecință, a crescut gradul de concentrare a exporturilor și industriei prelucrătoare românești, ponderea mai mare în producție și în exporturile totale deținând-o sectoarele specializate, cum ar fi textilele și confecțiile textile, pielăria și încălțămintea, metalurgia, produsele din lemn. Din nefericire, cele mai multe din aceste sectoare sunt fie industrii care au rate estimate de creștere viitoare scăzute pe piețele mondiale, fie industrii considerate sensibile în UE (textile și metalurgie), fie sunt industrii intensive în forță de muncă (lemn, textile, încălțămintea), beneficiind în prezent de nivelul foarte scăzut al salariilor din România. Acesta este un avantaj comparativ care va dispărea însă pe termen mediu și lung, o dată cu creșterea venitul mediu. Este posibil ca în unele sectoare creșterea salariului real să fie mai mare decât creșterea productivității. Aceasta va determina o reducere a avantajelor comparative revelate specifice industriilor românești intensive în forță de muncă.

3. cota de impozit pe profit pentru exporturile României va crește treptat, pentru a atinge nivelul maxim de 25% stabilit prin lege (ceea ce este în conformitate cu reglementările de pe piața internă a UE). Acest impozit va fi echivalent cu o scădere de competitivitate a prețului pentru exportatorii români. Pe de altă parte, scăderea protecției tarifare va conduce la creșterea cererii de importuri. În plus, prognoza privind economia românească arată că aceasta va crește mult mai rapid decât în UE în viitorii ani. De aceea, se prognozează un avânt al importurilor în România, care va mări și mai mult deficitul comercial.

#### IV. Recomandări

1. În pofida progreselor recente privind administrația vamală, sunt necesare continuarea restructurării și dezvoltarea capacității administrative.

2. Creșterea planificată treptată a impozitului pe profit pentru exporturile din România trebuie să fie sincronizată cu relansarea economiei UE, pentru a se diminua impactul negativ asupra exporturilor din România. Dacă șocul suplimentar produs asupra nivelului de competitivitate a prețului se va produce într-o perioadă de cerere ridicată pentru exporturile din România, este posibil ca efectul negativ al prețului să fie compensat de efectul pozitiv al venitului. Perioada de timp estimată pentru luarea unei astfel de măsuri este 2004-2006.

3. Pentru a îngreși impactul negativ produs de aprecierea reală a cursului de schimb și de creșterea reală a salariilor, este nevoie de accelerarea atragerii de investiții străine directe în România. Este necesar ca factorii de decizie să se focalizeze asupra îmbunătățirii mediului de afaceri din România, asupra scăderii ratei inflației sub 10% anual, asupra întăririi disciplinei financiare și asupra consolidării sectorului bancar. Considerăm drept o decizie bună a actualului Guvern înființarea unei autorități centrale care se ocupă de promovarea exportului, de problemele legate de investițiile străine directe și de toate activitățile economice asociate.

4. Modul de abordare a politicilor tarifare pe termen scurt și mediu trebuie să fie diferențiat pe sectoare pentru a reduce costurile (impact negativ) de aliniere a taxelor vamale la cele ale UE. Cele mai multe din ramurile românești au preluat deja în bună parte impactul procesului de aliniere la ratele tarifare ale UE. Sectoarele care merită o atenție sporită în abordare sunt: materiile prime agricole, produsele animale, produsele alimentare, grăsimile și uleiurile, produsele chimice, textilele și confecțiile textile.

5. Planul general de aliniere tarifară trebuie să ia în considerare criterii cum ar fi: gradul de concentrare din industrie, ponderea industriei în valoarea adăugată din România și în comerțul exterior, efectul cumulat asupra producătorilor și consumatorilor.

6. Ar fi deosebit de util să se purceadă și la alte analize de acest tip în viitor, în mod special în

domeniile agricol și alimentară și pentru acele industrii cu ponderi mari în importurile românești.

7. În cadrul sectorului petrochimic există încă societăți mari în proprietatea statului pentru care s-ar putea să fie nevoie de scheme de restructurare și/sau privatizare. Aceste planuri trebuie să conțină capitole specifice privind evoluția viitoare a protecției oferite prin diverse canale, pentru a le face eficiente (redimensionare corectă și o mai bună administrare) înainte de momentul aderării.

În concluzie, costurile alinierii la standardele UE în domeniul politicilor vamale nu sunt atât de ridicate cum sunt în cazul altor capitole ale *acquis*-ului. Totuși, ele implică atât costuri cât și beneficii indirecte, care trebuie analizate cu grijă atunci când se implementează anumite măsuri. Efectele globale ale liberalizării comerțului urmează să se vadă pe termen mediu și lung și se propagă în toată economia internă.

**Studiul 5:****IMPACTUL IMPLEMENTĂRII UNOR DIRECTIVE ALE UE PRIVIND PROTECȚIA MEDIULUI ÎN ANUMITE SECTOARE INDUSTRIALE DIN ROMÂNIA**

Obiectivul acestui studiu a fost să evalueze impactul *acquis*-ului Comunitar în domeniul protecției mediului asupra a 5 sectoare industriale din România pentru a acorda asistență Guvernului României în negocierea anumitor secțiuni din Capitolul 22. În particular, studiul se referă la costurile și beneficiile asociate transpunerii *acquis*-ului comunitar în cinci sectoare economice:

- industria minieră;
- industria chimică și petrochimică;
- industria siderurgică;
- industria materialelor de construcție.

Directivele de mediu ale UE cu impact substanțial asupra industriei sunt: Directivele privind calitatea aerului: (Directiva privind evaluarea și managementul calității aerului înconjurător 96/62/EC; Directiva IPPC 96/61/EEC; Directiva LCP privind instalațiile mari de ardere 88/609/EC); Directiva cadru apă (2000/60/EEC) și Directiva Seveso II (96/82/EC).

Studiul se concentrează cu precădere pe impactul celor două directive ale UE care implică cele mai mari costuri pentru cele 5 sectoare:

1. instalațiile mari de ardere (LCP 88/609/EC)
2. prevenirea și controlul integrat al poluării (IPPC 96/61/EEC). Directiva IPPC vizează să realizeze prevenirea și controlul integrat al poluării rezultate de la emisiile în atmosferă, apă și sol.

Autoritățile române vor trebui să adopte, cât mai curând posibil, următoarele acte normative relevante din legislația comunitară pe orizontală: Directiva 85/337/EEC, amendată de Directiva 97/11/EEC privind evaluarea impactului de mediu și Directiva Consiliului 90/313/EEC privind accesul liber la informația de mediu.

**Starea celor 5 sectoare industriale în România; costurile conformării la directivele UE și recomandări**

În general, capacitatea de utilizare în cele cinci sectoare este foarte scăzută, infrastructura este veche și prost întreținută și există puține echipamente de control al poluării. Producția în cele cinci sectoare a scăzut considerabil între 1989 și 1999 iar capacitatea de utilizare este foarte scăzută (de ex. 13% pentru îngrășăminte). Se pare, totuși, că producția a început să crească din 1999. Infrastructura existentă este veche, inadecvat întreținută, iar cele mai multe instalații nu au nici un echipament de control al poluării. Tarifele la electricitate și prețul unor produse sunt adesea mai mici decât costurile de operare și întreținere, ceea ce indică faptul că aceste sectoare nu sunt profitabile. Situația industriei cimentului este puțin diferită de a celorlalte sectoare luate în considerare, deoarece cele mai multe fabrici au fost privatizate în anul 2000 iar multe dintre acestea au investit deja în controlul emisiilor de praf.

Pentru conformarea la *acquis*-ul comunitar, cele cinci sectoare economice trebuie să cheltuiască suplimentar 650 de milioane de euro pe an. Pentru conformarea la directivele LCP și IPPC, fabricile din cele cinci sectoare economice trebuie să investească în echipamentul necesar controlului poluării pe care trebuie să-l pună în funcțiune și să-l întrețină. Pentru estimarea costurilor de investiție, operare și menținere, studiul a identificat cele mai bune tehnologii disponibile (Best Available Technologies, BAT) pentru fiecare instalație și a estimat costurile lor pe

baza unor documente de referință realizate de diferite organisme europene. Costul anualizat este de aproximativ 650 de milioane de euro (între 545 de milioane de euro și 748 de milioane de euro ). Aproape 40 de procente din aceste costuri revin industriei fierului și oțelului; cele mai mici costuri revenind industriei materialelor de construcție, care deja a investit în echipament pentru controlul poluării.

Sectorul industrial	Costurile de investiție (milioane €)	Costurile de menținere și operare (milioane €/an)	Costurile anualizate (milioane €/an)
Energetic	382 - 1142	33,7 - 100,3	64,3 - 191,7
Minerit	533	5,6	48,2
Industria chimică și petrochimică	1006	118,0	198,5
Industria fierului și oțelului	932 - 1219	127,4 - 162,5	201,9 - 260,0
Industria materialelor de construcții	190 - 269	17,2 - 27,6	32,4 - 49,1
TOTAL	3043 - 4169	301,9 - 414	545,3 - 747,5

Beneficiile rezultate din creșterea calității aerului și controlul poluării industriale ar putea fi de opt ori mai mari decât costurile conformării celor cinci sectoare economice. Din momentul în care cele cinci sectoare vor implementa *acquis*-ul comunitar, populația României se va putea bucura de apă potabilă curată și va scădea numărul de îmbolnăviri, ceea ce va duce la reducerea numărului de morți premature. Un studiu a estimat că beneficiile datorate unei calități mai bune a aerului și controlului poluării, ca urmare a implementării directivelor LCP și IPPC, sunt cuprinse între 0,78 și 5,85 miliarde lei pe an. Limita superioară a acestor beneficii este de aproximativ opt ori mai mare decât limita superioară a costurilor de conformare.

Costurile de implementare vor spori semnificativ costurile de producție, iar cele cinci sectoare economice ar trebui să înceapă pregătirea planurilor detaliate de investiții. Costurile de implementare sunt semnificative, ele putând crește costul electricității cu 6 procente, iar costul fierului și oțelului cu aproape 20 de procente. Este posibil ca, pe termen scurt, companiile din aceste sectoare să nu crească prețurile produselor din motive sociale sau de piață. Împrumuturile financiare ar putea fi greu de obținut pentru unele companii care au avut pierderi mari în trecut. Totuși, aceste sectoare ar trebui să înceapă să-și pregătească planuri detaliate de investiții în care să identifice sursele de finanțare.

Extinderea perioadei de tranziție ar facilita implementarea Directivelor LPC și IPPC. În ultima variantă a documentului de poziție privind Capitolul 22, România a cerut cinci și, respectiv, șapte ani perioadă de tranziție pentru directivele LPC și IPPC. Aceste perioade de tranziție sunt prea scurte având în vedere numărul mare de instalații care trebuie re tehnologizate. România ar trebui să înceapă să-și stabilească programul prin care să evalueze de cât timp are nevoie pentru transpunerea directivelor UE.

Strategiile industriale trebuie să țină cont de costurile ridicate ale conformării la *acquis*-ul comunitar de mediu. Strategiile curente ale României în sectorul energetic sau în industria fierului

și oțelului încearcă să crească profitul prin reducerea costurilor, dar nu țin cont de costurile foarte ridicate ale conformării la *acquis*-ul comunitar de mediu. România ar trebui să se asigure că documentul de poziție privind Capitolul 22 este în concordanță cu documentele de poziție pentru Capitolele 14 și 15 și să-și revizuiască strategiile industriale în consecință.

Implementarea Directivelor LCP și IPPC va genera multe alte beneficii, dar care vor fi mult mai greu de cuantificat decât cele din domeniul sănătății. De pildă, pescăriile și alte industrii bazate pe domeniul acvatic vor fi beneficiarele diminuării emisiilor în apă. Reducerea poluării aerului, apei și solului de la procese de producție industrială mai curate vor conduce la multe avantaje sociale, inclusiv la îmbunătățirea calității vieții, care rezultă din valoarea estetică crescută a calității apelor, aerului și peisajelor. Directivele LCP și IPPC ar trebui, de asemenea, să aibă un impact substanțial asupra industriei de tehnologie a mediului. Ele vor aduce beneficii utilizatorilor celor mai bune tehnologii disponibile, substanțelor chimice alternative și combustibililor ca intrări pentru „producție mai curată”. În fine, industria turismului va avea câștiguri economice acolo unde îmbunătățirea lacurilor, pădurilor, râurilor și orașelor aduce valoare adăugată industriei.



## **STUDIUL 6: IMPACTUL TRANSPUNERII SISTEMULUI CALITĂȚII DIN UE ÎN ANUMITE SECTOARE INDUSTRIALE ROMÂNEȘTI**

Instrumentele principale care facilitează libera circulație a mărfurilor pe marea piață europeană sunt directivele, standardele armonizate, acreditarea, evaluarea conformității și certificarea de către un terț (a sistemului de producție, a produselor și a serviciilor), testarea și metrologia. Aceste instrumente au fost concepute pentru a fi puse în aplicare și folosite în concordanță cu politica economică liberală, ce este deschisă concurenței și presupune participarea tuturor partenerilor economici și sociali, inclusiv a autorităților publice, care au de jucat un rol important ca „organ de reglementare“.

Transpunerea sau instituirea acestor instrumente într-un stat nu conduce la o utilizare deplină și imediată a lor de către actorii aceluși stat. Este nevoie de o aptitudine colectivă, de împărtășirea aceleiași culturi, pentru ca punerea în practică a instrumentelor respective să atingă nivelul maxim al eficienței. Crearea și dezvoltarea sistemelor de calitate (sau a politicii de calitate, al cărei sens este bine înțeles la toate nivelurile) sunt abordări concrete și recunoscute pe plan internațional, care accelerează integrarea bunei practici și crearea noii culturi comune, aspecte vitale pentru eficiență și competitivitate.

### **1. Concepte și principii esențiale ale sistemului de calitate al Uniunii Europene**

#### **1.1. Două concepte fundamentale: sistem (de management) al calității și politică în domeniul calității**

De obicei organizațiile implementează un sistem de management atât pentru a „stabilii politica și obiectivele, cât și pentru a atinge aceste obiective“. Un astfel de exemplu este chiar sistemul (de management) al calității, adică „un sistem de management destinat să conducă și să controleze o organizație înspre progresul ei continuu și satisfacerea clienților săi“. Aceste definiții (introduse la nivel microeconomic de standardul european EN/ISO 9000-2000) pot fi extrapolate la nivel macroeconomic. Astfel, politica în domeniul calității la nivel european/național poate fi definită prin „intențiile și direcția generală a Comunității Europene (a unei țări ori a economiei/unei industrii naționale) cu privire la calitate, așa cum sunt exprimate formal de Comisia Europeană (de guvern)“.

#### **1.2. Casa Europeană a Calității (*European Quality House*)**

Pentru a-și accentua potențialul, piața internă a CE a creat mai ales între anii 1985-2000 un mediu tehnic omogen, transparent și credibil, care le permite autorităților publice, operatorilor economici și utilizatorilor/consumatorilor să stabilească relații bazate pe încredere reciprocă. Această încredere este fundamentată pe competența tehnică a elementelor care compun ceea ce se numește „Casa Europeană a Calității“<sup>1</sup> (*European Quality House*).

Casa Europeană a Calității (*European Quality House*) cuprinde o serie de structuri publice și private - la nivel european și național - care sunt necesare pentru a proba conformitatea, atât în vederea asigurării liberei circulații a produselor/serviciilor, cât și în vederea creșterii și consolidării economiei europene.

Se pot distinge cinci piloni esențiali pentru definirea structurii acesteia. Ei sunt:

- Patru piloni instituționali: Standardizare, Testare și Certificare, Metrologie și Acreditare;

<sup>1</sup> Sursa: Comisia Europeană, DG III Industrie - Rapoartele "Seriei Calității - Politica Europeană de Promovare a Calității", Bruxelles, 1995 - 1998 și Organizația Europeană pentru Calitate.

-Un pilon managerial: Managementul Calității (în toate organizațiile implicate, atât publice, cât și private, și mai ales în companii).

Până în 1985, armonizarea se făcea prin directivele specifice Vechii Abordări (*Old Approach Directives*), care adesea aveau o acoperire îngustă, conțineau cerințe tehnice obligatorii și detaliate și presupuneau amendamente repetate, sub impactul progresului tehnic.

După 1985, toate directivele Noii Abordări (*New Approach Directives*) sunt, spre deosebire de cele din Vechea Abordare, directive de armonizare totală, ceea ce înseamnă că este interzisă existența în paralel a reglementărilor naționale cu privire la același interes public sau, dacă totuși există, reglementările naționale sunt inaplicabile.

În 1989, Noua Abordare a fost completată de Abordarea Globală privind testarea și certificarea; aceasta Nouă Abordare reprezintă acum o politică comunitară cuprinzătoare privind conformitatea evaluărilor. Datorită certificării și acreditării - care generează încredere în produse/servicii și în furnizorii acestora - „atât Noua Abordare cât și Abordarea Globală promovează un cadru tehnic omogen, transparent și credibil în care autoritățile publice, operatorii economici și consumatorii pot avea încredere. Cu alte cuvinte, acestea descriu un cadru în care afacerile să exceleze iar competitivitatea europeană să poate fi dezvoltată și sporită”<sup>2</sup>.

### 1.3. Unele considerații trebuie făcute pentru a analiza și clarifica impactul transpunerii sistemului calității în România:

1. în conformitate cu modelul Casei Europene a Calității (*European Quality House*)<sup>3</sup>, așa cum nici o casă nu poate avea un acoperiș fără a avea o fundație și stâlpi de susținere, în cadrul sistemului național al calității, politica în domeniul calității nu poate fi implementată fără existența unei legislații relevante și a unui cadru instituțional corespunzător;

2. *spațiul reglementat* reprezintă spațiul care acoperă producția care, în vederea plasării pe piața comunitară, trebuie, mai întâi, să demonstreze că este conformă cu diferite directive și reglementări tehnice. Acesta este în legătură cu următoarele aspecte (conform Rezoluției Consiliului din 21 decembrie 1989 privind Evaluarea Globală a Conformității, JO 90/C10/01):

- Proceduri de evaluare modulară și de conformitate conform Abordării Globale;
- Marcare CE;
- Organisme de notificare;
- Acorduri de recunoaștere reciprocă (ARR);
- Acorduri europene de evaluare a conformității (AEEC).

În consecință, atât Noua Abordare, cât și Abordarea Globală se aplică nu doar produselor noi realizate în țările Uniunii Europene, dar și produselor noi sau second-hand importate din țări terțe.

3. *spațiul voluntar (sau nereglementat)* reprezintă un spațiu care acoperă produsele ce urmează a fi introduse pe piața comunitară pentru întâia dată, produse care nu trebuie să fie conforme cu anumite directive sau reglementări tehnice. Cu toate acestea, pentru a fi acceptate pe piața europeană sau internațională ele trebuie să fie conforme cu anumite standarde voluntare: produse/servicii standard, metode de test standard, procese tehnologice standard, terminologie standard, etc.

4. toate organismele care realizează teste, calibrări, certificarea produselor, certificarea personalului, certificarea sistemelor de management al mediului, precum și verificarea activităților, fac parte din *infrastructura privind evaluarea conformității*. Aceste organisme, împreună cu cele de standardizare și metrologie, precum și de consultanță și training privind calitatea managementului, formează împreună *infrastructura sistemului calității* din țara respectivă.

<sup>2</sup> Sursa: Comisia Europeană, DG III Industrie - Rapoartele "Seriei Calității - Politica Europeană de Promovare a Calității", Bruxelles, 1995 - 1998.

<sup>3</sup> Sursa: Comisia Europeană, DG III Industrie - Rapoartele "Seriei Calității - Politica Europeană de Promovare a Calității", Bruxelles, 1995 - 1998.

5. laboratoarele de testare, de calibrare, organismele de certificare sau inspecție, numite de către autoritățile naționale pentru a realiza evaluarea conformității într-un spațiu reglementat sunt cunoscute sub numele de *organisme de notificare*.

6. acordul European de Evaluare a Conformității (AEEC) este un acord încheiat între Comunitatea Europeană cu fiecare dintre statele asociate - inclusiv România - în scopul recunoașterii reciproce a rezultatelor evaluărilor de conformitate.

#### 1.4. Câteva principii trebuie evidențiate:

1. dintre criteriile de la Copenhaga, criteriul „existenței unei economii de piață funcționale și capacitatea de a face față presiunilor concurențiale și forțelor pieței din Uniunea Europeană” și cel al „aderării la obiectivele politice, economice, și ale uniunii monetare” sunt cerințele cele mai importante pentru toate statele candidate<sup>4</sup>.

2. capacitatea României de a-și asuma obligațiile ce decurg din calitatea de membru în ce privește *acquis*-ul pentru Capitolul 1: Libera circulație a bunurilor (cum ar fi de exemplu realizarea cadrului legislativ și instituțional necesar pentru implementarea politicilor și obiectivelor Uniunii Europene) presupune promovarea competitivității prin restructurarea întreprinderilor dictată de forțele pieței, implementarea directivelor Noii Abordări, bazate pe legislația-cadru, alinierea legislației tehnice tradiționale, consolidarea capacității administrative în spiritul *acquis*-ului comunitar, și stabilirea unui sistem efectiv de supraveghere a pieței.

3. promovarea/întărirea competitivității reprezintă principalul obiectiv al politicii industriale a Uniunii Europene. În accepțiunea sa actuală, conceptul de politică industrială include toate politicile (publice și private) și instrumentele care au un impact asupra sectoarelor industriale și companiilor (publice și private). Conform definiției Comisiei Europene, politica industrială se referă la „implementarea efectivă și coerentă a tuturor politicilor cu impact asupra ajustărilor structurale din industrie, în scopul promovării competitivității”. Politica industrială interacționează cu alte politici macroeconomice cum ar fi politica privind întreprinderile mici și mijlocii, cercetarea-dezvoltarea, inovarea, investițiile străine, comerțul, concurența, educația, politicile sociale și regionale, etc., și înglobează politici macroeconomice cum ar fi promovarea calității, protecția consumatorului, educația, standardizarea, etc. Conform poziției exprimate de Comisia Europeană, dezvoltarea trebuie să aibă ca fundamente atât realizarea competitivității, cât și a coeziunii economice și sociale. Comisia recunoaște rolul benefic al competitivității bazate pe calitate asupra profitabilității afacerilor - în condiții similare de cost. În țările Uniunii Europene, responsabilitatea pentru promovarea politicilor industriale adecvate este împărțită între autoritățile publice și sectorul privat, prin intermediul unor așa numite parteneriate public-privat care presupun o delimitare foarte clară a competențelor ce revin fiecărui partener. Este acceptat faptul că angajamentul politic și puterea exemplului sunt esențiale pentru creșterea gradului de conștientizare asupra importanței aspectelor legate de calitate.

4. aspecte legate de sistemul de calitate al Uniunii Europene sunt incluse și în capitolele 3, 15, 16, 22 și 23 ale *acquis*-ului comunitar. Astfel, este esențială conștientizarea faptului că managementul calității are o dimensiune transversală care presupune o abordare sistemică integrată, pentru a evita posibilele consecințe contra-productive produse de segmentare (și în special de lipsa cooperării și comunicării eficiente și efective între toți factorii angrenați).

5. libera circulație a bunurilor nu se referă numai la libera circulație a bunurilor provenind din Uniunea Europeană în România, dar și la circulația liberă a produselor românești (când România va deveni stat membru al Uniunii Europene) în statele membre ale Uniunii Europene. Așadar, pentru a putea circula liber în Uniunea Europeană, produsele românești trebuie să fie sau să

<sup>4</sup> Sursa: Comisia Comunităților Europene - Raportul periodic privind progresul României în vederea aderării din 2001, Bruxelles, SEC (2001) 1753, 13.11.2001.

devină competitive, iar conformitatea lor cu standardele de referință trebuie să fie evaluată în mod corespunzător.

6. Întrucât consumatorii sunt cei care formează centrul de greutate al economiei de piață, o politică eficientă îndreptată spre consumatori, care le conferă drepturi și le protejează siguranța, sănătatea și interesele economice, reprezintă o garanție puternică a faptului că economia de piață funcționează eficient și nediscriminator. Pentru a evita lezarea consumatorilor - care sunt victime potențiale ale non-calității și discriminării - piața liberă necesită elaborarea și punerea efectivă în practică a legislației și cadrului instituțional. Pentru realizarea acestui obiectiv, realizarea de acțiuni pe termen lung în domeniul educației consumatorului reprezintă una din prioritățile de bază ale Comisiei.

## 2. Concluzii principale

Implementarea și permanenta îmbunătățire a transpunerii sistemului de calitate al Uniunii Europene (standarde, norme și reglementări tehnice) au în vedere în același timp toți actorii economici, din sistemul public și privat, la nivelul de responsabilitate al fiecăruia. În funcție de informațiile primite, de nivelul de cunoștințe acumulat, de resursele disponibile, fiecare întreprindere, fiecare entitate privată ce joacă un rol în procesul de implementare, fiecare autoritate publică este direct implicată în succesul sau întârzierea și eșecul nu doar al transpunerii acestor „unelte“, ci în principal în utilizarea acestora în mod eficient.

Aceasta înseamnă necesitatea unui management planificat coerent și organizat la -și- cu toate nivelurile de responsabilitate: național, regional, local și individual. O mobilizare generală este necesară prin toate rețelele disponibile și prin entitățile private și publice.

În ceea ce privește noul „stil“ de a conduce o politică economică și industrială, este clar că este crucială o implicare a autorităților publice bine adaptată. Fiecare minister are de jucat un rol, cu o viziune comună asupra aceluiași obiective. Este necesar ca printre aceste ministere să existe realmente un „antemergător“, așa cum este situația în toate țările europene, în vederea asigurării unor perspective viabile și a unor acțiuni la niveluri naționale, europene și internaționale. Directiva 83/189 (acum 98/48) a stabilit (art.5) un comitet permanent alcătuit din înalți funcționari publici, din fiecare țară membră, ce se ocupă de politica standardizării (evaluarea conformității, acreditare etc.), întrunindu-se o dată sau de trei ori pe an pentru a asista Comisia în realizarea politicii europene.

Aceast lucru este necesar și pentru a impulsiona și susține această Nouă Abordare, în cadrul diferitelor entități și rețele românești. Este evident că în România acest rol trebuie să fie jucat de Ministerul Industriei și Resurselor (MIR).

Patru priorități devin presante:

1. transpunerea reglementărilor, directivelor, standardelor și practicilor corelate (acreditare, evaluarea conformității, testare, metrologie). Este imposibilă integrarea în Uniunea Europeană fără transpunerea totală a *acquis*-ului comunitar.

2. crearea, dezvoltarea, întărirea capacității instituționale și administrative, a entităților publice și private, pentru a înlesni adoptarea *acquis*-ului comunitar, capabil de asemenea să explice, să pregătească, să disemineze informația, să ofere servicii, să identifice reacțiile și să ia măsuri de corecție.

3. definirea și implementarea progresivă a unei politici naționale, economice/industriale la nivel sectorial în funcție de puncte tari, puncte slabe, oportunități și amenințări ale fiecăruia dintre acestea.

4. implementarea unei politici naționale în domeniul calității care cuprinde toate aceste acțiuni și care reprezintă un proces recunoscut ce conferă, în același timp, încredere în produsele și serviciile românești și semnalul și demonstrația împărtășirii unei noi „culturi“ responsabile.

Discuțiile au avut loc între cercetători și experți în vederea ierarhizării priorităților. Unii dintre aceștia consideră transpunerea *acquis*-ului ca fiind o prioritate absolută, unii cred că o implementare corectă nu este posibilă fără o politică industrială națională clară și că această politică reprezintă primul pas, alții sunt convinși că nu este nici o șansă de a se realiza eficient fără schimbarea în prealabil a concepției, modului de comportament al tuturor celor implicați implementând o politică națională în domeniul calității, sprijinită puternic de principalele autorități.

Fiecare poziție se bazează pe argumente solide. Nici unul dintre acestea în sine nu este suficient pentru atingerea obiectivului propus. Doar o combinație eficientă a acestor patru priorități este capabilă să răspundă corect situației cruciale cu care se confruntă România. Dar studiul și anexele sale reflectă parțial aceste poziții și întrebări.

**Studiul 7:****TRANSPUNEREA ÎN ROMÂNIA A NORMELOR UNIUNII EUROPENE ÎN DOMENIUL IMPOZITĂRII INDIRECTE (TVA ȘI ACCIZE)**

Acest studiu analizează transpunerea în România a normelor Uniunii Europene în domeniul impozitării indirecte (TVA și accize) și sugerează modalități pentru:

1. îmbunătățirea eficienței colectării impozitelor;
2. diminuarea unor posibile efecte negative asupra bugetului, provenite din armonizarea cu reglementările UE.

Principalele obiective ale acestui studiu sunt:

- să analizeze rolul actual al impozitelor indirecte în economia României;
- să identifice sectoarele unde legislația și administrația sunt în contradicție cu aplicarea directivelor și regulamentelor UE;
- să sugereze posibile modalități pragmatice de rezolvare a problemelor de armonizare, fără a dăuna economiei românești sau obiectivelor economice și sociale.

Acest studiu se concentrează pe examinarea impozitării indirecte în România (regimul TVA și al accizelor) în contextul demersului de aderare la UE și al provocărilor la care este supusă România, ca țară în tranziție: fragilitate instituțională, rată ridicată a inflației, multitudinea firmelor ce funcționează în pierdere și un volum ridicat al arieratelor (inclusiv către buget), corupția endemică, creșterea sărăciei etc. Scopul studiului nu este de a examina politica fiscală în ansamblul acesteia.

România a cunoscut o scădere considerabilă a veniturilor bugetare. În acest sens, România pare a fi un caz aparte, având venituri fiscale și non-fiscale ce variază în jurul a 30% din PIB, față de țările în tranziție din Europa Centrală și din zona Baltică, unde aceleași venituri sunt în jur de 40%. În general se poate presupune că aceste țări (unde reforma este mai avansată) au un sistem fiscal mai bun și o colectare a impozitelor superioară. Motivele care stau la baza acestei situații își au rădăcinile în: calitatea administrației publice, capacitatea de implementare a regulilor și reglementărilor, gradul de transparență, înclinarea firmelor de a evita impozitele și de a acționa în economia subterană, intensitatea luptei împotriva corupției (cu efect de reducere a evaziunii fiscale) și, în sfârșit, dar nu în cele din urmă, structura datoriilor fiscale.

Politica fiscală în România a fost revizuită în repetate rânduri, având un caracter sinuos și inconstant și, din cauza incertitudinilor create (numărul mare de excepții și exceptări,) a fost mai puțin propice pentru mediul de afaceri - deși, în mod ironic, multe din schimbările operate și exceptările acordate se presupunea că sunt destinate stimulării afacerilor.

Un pas în direcția bună a fost făcut în 2000, când politica fiscală a fost consolidată și a devenit din ce în ce mai transparentă (Ordonanțele de Guvern din ianuarie și martie privind regimul TVA și Ordonanța privind accizele din februarie 2000). De asemenea, anul 2001 a adus și el unele modificări pozitive în domeniul impozitării indirecte. Un important pas înainte l-a constituit consolidarea reglementărilor privind accizele, la sfârșitul anului 2001 (Ordonanța de Guvern din noiembrie 2001). Dar o serie bogată de excepții și exceptări a continuat să funcționeze, fapt ce arată că au rămas multe de făcut pentru ca sistemul fiscal să fie eficient. În 2002, o altă serie de măsuri în domeniul TVA și al accizelor a fost adoptată; aceste măsuri au continuat simplificarea sistemului fiscal și armonizarea lui cu practicile UE.

Datele disponibile arată că veniturile fiscale ar putea fi semnificativ mai ridicate în România, că procesul de colectare al impozitelor poate fi considerabil îmbunătățit. Ratele impozitelor din România sunt în general comparabile cu nivelul mediu din celelalte țări din Europa Centrală și de Est, singura excepție fiind contribuția la asigurările sociale (CAS - 57% din fondul de salarii). Această stare de lucruri arată ce ar trebui să realizeze politica fiscală. Pe de o parte, alinierea

structurii fiscale trebuie continuată în mod ferm; aceasta ar duce la lărgirea bazei de impozitare și la îmbunătățirea colectării impozitelor. Pe de altă parte, reforma în domeniul asistenței sociale ar fi trebuit efectuată cu timp în urmă; cu privire la acest aspect, pașii facuți în ultima perioadă de către Guvern merg în direcția bună.

Acest studiu ia în considerare impozitarea indirectă din România în contextul menționat mai sus. Accentul este pus pe ameliorarea administrației fiscale pentru a îmbunătăți colectarea impozitelor, simultan cu lărgirea bazei de impozitare. Demersul analitic ține seama de necesitatea asimilării în întregime - dar nu în mod necesar imediat - a *acquis*-ului în acest domeniu.

Analiza este făcută în două secvențe: prima secțiune se referă la regimul TVA, iar cea de a doua se referă la accize. În ceea ce privește analiza TVA, trebuie menționat faptul că în iunie 2002 o nouă lege a TVA a fost adoptată de Parlamentul României, urmată de o Ordonanță de Guvern reglementând normele metodologice de aplicare. Având în vedere că studiul a fost conceput înainte ca noua lege să fie adoptată, analiza acoperă în principal prevederile tehnice ale cadrului legislativ anterior. Cu toate acestea, studiul nu este afectat în plan calitativ, întrucât se concentrează în special asupra aspectelor instituționale și de comportament ale impozitării indirecte, aspecte care sunt atât dificil de realizat și de implementat, cât și cruciale pentru transpunerea regulilor UE.

### **Impozitarea indirectă în România**

Deși impozitarea are în mod inevitabil valențe politice, procesul de aderare impune anumite standarde de conformitate care, chiar luând în calcul posibilele derogări tranzitorii, trebuie privite ca fiind inevitabile pe termen lung. Realitatea dură este că un proces de colectare eficient este un ingredient esențial pentru aderare.

România face eforturi pentru a fi în conformitate cu cerințele aderării. Totuși, este de asemenea clar că mai sunt multe de făcut, nu în ultimul rând pentru dezvoltarea unei administrații eficiente în colectarea impozitelor. Studiul ajunge la concluzia că aceasta este principala cerință ce trebuie îndeplinită fie că România dorește integrarea, fie că nu. Studiul concluzionează că în prezent:

1. există o nereușită în colectarea veniturilor cunoscute ca fiind datorate și plătibile;
2. administrația este slabă și se pare că lipsește o strategie coerentă pentru îmbunătățirea situației;
3. se pare că se manifestă apatie, confuzie și evitare pe scară largă a obligațiilor fiscale din partea întreprinderilor, dintre care multe sunt sub control de stat;
4. există dispense și derogări ad-hoc de la cerințele general aplicabile la nivel național, ce sunt în contradicție cu legislația în domeniul concurenței din UE;
5. există o procedură de apel ce împiedică firmele să aibă parte de o audiere corectă și imparțială;
6. există, totuși, premise pentru o evoluție pozitivă în viitor, dat fiind că problemele existente sunt recunoscute și unele rectificări au fost acceptate și implementate.

Cauzele ce produc serioasa insuficiență a veniturilor provenite din impozite trebuie rezolvate de o manieră decisivă. Altfel, adoptarea unei noi legislații va fi doar puțin mai mult decât un exercițiu de cosmetizare. De aceea, sunt făcute sugestii pentru a promova o mai mare eficiență și o mai clară responsabilizare a administrației fiscale.

Fluxurile veniturilor din impozite sunt împiedicate de un număr de factori, în principal de:

- o importantă și adânc înrădăcinată economie subterană ce funcționează în paralel cu economia oficială;
- un număr mare de norme legale ce oferă dispense și derogări pentru anumite întreprinderi, permițându-le să amâne sau să fie scutite de la plata impozitelor sau taxelor;
- o administrație ce nu colectează sau monitorizează în mod eficient suma reală a

impozitelor ce trebuie încasate (această stare reflectă de asemenea corupția instituționalizată).

Studiul face diferența între accepțiunile definite ca economie neagră și economie gri. Prima se admite că există în toate statele membre și cuprinde agenții economici care în mod deliberat evită impozitele și care se află în totalitate în afara sistemului fiscal. Economia gri este aceea generată de firmele ce se află în interiorul sistemului fiscal, dar care nu declară o parte a rezultatului lor fiscal, în principal ca o consecință a concurenței din partea „firmelor negre”.

Studiul susține că procesul de colectare a impozitelor poate fi mult îmbunătățit în România. Beneficiul unei astfel de îmbunătățiri va fi creșterea progresivă a responsabilizării fiscale a întreprinderilor „gri” și împiedicarea extinderii „economiei negre”. În plus, investițiile vor fi încurajate pentru că investitorii vor putea să-și proiecteze în mod realist costurile pe care le implică investițiile lor. În special în acest context, recomandăm ca referință Studiul 12, ce tratează, în exclusivitate, problemele legate de corupție și de evaziunea fiscală. Studiul de față aprobă și susține observațiile, recomandările și concluziile pe care Studiul 12 le-a făcut în legătură cu evaziunea fiscală și probitatea fiscală.

### **Compatibilitatea cu Directivele și Reglementările Comisiei Europene (C.E.)**

Deși nici un stat membru al UE nu poate fi considerat o paradigmă în termeni de colectare a impozitelor și în materie de reglementări fiscale, este o datorie obligatorie a tuturor statelor membre să admită anumite principii în aplicarea legilor lor, fie că acestea sunt fiscale sau de altă natură.

Aceste principii, la care deseori se face referire ca „adevăruri esențiale” pot fi rezumate precum urmează:

- tratament egal (nediscriminare);
- proporționalitate;
- certitudine legislativă;
- protecția aspirațiilor legitime;
- protecția drepturilor fundamentale (ale cetățeanului).

Aceste principii obligatorii sunt subliniate în studiu pentru că aplicarea lor fermă va inhiba flexibilitatea pe care a avut-o România până acum în adoptarea ad-hoc a legislației specifice, pentru a favoriza creșterea economică a anumitor industrii și firme.

Studiul detaliază asupra divergențelor față de Directivele C.E., ținând seama că aceste divergențe pot face subiectul unor negocieri sau derogări tranzitorii. Există însă domenii în care prevederile românești contravin principiilor de bază, cum ar fi, de exemplu:

- anumitor întreprinderi li se permite amânarea sau întârzierea plății TVA sau accizelor - această situație poate fi clasificată drept discriminatorie;
- penalizarea aplicată pentru identificarea unor erori de plată a TVA este obligatoriu de 200% - aceasta poate fi considerată ca fiind disproporționată;
- schimbările ad-hoc ale cadrului legal au creat confuzie în rândul întreprinderilor - această situație contravine principiului certitudinii legislative;
- în prezent, rambursarea TVA poate fi întârziată, ceea ce contravine aspirațiilor legitime ale firmelor ce trebuie rambursate;
- apelurile împotriva bunului de plată TVA stabilit de autoritatea colectoare sunt subiectul unei taxe de timbru nerambursabilă. Această procedură creează obstacole în calea dreptului firmelor la o audiere corectă și independentă și deci contravine acestui drept fundamental exprimat în Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Studiul consideră că modul în care statele membre ale UE percep practica României în domeniu va avea o importanță considerabilă în procesul de aderare. De aceea studiul analizează modalități de inducere a unei percepții mai favorabile, ca și modalități de a constitui o bază mai



sigură pentru îmbunătățirea contribuției impozitelor indirecte la economia României. Respectarea cerințelor *acquis*-ului comunitar rămâne însă o cerință indiscutabilă, chiar dacă aranjamente tranzitorii pot fi negociate, cu condiția ca în cele din urmă ele să permită libera circulație și concurența liberă în cadrul UE.

### Concluzii, recomandări și sugestii

Sarcina imediată cu care se confruntă autoritatea publică din România este să stabilească o administrație deschisă și transparentă în ceea ce privește probitatea ei, eficientă și corectă în procesul de colectare a impozitelor și taxelor și cu un grad mai mare de responsabilitate. Se sugerează că acest lucru poate fi realizat prin:

- crearea unui corp inițial de funcționari fiscali, bine instruiți și plătiți corespunzător (suficient pentru a încuraja onestitatea lor) cu scopul de a realiza un *etos funcționăresc* care să atragă pentru recrutare candidați de valoare;
- separarea inspecției și verificării de colectarea banilor, pentru a evita înțelegerile frauduloase cu firmele;
- realizarea unui regim prin care administrația însărcinată cu colectarea și verificarea impozitelor indirecte să fie ținută responsabilă pentru rezultatul obținut. Nivelurile țintă de colectare ar trebui stabilite prin înțelegeri la nivel de servicii, în timp ce performanța în îndeplinirea acestor ținte ar trebui să fie deschisă scrutinului public;
- funcționarea unui regim de lucru în cadrul căruia fiecare funcționar fiscal este ținut răspunzător nu numai pentru propriile acțiuni, ci și pentru cele ale subordonaților, pentru performanțele și probitatea lor;
- introducerea unui sistem de procesare electronică a datelor (PED) care, în afară de capacitatea de a furniza datele contabile ale unei locații specifice, ar permite selectarea - prin comparații ale nivelurilor de venit înregistrate de la firme similare - acelor firme ale căror performanțe s-au abătut de la medii și care ar merita efortul unor investigații fiscale adiționale;
- instituirea unui regim care să concentreze prin restrângere multitudinea de produse nearmonizate supuse accizelor. Aceasta, împreună cu înregistrarea mai precisă a veniturilor din fiecare categorie de produse, va crește semnificativ eficiența procesului de colectare și va salva importante resurse administrative;
- crearea unui Tribunal de Apel independent pentru TVA și accize pentru a da încredere în administrarea justă a legii fiscale;
- adoptarea unor legi sau reglementări generale împotriva practicii de evitare a plății impozitelor (GAR) întrucât firmele pot încerca să-și limiteze pierderile prin exploatarea lacunelor din legea fiscală. Dacă reglementările GAR vor fi adoptate, nici o firmă nu va mai putea spune că așteptările sale legitime permise de aceste neajunsuri ale legii au fost încălcate.

În afară de setul de recomandări generale sus-menționate, studiul oferă, de asemenea, sugestii specifice pentru cele două categorii de impozite indirecte examinate, după cum urmează:

#### Pentru TVA

Trebuie să se realizeze:

1. schemă fixă de impozitare pentru firmele mici, pentru a oferi acestora o oportunitate de a intra în economia formală
2. mai buna definiție a:
  - persoanei impozitabile;

- momentului livrării;
- sumei impozitate;
- situațiilor în care TVA poate fi creditată sau redusă;
- locului livrării serviciului;
- dreptului de deducere a altor taxe etc.;

3. adoptarea prevederii ce propune existența unui număr unic de înregistrare a TVA pentru fiecare întreprindere;

4. restaurarea integrității și încrederii prin:

- rambursarea TVA în intervalul de timp stabilit de lege;

- impunerea de penalizări severe, incluzând închisoarea și restituirea totală ca sancțiune finală;

- crearea și implementarea unui sistem care să aplice strategii diferite pentru tipuri de non-conformitate diferite.

### **Pentru accize**

Trebuie să se realizeze:

- oriunde este posibil adoptarea de rate *ad valorem* în locul celor specifice. Impunerea de rate *specifice* chiar și la nivelurile minime stabilite de UE va face ca produsele supuse accizelor să fie prohibitive pentru publicul larg, și va avea mai degrabă un efect de promovare decât de descurajare a economiei negre;

- dacă este posibil, o perioadă extinsă de tranziție pentru o convergență graduală. Este de preferat o creștere lină a accizelor în locul unei creșteri abrupte, din cauza diferențelor mari de venit mediu dintre România și țările din UE, ceea ce face ca procesul de armonizare fiscală să fie dureros;

- un sistem de antrepozite fiscale pentru a promova comerțul și producția în regim fiscal izolat.

De asemenea, este bine să se aibă în vedere:

- desființarea sau reducerea taxelor pentru produsele „nearmonizate“ și substituirea cu modalități alternative de impozitare, de exemplu pentru folosirea industrială a combustibililor și energiei;

- colectarea taxelor pe produse aflate cât mai sus pe lanțul vertical de desfacere - pentru concentrarea colectării veniturilor prin „centralizarea“ ariei de risc.

Implementarea recomandărilor făcute în acest studiu va fi susținută de consolidarea sistemului fiscal, ale cărui operațiuni depind de o luptă susținută împotriva evaziunii fiscale/corupției instituționalizate. În acest scop, ne referim din nou la, și suntem de acord cu concluziile Studiului Nr. 12. Pentru că, în final, legea este la fel de bună ca și oamenii care i se conformează și care o aplică.

**Studiul 8:****COMPATIBILITĂȚI ÎNTRE CADRUL ROMÂNESC AL POLITICII REGIONALE ȘI REGLEMENTĂRILE UE PRIVIND AJUTOARELE DE STAT**

Obiectivul de bază al acestui studiu a fost să determine dacă instrumentele românești folosite în cadrul politicii ajutoarelor de stat în scopul stimulării dezvoltării regionale sunt compatibile cu reglementările comunitare privind ajutoarele de stat.

**I. Situația de fapt și evoluții recente în domeniul ajutoarelor de stat**

În cadrul UE, politica de dezvoltare regională și cea din domeniul ajutoarelor de stat sunt în strânsă interdependență. Restricțiile impuse de reglementările comunitare privind modul de folosire a fondurilor regionale sunt menite să influențeze modul în care sunt proiectate, în cadrul statelor membre, zonele de dezvoltare.

Am trecut în revistă situația existentă în România în ceea ce privește adoptarea unui cadru de dezvoltare regională compatibil cu modelul comunitar, precum și progresele înregistrate în realizarea unui sistem coerent al ajutoarelor de stat.

Studiul a subliniat că, în ciuda progreselor înregistrate, România mai trebuie să „importe” criteriile juridice relevante în ceea ce privește controlul ajutoarelor de stat. În particular, autoritățile vor trebui să adopte reglementări specifice privind: a) limitările cantitative (privind nivelul total al ajutoarelor alocate) și b) condițiile de utilizare (condiții rezultând din reglementările comunitare).

Am examinat cadrul juridic, instituțional și procedural românesc, din perspectiva controlului și monitorizării ajutoarelor de stat și am recomandat ca:

- în perioada de pre-aderare să fie integral adoptate mecanismele comunitare de consultări și coordonare *ex ante* și *ex post*, între decidenții din domeniul politicii regionale și autoritățile din domeniul concurenței; și
- să fie introduse garanții juridice care să permită autorităților din domeniul concurenței (Consiliul și Oficiul Concurenței) să-și ducă la îndeplinire sarcinile în mod eficient, prin încorporarea unor garanții legale, atât în ceea ce privește cooperarea și coordonarea dintre acestea, cât și între acestea și autoritățile care propun și implementează măsurile privind dezvoltarea regională.

**II. Schemele de ajutor regional existente în prezent în România**

În prezent, în România, există patru principale scheme de ajutor de stat care implică ajutor financiar, respectiv:

- schema zonelor dezavantajate (zone D), care oferă o serie de facilități fiscale și vamale companiilor care investesc în zonă;
- schema parcurilor industriale, care oferă o serie de facilități fiscale acelor companii specializate exclusiv în oferirea de servicii către infrastructura parcurilor;
- schema zonele libere, care oferă facilități vamale și fiscale companiilor care investesc aici;
- schema celor 11 zone de reconversie industrială, care vor obține finanțare cu prioritate din fondurile Phare și fondurile românești.

### III. Compatibilitatea dintre schemele românești de ajutor regional și *acquis-ul comunitar*

Am explorat reglementările comunitare relevante în cazul dezvoltării regionale concentrându-ne în principal asupra *acquis-ului* specific celor trei scheme, menționate anterior, scheme care presupun folosirea cu predilecție a facilităților fiscale. Principalele concluzii care au rezultat din analiză le-am extrapolat ulterior și în cazul subvențiilor directe, specifice Zonelor de Reconversie Industrială.

Am examinat două aspecte importante legate de schemele fiscale. Mai întâi, dacă actualele scheme fiscale sunt compatibile cu *acquis-ul* - fără a lua însă în calcul și impactul noii legi privind impozitul pe venit (care urma a fi adoptată la momentul redactării studiului). În al doilea rând, dacă companiile, care deja au investit, în conformitate cu prevederile actualelor scheme, pot solicita despăgubiri în justiție, pentru pierderile suferite prin introducerea noii legi a impozitului pe criterii profit. Am sintetizat principalele noastre concluzii și am oferit un succint „ghid” al principalelor criterii care vor trebui respectate în momentul proiectării unor noi scheme de susținere regională, astfel încât ele să fie compatibile cu reglementările comunitare.

#### Recomandări:

1. schemele românești care presupun folosirea de subvenții directe nu ridică probleme particulare în ceea ce privește compatibilitatea cu *acquis-ul* privind ajutorul de stat. Singura sugestie care poate fi făcută (cu observația că, la momentul redactării studiului, această schemă nu fusese încă implementată) se referă la nevoia de a asigura coordonarea și colaborarea dintre autoritățile însărcinate să asigure proiectarea și apoi aplicarea schemei și cele care controlează și monitorizează ajutorul de stat;

2. în ceea ce privește analiza schemelor fiscale, am desprins următoarele concluzii:

#### Schema zonelor D:

- deși acoperirea geografică a acestei scheme este mai redusă decât cele opt „regiuni de dezvoltare” stabilite la nivel administrativ NUTS<sup>1</sup> II (în fapt, cele 35 zone D stabilite până la finele anului 2001, acoperă teritoriul corespunzător regiunilor administrative NUTS IV, sau chiar V), concentrarea pe nivele geografice mai mici poate fi totuși considerată acceptabilă și conformă cu reglementările comunitare, atât timp cât sunt justificabile din perspectiva strategiei de dezvoltare regională;

- în ceea ce privește limitarea cantitativă a ajutoarelor, schema zonelor D trebuie să fie amendată astfel încât să includă garanții legate de nivelul total al ajutorului acordat fiecărui beneficiar, care trebuie să fie conform cu pragul intensității ajutoarelor aprobate pentru cele opt „regiuni de dezvoltare” (respectiv, 50% din costul total al proiectului de investiții și 65% în cazul IMM-urilor);

- în plus, vor trebui introduse anumite garanții (atât în ceea ce privește legislația zonelor D, cât și a ajutorului de stat), astfel încât, nivelul total al ajutoarelor oferite prin facilitățile fiscale în cazul proiectelor mari de investiții este în conformitate cu *Cadrul Multisectorial*<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> *NUTS* este acronimul pentru Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice, creat de Eurostat cu scopul de a avea un cadru teritorial unitar și coerent. A fost folosit în carul legislației comunitare privind Fondurile Structurale începând cu 1998. În prezent, acest nomenclator include 15 țări ale UE, cu 78 nivele NUTS I, 210 nivele NUTS II și 1093 nivele NUTS III.

<sup>2</sup> Multisectoral framework on regional aid for large investment project, OJ No C 107, 7.4.1998, alături de Guidelines on regional aid, OJ No C 74, 10.3.1998, reprezintă cele două texte juridice care reprezintă cadrul legal pentru ajutoarele de stat regionale.

- mai mult, schema trebuie modificată astfel încât, facilitățile fiscale care pot fi considerate ajutor pentru funcționare („operating aid”) (respectiv, ajutoare care nu sunt legate de un nou proiect de investiții sau crearea unor noi locuri de muncă, ci doar susțin costurile normale de funcționare ale firmei) sunt limitate în timp, reduse progresiv și nu sunt acordate companiilor din sectoare sensibile (siderurgie, construcții nave, fibre sintetice, minerit sau construcții mașini);
- în cele din urmă, dar nu mai puțin important, schema zonelor D trebuie amendată astfel încât să facă mai clară condiționarea ajutorului pentru investiții de menținerea investiției în această zonă pentru o perioadă de cel puțin 5 ani.

### **Schema parcurilor industriale**

Această schemă nu mai ridică probleme particulare în ceea ce privește compatibilitatea cu reglementările comunitare. Cu toate acestea, în opinia noastră, schema va trebui monitorizată de autoritățile române din domeniul concurenței, deoarece ea implică în continuare ajutor de stat.

Mai mult, atragem atenția asupra unor aspecte legate de viitoare funcționare a schemei, deoarece pot să apară probleme în ceea ce privește compatibilitatea cu reglementările comunitare în cazul în care companiile care vor opera aici vor oferi servicii în termeni preferențiali diferitelor companii. Aceste servicii „preferențiale” pot dezavantaja concurenței, cu atât mai mult dacă firmele avantajate aparțin unor sectoare „sensibile”.

### **Schema zonelor libere**

Schema, așa cum se prezenta ea la momentul redactării studiului, este incompatibilă cu reglementările UE privind ajutorul de stat, deoarece scutirea de la plata impozitului pe profit pe întreaga durată de existență a zonei (de maxim 50 de ani), reprezintă ajutor de funcționare. Acest lucru se întâmplă deoarece facilitatea respectivă vizează activitatea de zi cu zi a firmei respective și nu este legat de un proiect nou de investiții. Această facilitate trebuie fie total exclusă, fie modificată astfel încât să fie legată de un proiect de investiții sau crearea de noi locuri de muncă. În plus, dacă se menține ca atare, ea trebuie să fie ajustată astfel încât să includă condițiile de aprobare a ajutoarelor de funcționare (caracter temporar, reducere progresivă, nu sunt acordate firmelor din sectoare „sensibile”).

### **Concluzii**

Dacă noua lege a impozitului pe profit se adoptă în forma dezbătută în Parlament la momentul redactării finale a studiului, se vor elimina o serie de facilități fiscale oferite de cele trei scheme, care făceau incompatibile schemele respective cu *acquis*-ul comunitar.

Cu toate acestea, adoptarea noii legi va aduce și noi probleme, deoarece, ea va afecta profiturile viitoare ale firmelor care au investit deja în zonele libere. Firmele respective vor putea solicita despăgubiri pentru pierderile suferite în cazul profitului anticipat. Studiul a analizat admisibilitatea unor asemenea cereri în raport cu precedente existente în cazuistica comunitară. Astfel, am arătat că primatul legislației comunitare asupra celei a statelor membre, respectiv caracterul obligatoriu al reglementărilor UE privind ajutorul de stat, ar trebui să facă inadmisibile eventualele solicitări de compensații. În plus, plata unor asemenea compensații nu ar face decât să perpetueze o stare de ilegalitate și să contravină obiectivelor urmărilor de reglementările comunitare privind ajutoarele de stat.

Respingerea oricăror plângeri privind compensațiile ca inadmisibile, necesită ca respectivele măsuri de ajutor de stat să fi fost declarate ca incompatibile cu reglementările UE în domeniu. De asemenea, se ridică întrebarea dacă tribunalele românești sunt pregătite să aplice un raționament similar celui stabilit de jurisprudența europeană, atât timp cât Legea românească privind ajutorul de stat nu poate fi folosită de Consiliul Concurenței ca bază legală pentru a schimba acte normative (sau parte din ele), care au un rang egal conform ierarhiei legislative românești. Raportul sugerează faptul că acest obstacol ar putea fi depășit printr-un amendament adus Constituției, prin care să se ofere valoare obligatorie legislației românești care protejează concurența.

**Studiul 9:****POLITICA DE COEZIUNE A UE ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ ȘI SOCIALĂ LA NIVEL REGIONAL ÎN ROMÂNIA**

Principalul obiectiv al acestui studiu a fost de a evalua impactul politicii UE din domeniul coeziunii sociale asupra dezvoltării regionale și sociale din România.

**I. Tendințe recente în politica dezvoltării regionale în România**

Deși în ultimii trei-patru ani au fost realizate progrese importante în cadrul politicii regionale, sarcina noastră a fost să determinăm pașii următori care trebuie realizați pentru a atinge cerințele legislative și instituționale ale politicii de coeziune din UE. Deși în România este în vigoare un sistem funcțional de implementare a politicii regionale, atât la nivel central, cât și regional, analiza noastră a evidențiat faptul că sistemul nu este în întregime pregătit pentru a prelua și implementa eficient instrumentele structurale, respectiv Fondurile Structurale<sup>1</sup> și Fondul de Coeziune.

Am identificat un număr de puncte „slabe” și deficiențe ale actualului sistem legal și instituțional, respectiv:

- cadrul legal privind instituțiile implicate în politica regională este insuficient;
- nu există un calendar precis privind crearea unor noi structuri sau îmbunătățirea celor existente;
- este necesară o mai bună corelare între diferitele legi care reglementează aspectele administrative, financiare și procedurale privind utilizarea fondurilor publice;
- există slăbiciuni structurale interne la nivelul organismelor regionale;
- s-au încercat unele schimbări și încercări de schimbare ale sistemului existent, fără a fi fost realizată încă o evaluare completă a acestuia.

De asemenea, am identificat un număr de puncte slabe în implementarea politicii regionale, printre care, ca importanță se disting:

- o slabă activitate de formare a personalului din instituțiile centrale și regionale implicate, dar și a reprezentanților aleși ai colectivităților locale (membrii CDR);
- lipsa unei bune corelări și integrări a instrumentelor de planificare spațială cu cele de dezvoltare regională;
- un nivel scăzut de corelare și integrare a zonelor speciale asistate (zone defavorizate, zone economice libere, parcurile industriale etc.) cu politica de dezvoltare regională și cu instrumentele specifice ale acesteia;
- o comunicare redusă între organismele naționale și între acestea și cele locale și regionale implicate;
- un nivel redus de informare la nivelul mass-media și a publicului cu privire la politica regională și instrumentele specifice ale acesteia.

**Am arătat că România nu a dezvoltat încă un model coerent al politicii de coeziune și nici nu a identificat rolul pe care politica de dezvoltare regională trebuie să-l aibă în promovarea coeziunii economice și sociale. Am subliniat importanța implicării structurilor regionale atât în conceptualizarea și aplicarea politicii de coeziune economică și socială. De asemenea, am insistat asupra nevoii de a evalua de o manieră mult mai cuprinzătoare situația economică și socială din România. Planul Național de Dezvoltare, deși oferă o evaluare a**

<sup>1</sup> Fondul Social European, Fondul European de Garantare și Orientare Agricolă, Fondul de Dezvoltare Regională și Instrumentul Financiar pentru Orientarea Pescuitului

**situației prezente, nu oferă o bază completă de analiză pentru realizarea unei politici regionale efective.**

Dezvoltarea cadrului legal și instituțional pentru politica regională este însă un proces în curs de desfășurare și este susținută de un număr de oportunități. Cea mai importantă dintre acestea este asistența oferită de către Uniunea Europeană prin instrumentele de pre-aderare<sup>2</sup> Phare, ISPA și SAPARD. Pe lângă acestea România participă la programele INTERREG (din cadrul Inițiativelor Comunitare) cum ar fi CBC și CADSES. Programul național de twinning (înfrățire) și cele opt programe regionale de twinning (înfrățire) planificate pentru 2002 - 2003, vor contribui la atât la dezvoltarea cadrului juridic cât și instituțional.

## **II. Implicații ale politicii de coeziune socială a Uniunii Europene pentru România**

Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune sunt principalele instrumente ale politicii UE în domeniul coeziunii. România va trebui să respecte toate reglementările comunitare de îndată ce va deveni țară membră. Presupunând că majoritatea regulamentelor și principiilor actuale nu se vor modifica, România va fi eligibilă atât pentru „Obiectivul 1” cât și pentru Fondul de Coeziune.

Pentru a folosi eficient aceste resurse, România va trebui să:

- adopte legislația corespunzătoare;
- dezvolte capacitățile instituționale necesare pentru managementul acestor fonduri (inclusiv Autoritatea de Plată și Management);
- să stabilească proceduri eficiente și un sistem financiar de control (în conformitate cu principiul comunitar al „managementului financiar sănătos”);
- să stabilească metode coerente de monitorizare.

Vor trebui realizate progrese semnificative în legătură cu programarea multi-anuală, cooperarea și integrarea inter-sectorială, colectarea de informații sociale și economice și realizarea unui parteneriat operațional atât la nivel central cât și regional.

Totuși, deși important, suportul programelor Phare, ISPA și SAPARD nu este suficient pentru ca România să facă față impactului politicii de coeziune în momentul integrării atâta vreme cât nu se vor întreprinde acțiuni semnificative pregătitoare în construcția instituțională și restructurarea economică. În termeni de costuri, construcția capacităților instituționale va fi probabil cea mai importantă și va include nu numai costurile directe, ci și pe cele indirecte cum ar fi instruirea/formarea personalului și echipamentele. Un cost optim al construcției instituționale poate fi stabilit numai pe baza unor studii speciale pentru acest domeniu.

## **III. Impactul integrării în UE asupra dezvoltării economice și sociale regionale**

Principala sfidare pentru România în perioada următoare este aceea de a face din dezvoltarea regională un instrument eficient prin care să se realizeze coeziunea economică și socială. A dispune de un cadru legislativ și instituțional adecvat, dar și de un corp de profesioniști bine pregătiți în acest domeniu trebuie să fie unul din obiectivele majore ale României în următorul interval de timp, pentru a pregăti absorbția instrumentelor structurale ale UE. În afara măsurilor directe care trebuie luate în acest sens sunt necesare acțiuni colaterale menite să asigure un cadru administrativ, social și economic mai larg pentru coeziunea socială și politica regională. Studiul face o serie de recomandări pornind de la nevoile cadrului juridic și instituțional, resursele umane și financiare și întărirea parteneriatului și a unei mai bune comunicări între actorii implicați.

<sup>2</sup> În cadrul acestora, Programul național de twinning (înfrățire) și cele opt programe regionale de twinning (înfrățire) planificate pentru 2002 - 2003, vor contribui la dezvoltarea cadrului juridic cât și instituțional.



**Recomandări de politică economică:**

1. îmbunătățirea și consolidarea sistemului legislativ și instituțional existent și crearea condițiilor necesare pentru funcționarea eficientă a tuturor componentelor lui.
2. consolidarea rolului și poziției CNDR prin asigurarea unui sprijin mai puternic și a unor responsabilități și atribuții mai bine definite.
3. întreprinderea unor acțiuni serioase cu privire la formularea unui concept național asupra coeziunii și dezvoltării regionale și stabilirea unor angajamente clare pentru ministerele și agențiile participante, care să asigure o contribuție efectivă la dezvoltarea economică și socială.
4. încurajarea cercetării în domeniul dezvoltării regionale și al coeziunii sociale prin punerea la dispoziție a suportului necesar unor programe de cercetare și educaționale.
5. asigurarea unor instrumente financiare adecvate care să le asigure principalelor instituții implicate în politica de coeziune și dezvoltare regională, mijloace eficiente de realizare a atribuțiilor lor. Principalele instituții vizate ar trebui să fie MFP, MDP, MAAP, MLPTL, MMSS, agențiile regionale. De asemenea pot fi luate în considerare MAP, MAPM, AND, MEC și MIMMC.
6. promovarea parteneriatului ca principiu major al politicii regionale prin extinderea principiului solidarității la nivel regional și prin conferirea CDR a unui caracter juridic, real și eficace. În afara măsurilor legale parteneriatul trebuie să fie promovat și îmbunătățit prin măsuri formale cum ar fi forumuri, comitete de lucru, dezbateri naționale, conferințe etc.
7. dezvoltarea unui sistem integrat pentru schimbul de informații între instituțiile implicate și creșterea gradului de diseminare a informațiilor publice în scopul creșterii nivelului de conștientizare și al participării unui număr sporit de actori locali și regionali la procesul de dezvoltare regională.

**Recomandări practice:**

1. lansarea unei dezbateri naționale, sub auspiciile unui organism guvernamental, în scopul luării unei decizii cu privire la tipul de politică de coeziune și de dezvoltare regională pentru România
2. stabilirea unui statut legal al PND, prin emiterea unei legi speciale, care îi va reglementa conținutul și relația cu alte documente de planificare, procedurile de aprobare, monitorizarea implementării precum și procedurile de revizuire.
3. întreprinderea unor acțiuni consistente în domeniul construcției instituționale prin:
  - stabilirea unui proces de evaluare a capacității instituțiilor implicate, care să se deruleze în următorii doi ani, cu privire la management, programare, implementare, urmărire, evaluare, management și control financiar.
  - înființarea unor departamente de formare profesională la nivelul tuturor instituțiilor centrale și regionale implicate.
  - îmbunătățirea coordonării între organismele centrale și cele regionale în scopul realizării unui sistem integrat organizațional și financiar privind politica regională.
  - asigurarea de resurse financiare sigure și suficiente ADR-urilor, pe măsura transferării graduale a responsabilităților complete legate de implementarea programelor regionale.
4. adaptarea și modificarea cadrului legislativ intern, pentru a deveni pe deplin compatibil cu procedurile de acordare a contractelor din UE.
5. elaborarea unui Ghid Practic Național pentru selecția, evaluarea și monitorizarea proiectelor de dezvoltare regională în scopul îmbunătățirii și integrării procedurilor aplicate

de organismele centrale și regionale.

6. îmbunătățirea modului de calcul al PIB-ului regional, extinderea acestuia la nivelul NUTS III (județ) și stabilirea unui sistem național și regional de indicatori agregați pentru monitorizarea disparităților, utilizabil atât în procesul de programare, cât și pentru post-evaluare.

7. adoptarea unor măsuri pregătitoare pe termen scurt, în scopul menținerii funcționării actualului sistem, concomitent cu pregătirea schimbărilor și îmbunătățirilor necesare cum ar fi:

- acordarea unui rol sporit MDP-ului (ca fiind cel mai experimentat organism în domeniul dezvoltării regionale), în activitatea de orientare, concomitent cu transferul competențelor și a know-how-ului spre organismele regionale.

- activarea FDR așa cum este prevăzut prin lege, în cadrul unui proces integrat de programare multi- anuală atât la nivel național, cât și regional.

- stabilirea conexiunilor necesare între amenajarea teritoriului /dezvoltare spațială și dezvoltarea regională.

- o atitudine pro-activă a instituțiilor românești mai degrabă decât una strict obedientă /responsivă la cerințele UE.

8. stabilirea unui Observator pentru a monitoriza evoluția dezvoltării regionale în alte țări aflate în procesul de pre-aderare, în special a celor mai avansate precum Polonia, Ungaria și Republica Cehă.

**Studiul 10A:****SISTEMUL ROMÂNESC DE ASIGURĂRI SOCIALE ȘI ADERAREA LA UNIUNEA EUROPEANĂ**

Obiectivul principal al acestui studiu l-a constituit analiza *acquis*-ul comunitar<sup>1</sup> în domeniul securității sociale, așa cum este reflectat în capitolele de negociere 2 și 13<sup>2</sup>. Am urmărit progresele realizate în domeniul reformei securității sociale (pensii și sănătate), dezvoltarea *acquis*-ului comunitar (atât „hard”, cât și „soft”) în cadrul procesului de integrare în general și am evidențiat problemele majore cu care se vor confrunta autoritățile românești în viitorul apropiat.

În redactarea studiului am fost ghidați de un set de criterii, pe care le recomandăm factorilor de decizie implicați în evaluarea diferitelor proiecte de reformă:

- sustenabilitatea financiară și impactul proiectelor de reformă asupra economiei în general, și, în particular, asupra bugetului asigurărilor sociale de stat;
- conformitatea cu normele și standardele comunitare (*acquis* comunitar)
- fezabilitate în implementare și administrare

**I. Dimensiunea socială și extinderea Uniunii Europene**

La nivel european, există un consens în ceea ce privește promovarea unui nivel de coeziune socială și economică cu statele candidate. Regulamentele 1408/71 și 574/72 legiferează coordonarea sistemelor naționale de securitate socială. Aceste două acte normative conferă lucrătorilor (indiferent de statutul lor - lucrători care desfășoară o activitate independentă, respectiv o activitate remunerabilă) care se deplasează pe teritoriul Comunității Europene aceleași drepturi (sociale) ca și resortisanții statului în care rezidează. Aceste aspecte juridice<sup>3</sup>, obligatorii pentru toți, ale *acquis*-ului comunitar sunt completate de o serie de documente care constituie așa numitul *acquis* „soft”<sup>4</sup>.

**II. Sistemul de pensii românesc**

În România, sistemul național de pensii era de tip „*pay-as-you-go*” (PAYG) în care cheltuielile pentru pensiile curente sunt acoperite de contribuția generației active, urmând ca propriile lor pensii să fie finanțate de generațiile viitoare. Ministerul Muncii și Solidarității Sociale era instituția publică responsabilă cu administrarea sistemului public de pensii. Pe ansamblu, administrarea sistemului era însă puternic centralizată, ineficientă din punct de vedere al costurilor și cu o capacitate de colectare a datelor limitată.

O nouă lege privind pensiile (Legea 19/2000) a fost adoptată în 2000. Se aveau în vedere atât

<sup>1</sup> În prezentul studiu s-au analizat cu precădere sistemul de pensii și de sănătate din România. Mai multe considerente au justificat decizia autorilor de a nu analiza și problema prestațiilor sociale privind șomajul. În primul rând, o nouă lege de reglementare a asigurărilor sociale pentru șomaj intrată în vigoare la 1 martie 2002, introduce schimbări majore în acest domeniu. În al doilea rând, o evaluare a impactului acestor măsuri este lipsită de temei în condițiile perioadei foarte scurte dintre intrarea în vigoare a legii și finalizarea cercetării noastre. În al treilea rând, constrângeri de timp nu ne-au permis să aprofundăm subiectul dată fiind complexitatea reglementărilor în materie, atât în legislația română, cât și în cea comunitară.

<sup>2</sup> Documentul de poziție al României privind capitolul 13 al *acquis*-ului comunitar "Politica socială și ocuparea forței de muncă" a fost înaintat oficial Comisiei Europene în iunie 2001, negocierile propriu-zise derulându-se până în aprilie 2002 când capitolul a fost închis provizoriu. Negocierile pentru capitolul 2 "Libera circulație a persoanelor" au fost deschise în timpul președinției spaniole a Uniunii Europene.

<sup>3</sup> Domeniile astfel reglementate sunt: legislația muncii și relațiile industriale, egalitatea șanselor pentru femei și bărbați, siguranța și sănătatea la locul de muncă, dialogul social, coordonarea sistemelor naționale de protecție socială, Fondul Social European

<sup>4</sup> Comunicările Comisiei Europene, Cartea Albă, Cartea Veche și Carta privind drepturile fundamentale ale lucrătorilor.

reformarea sistemului public de pensii de tip PAYG, cât și introducerea modelului multipilon<sup>5</sup> promovat de Banca Mondială și de alte instituții financiare internaționale. Noua schemă publică viza pe de-o parte remediarea deficiențelor vechiului sistem<sup>6</sup>, iar pe de altă parte extinderea grupului de beneficiari, restricționarea accesului la beneficii, redefinirea contribuțiilor mandatorii și introducerea unei noi formule de calcul a beneficiilor.

Introducerea celui de-al doilea și de-al treilea pilon de pensii constituie un pas major în reformarea sistemului de pensii. Autoritățile sunt confruntate cu o serie de alternative în ceea ce privește tranziția către un sistem multipilon, rolul statului și proiectarea celui de-al doilea pilon. Autoritățile române vor trebui să soluționeze în viitorul apropiat aspecte legate de:

- finanțarea tranziției
- momentul propice pentru introducerea noilor reguli privind fondurile de pensii
- rolul statului - ca regulator sau și ca furnizor
- organizarea celui de-al doilea pilon de pensii obligatoriu, fie sub forma fondurilor de pensii, fie sub forma schemelor ocupaționale

De asemenea, o serie de decizii în ceea ce privește introducerea regulilor prudențiale necesare funcționării fondurilor private voluntare de pensii și regimul juridic aplicabil schemelor voluntare (legea asigurărilor sau legea privind fondurile de pensii) trebuie adoptate. În momentul redactării acestui raport, un nou proiect de lege privind fondurile universale și voluntare de pensii este în faza de redactare la Ministerul Muncii și Solidarității Sociale. Actul normativ prevede un cadru legislativ unic pentru fondurile de pensii și pentru fondurile universale pentru a accelera ritmul reformei în domeniu.

Un al doilea obstacol se referă la reforma instituțională. Noua lege a schimbat radical administrarea sistemului public. La un an de la intrarea în vigoare a legii, analiza noastră a evidențiat modificarea substanțială a rolurilor atribuite, în varianta inițială, Ministerului Muncii și Solidarității Sociale și Casei Naționale de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale, ca urmare a numeroaselor amendamente aduse Legii 19/2000.

Progrese semnificative au fost înregistrate în transpunerea *acquis*-ului comunitar, însă se impune accelerarea implementării aspectelor relevante pentru *acquis*-ul „soft”, construcția instituțională și întărirea capacității administrative. Întărirea cooperării și intensificarea schimburilor de informații cu instituții similare din statele membre este necesară. Principala provocare constă nu atât în deficiența legislativă, cât în lipsa de experiență practică. România s-a angajat pe drumul reformei, însă aceasta se derulează într-un ritm mai puțin accelerat decât a fost anticipat, iar unele aspecte relevante pentru sustenabilitatea financiară a sistemului încă nu au fost soluționate.

### III. Recomandări

Studiul nostru a evidențiat următoarele nevoi:

Infrastructură:

- dezvoltarea unui sistem IT performant și a unei metodologii de colectare a datelor în cadrul Casei Naționale de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale
- activitățile de control și de aplicare a prevederilor legale în vigoare exercitate de o singură instituție (departament)

Resurse Umane:

- recrutarea/pregătirea specialiștilor IT

<sup>5</sup> Modelul multipilon cuprinde sistemul public de dimensiuni reduse (pilonul I), fondurile de pensii obligatorii (pilonul II) și fondurile de pensii voluntare (pilonul III).

<sup>6</sup> Principalele deficiențe cu care s-a confruntat vechiul sistem erau: dezechilibrul dintre contributory și beneficiari cu serioase repercusiuni asupra sustenabilității financiare a sistemului și dependența exclusivă față de sistemul PAYG.

- recrutarea de personal juridic și pregătirea lor pe probleme de securitate socială, în special în ceea ce privește coordonarea sistemelor naționale de securitate socială.

Integrare europeană:

- transferul de metodologii și practici europene și implementarea eficientă a acestora în cadrul administrației românești de specialitate
- îmbunătățirea, la nivelul administrației de specialitate, a nivelului de cunoștințe privind procedurile și practicile relevante exporturilor de beneficii
- identificarea clară a autorităților și instituțiilor naționale cu atribuții în domeniul securității sociale și definirea principalilor beneficiari și a tipurilor de beneficii acordate în conformitate cu Regulamentul 1408/71 și Regulamentul 574/72.

#### IV. Sistemul de asistență medicală

Prezentare generală

Principala provocare cu care se confruntă sistemul de sănătate este introducerea de constrângeri bugetare tari la nivelul spitalelor. O a doua problemă este structura instituțională. Actuala delimitare de competențe dintre Ministerul Sănătății și al Familiei și Casa Națională a Asigurărilor de Sănătate reprezintă o nouă problemă. În sfârșit, procedura de alocare a resurselor este și ea un factor de îngrijorare. Chiar dacă, o dată cu introducerea asigurărilor sociale, se poate vorbi de o creștere a cheltuielilor publice cu sănătatea, România continuă să cheltuiască prea puțin în comparație cu statele membre ale UE și cu vecinii săi din Europa Centrală și de Est. În acest sens, putem afirma că politica sistematică dusă de Ministerul de Finanțe de a nega dreptul CNAS de folosire a tuturor fondurilor colectate, nu își găsește nici o justificare.

*Acquis* - Cadru legal și Instituțional

Reglementările 1408/71 și 574/72 asupra incompatibilității sistemelor de asigurări sociale (în scopul de a facilita libera circulație a persoanelor) fac parte din *acquis*. România se află într-un stadiu avansat de transpunere a acestor reglementări în legislația internă. Lipsește însă pregătirea necesară pentru implementarea lor.

În afară de aceste două reglementări, se poate vorbi despre o serie de alte probleme cu privire la reglementările pieței interne, relevante pentru sectorul asistenței medicale. Unele sunt specifice pentru acest domeniu - cum este cazul reglementărilor din sectorul farmaceutic. Majoritatea dintre acestea însă afectează întregul domeniu legat de libera circulație a bunurilor și serviciilor, de exemplu non-discriminarea străinilor în favoarea producătorilor interni în ceea ce privește accesul pe piață și regulile privind achizițiile publice. CEJ sprijină concluzia potrivit căreia aranjamentele de tip cvasi-piață (cum ar fi de exemplu aranjamentele privind securitatea socială) fac obiectul reglementărilor privind piața internă (libera circulație și competiția).

Implementarea *Acquis*-ului

Prezentăm o analiză instituțională a celor doi mari actori publici cu atribuții în domeniul sistemului de sănătate: Ministerul Sănătății și al Familiei (MSF) și Casa Națională a Asigurărilor de Sănătate (CNAS), accentul fiind pus pe structurile lor interne care răspund de integrarea europeană. Această secțiune pune în discuție capacitatea administrativă de implementare a reglementărilor 1408/71 și 574/72.

Am analizat slaba implementare a reglementărilor legate de *acquis*. În primul rând, există deficiențe instituționale interne. Acestea se datorează slabei poziții instituționale a departamentelor de integrare europeană - poziția lor marginală în contextul procesului de decizie și subordonarea separată față de departamentele de relații internaționale (în cazul CNAS). Aceste slăbiciuni sunt cumulate cu lipsurile existente la nivelul departamentelor: acces redus la resurse, lipsă de personal

adecvat (ex. avocați) și o lipsă a programelor de specializare.

În al doilea rând, există probleme inter-instituționale. Acestea se manifestă la rândul lor printr-o slabă comunicare între diferitele agenții guvernamentale și proasta delimitare a competențelor. Ca o consecință, CNAS continuă să se afle în imposibilitatea de a se angaja în tranzacții internaționale, iar serviciile de sănătate consumate în străinătate de către naționali români sunt plătite de la bugetul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale. Această problemă urmează a fi rezolvată în scurt timp.

Aceste slăbiciuni (cooperare inter-instituțională și organizare intra instituțională) au drept rezultat lipsa de pregătire pentru implementare administrativă a reglementărilor 1408/71 și 574/72.

## V. Recomandări

### Pe termen scurt:

1. ar trebui realizată o evaluare completă a costurilor cu privire la implementarea reglementărilor 1408/71 și 574/72, cu sprijinul Ministerului Finanțelor Publice; pe baza acestei evaluări, ar trebui alocate resursele bugetare necesare.

2. rolul Departamentelor de Integrare Europeană ar trebui întărit:

2.1 poziția lor în cadrul instituțiilor respective ar trebui îmbunătățită - ex. prin:

- modificarea statutului lor

- ridicarea SIE din CNAS la statutul de departament;

- o relaționare mai bună cu Departamentele de Relații Internaționale, îndeosebi în cazul CNAS

2.2. volumul resurselor alocate ar trebui mărit;

2.3. structura acestor departamente ar trebui să includă juriști specializați în drept comunitar;

2.4. este necesară implementarea unui program amplu de instruire.

3. ca principal finanțator al sistemului de sănătate, autonomia operațională a CNAS ar trebui mărită - ex. prin:

- acordarea permisiunii de a se angaja în tranzacții internaționale;

- acordarea dreptului la inițiativă legislativă;

- includerea CNAS în toate comitetele inter-ministeriale care se ocupă cu chestiuni legate de sănătate.

4. în scopul de a asigura sustenabilitatea sistemului de sănătate:

- ar trebui introduse constrângeri bugetare tari pentru spitale

- CNAS ar trebui să aibă dreptul de a folosi, sub o supraveghere financiară adecvată, toate fondurile colectate din contribuțiile pentru sănătate.

### Pe termen mediu:

1. rolurile MSF și CNAS ar trebui clarificate;

2. conformitatea cu reglementărilor pieței interne și eliminarea tuturor tratamentelor discriminatorii dintre furnizorii de servicii și produse de sănătate, interni și internaționali (ex.: produsele farmaceutice);

3. creșterea nivelului de resurse alocate sănătății;

4. autoritățile cu atribuții în cadrul sistemului de sănătate ar trebui să monitorizeze deciziile CEJ în domeniul sistemelor de sănătate bazate pe asigurări sociale.

**Studiul 10B:****ANALIZA OPȚIUNILOR ȘI IMPLICAȚIILOR REDUCERII  
CONTRIBUȚIEI DE ASIGURĂRI SOCIALE ÎN ROMÂNIA**

**În prezent, contribuția socială în România se compune din patru impozite principale: contribuția pentru fondul de pensii (35%), contribuția pentru fondul de șomaj (6%), contribuția pentru fondul de sănătate (14%) și contribuția pentru fondul destinat persoanelor cu handicap (2%).**

Acesta este rezultatul unor creșteri consecutive ale nivelului diverselor rate de impozite și al măsurilor de reformă de la începutul anilor '90, instituite într-o tentativă de depășire a nivelului scăzut al ratei de colectare și de acoperire a necesarului de cheltuieli aflat în permanentă creștere.

**În acest studiu, am trecut în revistă principalele măsuri de politică luate în România în cadrul reformei sistemului de protecție socială și tendințele manifestate de evoluția resurselor și necesităților din acest domeniu. Concluzia noastră este că astfel de schimbări au atras efecte negative asupra stării economice și sociale, deoarece rata de impozitare crescătoare a poziționat impozitul pe partea descendentă a curbei Laffer. De asemenea, a plasat România într-o poziție dezavantajoasă, de vreme ce, într-o perspectivă regională, România a ajuns să impună cele mai înalte rate de impozitare pentru protecția socială - cazul fondurilor de pensii și de șomaj - practicate în țările membre ale Uniunii Europene și țările candidate.**

Pentru a estima efectele unei reduceri a nivelului contribuțiilor pentru protecția socială, în concordanță cu măsura luată de către guvern, am construit o versiune adaptată a unui model macroeconomic existent pentru România, încercând să punem în evidență potențialele consecințe în lanț ale unei astfel de măsuri. Ne așteptăm să se înregistreze efecte la toate nivelurile economice, iar modelul utilizat pentru prognoză a trebuit să ia în considerare acest fapt și a fost construit corespunzător. Am proiectat un model hibrid, prin adaptarea unui model macroeconomic al economiei românești deja funcțional - modelul LINK-Dobrescu - la problemele specifice implicate de scenariile avute în vedere aici. Evoluțiile legate de piața forței de muncă reprezintă nucleul modelului nostru, care ia drept premisă majoră credibilitatea și angajamentul guvernului privind propriile reforme propuse. De aceea, nu s-a introdus nici un bloc monetar, iar variabilele financiare și monetare cu impact major asupra economiei, cum ar fi indicii de prețuri cu care se deflatază, cursul de schimb și rata dobânzii, sunt tratate drept variabile exogene sau drept expectații.

Modelul este împărțit în următoarele blocuri:

- blocul pieței forței de muncă, în care sunt modelate gradul de ocupare și echilibrul pieței forței de muncă (deciziile actorilor de pe piața forței de muncă);
- blocul macroeconomic, care modelează formarea produsului intern brut; și
- blocul bugetar, unde sunt urmărite evoluțiile celor două componente ale bugetului, veniturile și cheltuielile.

Pe baza acestui model, am implementat patru scenarii diferite, și anume:

- SC\_01: în 2003, se va pune în aplicare o reducere de 5% a ratei globale de impozitare privind contribuția la asigurările sociale, împărțită între angajați și angajatori după cum urmează: 2,67% din partea angajatului și 2,33% din partea angajatorului. Aceasta va fi urmată, în 2005, de o a doua reducere de 5%, împărțită în mod egal între angajați și angajator.
- SC\_02: în 2003, se va pune în aplicare o reducere de 5% a ratei globale de impozitare privind contribuția la asigurările sociale, împărțită între angajați și angajatori după cum urmează: 2,67% din partea angajatului și 2,33% din partea angajatorului. Aceasta va fi urmată, în 2005, de o a doua reducere de 3%, împărțită în mod egal între angajați și angajator.
- SC\_03: în 2003, se va pune în aplicare o reducere de 5% a ratei globale de impozitare privind contribuția la asigurările sociale, împărțită între angajați și angajatori după cum

urmează: 2,67% din partea angajatului și 2,33% din partea angajatorului. Aceasta va fi urmată, în 2005, de o a doua reducere de 7%, împărțită în mod egal între angajați și angajator.

- SC\_04: Acest scenariu implementează programul după cum se propune în Acordul pentru Pactul Social semnat în iulie 2002 (Guvern - sindicate), și anume, o împărțire a reducerii propuse, între angajatori și angajați, constând în 4,67% din partea angajatului și numai 0,33% din partea angajatorului.

Potrivit procedurii standard, efectul măsurii implementate se estimează comparativ cu un scenariu de bază (% de creștere suplimentară în diverse scenarii, peste creșterea din scenariul de bază, dacă nu se specifică altfel).

Din punct de vedere al pieței forței de muncă, efectul reducerii contribuției pentru asigurările sociale este pozitiv în toate cazurile analizate. Acesta constă într-o creștere a numărului de salariați, a gradului de ocupare a forței de muncă și a salariilor, atât brute cât și nete, precum și într-o reducere a numărului de șomeri.

Efectele pozitive asupra stării economice de ansamblu sunt, de asemenea, clare. Produsul intern brut și cererea globală prezintă rate de creștere anuală mai mari, iar simulările din cadrul scenariului raportează profituri și investiții mai mari. Creșterea suplimentară a consumului privat este acoperită de oferta internă mai mare și de importuri sporite, ceea ce conduce la o deteriorare a balanței comerciale. Efectul negativ asupra inflației provine din creșterea venitului disponibil, degenerând într-o spirală de tip salarii-prețuri.

Efectul asupra bugetului este și el pozitiv. Acest fenomen poate avea o dublă explicație:

1. creștere a veniturilor bugetare (urmărind creșterea bazei de impozitare care, în unele cazuri, depășește reducerea nivelului ratelor de impozitare), și
2. scădere a resurselor financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor legate de șomaj, dată fiind creșterea gradului de ocupare a forței de muncă.

Prin urmare, relaxarea fiscală propusă se dovedește a fi benefică pentru starea globală a economiei. Singurele efecte negative ar fi cele asupra inflației și asupra balanței comerciale (ca o consecință a cererii crescute), dar acestea sunt compensate în mod clar de beneficiile atrase de această decizie politică.

Din punctul de vedere al teoriei deciziilor publice, este de asemenea important să menționăm că efectele asupra stării globale a economiei sunt cu atât mai benefice, cu cât distribuția reducerii care se aplică ratei contribuției pentru asigurările sociale este mai echilibrată - cazul primelor trei scenarii. Explicația constă în faptul că, economia României, fiind caracterizată prin constrângeri asupra ofertei, stimularea cererii (venituri mai mari) va fi mai puțin eficientă decât stimularea ofertei (costuri mai mici).



## Studiul 11: IMPLICAȚIILE ADOPTĂRII ACQUIS-ULUI COMUNITAR ASUPRA CONSTITUȚIEI ROMÂNIEI

Obiectivul principal al acestui studiu este de a examina impactul adoptării *acquis*-ului comunitar asupra Constituției române. Indicăm, de asemenea, aspecte ale Constituției române care pot să nu fie conforme cu alte cerințe ale UE (de ex., Carta Drepturilor Fundamentale) și consecințele lor instituționale. Identificăm acele prevederi legale care necesită să fie modificate și evidențiem anumite dispoziții pentru care o ameliorare ar fi recomandată.

### I. Implicațiile aderării asupra Constituției și textelor strâns legate de aceasta

Aderarea la UE cere ca România să cedeze anumite puteri, incluzând domenii-cheie, tradițional considerate ca fiind intim legate de suveranitatea națională. Aceasta se datorează faptului că aderarea presupune încorporarea dreptului comunitar în dreptul național (dreptul comunitar, potrivit modului și condițiilor stabilite de Curtea de la Luxemburg și acceptate de statele membre, recunoaște efectul direct<sup>1</sup> și supremația dreptului comunitar<sup>2</sup>).

Am cercetat mai multe posibilități pentru soluționarea acestui conflict. Am examinat locul și statutul tratatelor internaționale în ordinea juridică internă. Dispozițiile actuale nu sunt suficiente și am ajuns, așadar, la concluzia ca o clauză generală, și anume o adăugire la articolul 11 (în prezent, articolul 11 din Constituție plasează în dreptul intern numai tratatele la care România este parte), să fie introdusă în Constituția română, care să autorizeze transferul de puteri către UE, împreună cu modificări referitoare la:

- eliminarea textului constituțional referitor la leu;
- extrădarea propriilor cetățeni;
- dreptul de proprietate asupra terenurilor.

**Cetățenia Uniunii** este caracterizată prin drepturi și obligații și implicarea în viața politică. Când privește drepturile electorale, există două categorii din punct de vedere juridic și politic: alegerile pentru Parlamentul European și alegerile locale. România va trebui să permită cetățenilor UE, care își au reședința pe teritoriul său, să participe la alegerile europene organizate în România, și, de asemenea, să voteze și să fie aleși în alegerile locale. De aceea, este necesar să se procedeze la o modificare a articolelor 34 și 35 din Constituție.

Logica ce susține construcția europeană presupune ca cetățenii UE să participe la viața politică în statul lor de reședință. Din acest punct de vedere, legislația română ar trebui sensibil liberalizată.

**Accesul cetățenilor UE la funcții publice** în alt stat membru reprezintă un aspect fundamental al liberei circulații a persoanelor în cadrul Uniunii. Cu toate acestea, Tratatul CE instituie o excepție pentru angajarea cetățenilor străini în administrația publică. Aceasta poate fi rezervată doar cetățenilor proprii (articolul 39(4) (fost 48(4)). Aplicarea excepției, în conformitate cu criteriile enunțate de Curte, depinde de natura sarcinilor și responsabilităților acoperite de un post, iar nu de noțiunea de funcție publică, așa cum există ea în legislația fiecărui stat membru. Implementarea Tratatului sub acest aspect presupune modificarea articolelor 16(3) și 50(2) din Constituție.

<sup>1</sup> Regula efectului direct instituie dreptul fiecărei persoane din UE de a cere instanțelor naționale să fie respectată supremația anumitor tipuri de reglementări comunitare, chiar dacă acestea nu au fost transpuse în legislația statului membru respectiv.

<sup>2</sup> Dreptul comunitar prevalează asupra dreptului național al statelor membre UE.

## II. Implicațiile aderării în domeniul drepturilor fundamentale

Importanța drepturilor fundamentale a fost afirmată constant de Uniunea Europeană. Astfel, în vederea procesului de aderare, România trebuie să se asigure că dispozițiile sale constituționale permit indivizilor să se bucure de drepturile omului, în măsura stabilită prin standarde europene.

Apare mai întâi ca necesar să se asigure aplicarea efectivă a articolului 20(2), ce prevede că normele internaționale adoptate în materia drepturilor omului prevalează asupra dreptului intern.

În al doilea rând, trebuie urmărit ca sfera principiului de nediscriminare din Constituție să nu fie mai restrânsă decât prevederile din tratatele comunitare. În același spirit, trebuie căutată o adecvare între Constituția României și textele europene, în privința motivelor de restrângeri ce pot fi legal aduse exercițiului drepturilor și libertăților.

În sfârșit, ar fi de dorit să fie completate și/sau clarificate unele drepturi garantate prin Constituție, cum ar fi, de ex., dreptul de a primi și difuza informații ori dreptul persoanei de a-și manifesta ori schimba religia. Posibilitatea pentru un procuror (ca *magistrat*) să emită un mandat de arestare ori de percheziție ar trebui de asemenea reconsiderată, ca fiind contrară jurisprudenței europene.

## III. Implicațiile aderării asupra organizării puterilor publice

Aderarea la UE nu va repune în discuție echilibrele instituționale și politice consacrate prin Constituție și nici nu va afecta relațiile între puterile publice. Aceste chestiuni țin de suveranitatea deplină a statului român. Totuși, aderarea implică anumite adaptări în organizarea internă a justiției, a Parlamentului și a Guvernului.

a) **Independența justiției** este o piatră de temelie, nu doar pentru respectarea drepturilor omului, ci și pentru statul de drept. În plus, independența justiției este o componentă a unei bune guvernări (good governance). Constituția României plasează sub numele de „autoritate judecătorească” atât pe judecători, cât și pe procurori. Pentru a reflecta principiul separației puterilor și a asigura independența justiției, această alăturare constituțională trebuie corectată. Este la fel de important să se reexamineze prevederile referitoare la durata mandatului judecătorilor Curții Supreme de Justiție, la numirea judecătorilor și la competența tribunalelor militare.

b) **Parlamentele** sunt destinate să joace un rol esențial în implementarea dreptului comunitar, în special în transpunerea directivelor. În acest sens, Parlamentul României va trebui să creeze structuri specializate. Două aspecte importante și distincte vor trebui luate în considerare: angajamentul Guvernului de a informa Parlamentul și posibilitatea Parlamentului de a se pronunța asupra politicii europene a Guvernului.

c) **Guvernul** va trebui, de asemenea, să se adapteze unui nou rol. Pe de o parte, va trebui să facă față negocierilor și participării delegațiilor naționale la pregătirea documentelor comunitare și, pe de altă parte, se va confrunta cu sarcina uriașă a punerii în aplicare a normelor comunitare.

Aderarea României la UE implică participarea la toate structurile și instituțiile UE. Autoritățile române trebuie să se preocupe de necesitatea și modul de organizare a participării țării în mai multe organe subsidiare, de pildă Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social.

În concluzie, este mai întâi necesară modificarea, clarificarea și completarea unor prevederi constituționale existente privind suveranitatea, încorporarea dreptului comunitar în dreptul intern, recunoașterea cetățeniei europene și accesul cetățenilor UE la funcții publice. În al doilea rând, este de dorit o actualizare a prevederilor în privința drepturilor omului, pentru ca România să poată îndeplini standardele europene. În al treilea rând, este recomandabil ca autoritățile române să

analizeze adaptările structurilor parlamentare și guvernamentale pentru a putea apăra mai bine poziția națională a României și interesele acesteia în cadrul Uniunii Europene.

Aceste propuneri nu au implicații financiare semnificative, deoarece reprezintă o problemă de organizare și funcționare a statului și consistă în cea mai mare parte din modificări constituționale și legislative.<sup>3</sup>

#### **IV. Sumar al modificărilor propuse a fi aduse Constituției**

##### **Suveranitatea**

- adăugarea la articolul 11 a unui nou paragraf: „(3) Statul român poate transfera/delega, prin tratate, prerogative legislative, administrative ori judiciare în favoarea unei instituții ori organizații internaționale”.

- eliminarea articolului 136 (2) referitor la leu.

- adăugarea la articolul 19(1) a formulării: „cu excepția cazurilor prevăzute în angajamente internaționale ratificate și sub rezerva reciprocității”.

- înlăturarea completă a articolului 41(2), referitor la dreptul de proprietate asupra terenurilor pentru străini și apatrizi, sau adăugarea la acest paragraf a formulării „sub rezerva obligațiilor internaționale asumate de România”.

- adăugarea la articolul 144, referitor la atribuțiile Curții Constituționale, a unui nou paragraf: „Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității tratatelor înainte de intrarea în vigoare a acestora, la sesizarea Președintelui, a unuia dintre președinții celor două Camere ori a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. În cazul în care Curtea decide că angajamentul internațional conține clauze contrare Constituției, ratificarea acestui angajament internațional trebuie adoptată de către Parlament cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere”.

##### **Încorporarea dreptului comunitar în dreptul intern**

- adăugarea la articolul 11(2) a formulării „cu rang de prioritate” sau adăugarea unui nou paragraf la articolul 11, care să statueze: „Dacă un tratat conține prevederi contrare celor ale unei legi, se vor aplica prevederile internaționale”.

- adăugarea la articolul 51: „și a tratatelor” (respectarea Constituției, a legilor și a tratatelor este obligatorie).

##### **Cetățenia europeană**

- adăugarea unui nou paragraf la articolul 34: „Sub rezerva reciprocității și în baza tratatelor internaționale, dreptul de vot în alegerile locale este acordat cetățenilor străini care locuiesc pe teritoriul României”.

- adăugarea unui nou paragraf la articolul 35: „Sub rezerva reciprocității și în baza tratatelor internaționale, dreptul de a fi ales în alegerile locale este acordat cetățenilor străini care locuiesc pe teritoriul României”.

##### **Accesul cetățenilor statelor membre la funcțiile publice**

- adăugarea la articolul 16(3): „sub rezerva obligațiilor internaționale asumate de România”.

##### **Drepturile fundamentale**

- constituția ar trebui să conțină un text unificat privind nediscriminarea, text care să interzică discriminarea bazată pe motivele ce ar trebui cuprinse într-o listă deschisă, care să includă toate motivele menționate în articolul 13 din TCE. În conformitate cu acesta, textul ar trebui de asemenea să prevadă că este permisă acțiunea pozitivă îndreptată spre combaterea discriminării.

<sup>3</sup> Propunerile făcute în cadrul acestui studiu au fost discutate cu Grupul de interes pe parcursul reuniunilor care au avut loc la București la datele: 8 ianuarie 2002, 1 martie 2002 și 15 aprilie 2002.

- completarea articolului 20, după cum urmează: „...(Declarația Universală a Drepturilor Omului), Convenția Europeană a Drepturilor Omului, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și cu pactele și celelalte tratate referitoare la drepturile omului la care România este parte. Acestea au prioritate asupra legislației naționale și sunt obligatorii pentru toate autoritățile naționale, inclusiv instanțele de judecată”.

- înlocuirea în articolul 49 (1) a sintagmei „drepturile și libertățile cetățenilor” cu „drepturile și libertățile altora”.

- punerea Constituției în conformitate cu tratatele pe care România le-a ratificat sau pe care intenționează să le ratifice (Uniunea Europeană, Comunitățile Europene), prin eliminarea anumitor formulări referitoare la restricțiile aduse drepturilor fundamentale în articolele 8(2), 26(2), 27(2), 29(4), 30(6), 30(7), 31(3), 37(2), 49 și 54.

- completarea articolului 30 cu formularea: „libertatea de a primi și comunica informații”.

- adăugarea la articolul 29(1) a propoziției: „Acest drept include libertatea persoanei de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea, în mod individual sau în colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor”.

- eliminarea din articolul 18(1) a formulării „care locuiesc în România”.

- înlocuirea în articolul 27(3) a termenului „magistrat” cu „judecător”.

- modificarea articolului 39(2), după cum urmează: „Nu constituie muncă forțată a) serviciul cu caracter militar sau activitățile desfășurate în locul acestuia de cei care, potrivit legii, nu prestează serviciul militar obligatoriu din cauza unor obiecții de conștiință”.

- adăugarea la articolul 52 (2): „Dreptul la obiecția de conștiință, pentru motive de conștiință serioase, este garantat. Legea stabilește exercițiul acestui drept”.

### **Organizarea judecătorească**

1. La nivel constituțional:

- tratarea în două capitole separate a puterii judecătorești (formată din judecători) și a Ministerului Public (format din procurori),

sau

schimbarea titlului capitolului VI, Titlul III din Constituție în „Puterea judecătorească și Ministerul Public”.

2. La nivel legislativ:

- modificarea Legii 92/1992 privind organizarea judecătorească și a Codului de procedură penală, rezervând judecătorilor puterea de a emite mandate de arestare ori de percheziție.

## **Studiul 12: ROMÂNIA ȘI MĂSURILE UNIUNII EUROPENE PENTRU COMBATerea CRIMINALITĂȚII ECONOMICE ȘI FINANCIARE**

Acest studiu dezbate teme precum spălarea banilor, evaziunea fiscală, fraudă în detrimentul intereselor financiare comunitare, și corupția în domeniul achizițiilor publice și a sistemului vamal.

Fiecare dintre cele patru părți ale studiului acoperă unul dintre aceste subiecte. Concret, fiecare parte revizuieste prevederile *acquis*-ului și legislația românească în domeniu, analizează diferențele și prezintă un set de recomandări.

Colectarea veniturilor la bugetul de stat este o condiție pentru capacitatea guvernului de a folosi resursele, de a investi în lucrări publice și de a implementa reformele. Așadar, studiul începe cu o discuție asupra evaziunii fiscale, în scopul de a oferi soluții pertinente pentru implementarea întregului set de recomandări prezentate în fiecare parte a studiului.

Partea a doua și a treia dezbate pe tema spălării banilor și respectiv a fraudei, subliniind câteva dintre riscurile implicite în cadrul actualelor tendințe/obiective către globalizare/integrare.

Modurile și metodele pe care le alege România în scopul de stopare a acestor fenomene sunt presupuse a afecta nu numai mediul național de afaceri și stabilitatea macro-economică a țării, dar și pașii politici în direcția aderării UE.

Partea a patra discută fenomenul de corupție - probabil cel mai puternic obstacol cu care se confruntă România în încercarea sa de dezvoltare economică și emancipare politică. Corupția în sistemul vamal este deseori legată de alte activități contravenționale, precum evaziunea fiscală și fraudă, în timp ce componenta de achiziții publice are un impact negativ asupra capacității României de a investi în lucrările publice. Deoarece unele proceduri în achizițiile publice implica fonduri comunitare, discuția asupra corupției atinge de asemenea aspectele de spălare de bani și fraudă.

Problemele cele mai importante ale României nu vin din neadoptarea de legislații și proceduri parlamentare noi (de fapt s-au adoptat într-un ritm destul de impresionant), cât, mai degrabă, din incapacitatea și indisponibilitatea autorităților administrative și judiciare de a implementa și aplica legi și orientări.

Cu toate acestea, autoritățile române nu au abordat încă anumite părți majore ale *acquis*-ului în domeniul Justiției și Afacerilor Interne, și anume Convenția de la Strasbourg din 1990 privind spălarea banilor, care este de o importanță crucială în combaterea criminalității economice și financiare. De asemenea, cadrul legal pe tema răspunderii penale a persoanelor juridice, în mod special pentru contravențiile legate de fraudă și corupție, pare a fi insuficient dezvoltat.

### **În ceea ce privește EVAZIUNEA FISCALĂ, prezentul studiu a făcut următoarele principale recomandări:**

- revizuirea prevederilor referitoare la evaziunea fiscală acoperită de fapt de diferite alte legi, cu o orientare pe consolidarea coordonării/armonizării acestora și promovării aplicării lor uniforme;
- adoptarea unui cod general de impozitare;
- revizuirea Codului de Procedură Penală având drept scop modificarea prevederilor care ar putea împiedica instituțiile de control fiscal și financiar de la confiscarea legală a bunurilor și valorilor folosite/rezultate din fraude fiscale;
- ratificarea Convenției de la Strasbourg asupra Spălării Banilor, Depistării, Sechestrului și Confiscării Bunurilor din Infrațiuni;
- facilitarea accesului în instanță a Ministerului Finanțelor Publice pe post de parte vătămată în cazurile de fraudă la bugetul de stat și de contravenții civile la plata datoriilor fiscale;

- notificarea privind incriminările din partea instituțiilor de control fiscal/financiar ar trebui transmise imediat către organismele de anchetă și urmărire penală;
- metodele de investigație în cazurile fiscale/financiare ar trebui să cuprindă și proceduri de urgență pentru a facilita o recuperare rapidă a prejudiciilor, de identificare a infractorilor și de stabilire a răspunderii acestora (diminuând în acest fel rata nerecuperărilor);
- un control sporit al înregistrării diverselor tipuri de active și venituri;
- dezvoltarea cadrului legal și a procedurilor de control privind comercializarea documentelor și formularelor fiscale;
- o implicare mai activă a Registrului Comerțului în verificarea autenticității documentelor depuse de companii pentru înregistrarea sediilor și a altor puncte de lucru (diminuând în acest fel numărul companiilor fictive);
- actualizarea periodică a evidențelor ținute de Camera de Comerț și Industrie și de Registrul Comerțului;
- o supraveghere fiscală mai strânsă a declarațiilor asupra produselor impozabile/neimpozabile;
- stabilirea obligației pentru companii de a prezenta o notă de lichidare de la autoritățile fiscale împreună cu documentele necesare pentru înregistrarea unei noi companii; aceeași obligație ar trebui aplicată și în cazul atribuirii/cesionării de acțiuni;
- crearea de formulare comune pentru activitățile financiare/contabile și obligația cumpărătorului să verifice dacă toate documentele fiscale sunt în ordine (altfel cumpărătorul preia datoriile/pasivele);
- un acces mai rapid al autorităților de control fiscal privind sumele transferate prin conturi bancare (luptând așadar împotriva companiilor fictive și a conturilor nedeclarate);
- regulamente mai stricte referitoare la tranzacțiile în numerar care depășesc plafoanele legale.

**În ceea ce privește LUPTA ÎMPOTRIVA SPĂLĂRII BANILOR, prezentul studiu a făcut următoarele recomandări principale:**

- ratificarea Convenției de la Strasburg asupra Spălării Banilor, Depistării, Sechestrului și Confiscării Bunurilor din Infracțiuni.
- stabilirea de răspundere penală pentru persoanele juridice în cazurile infracțiunilor de spălare de bani.

**Privitor la COMBATEREA FRAUDEI și CAPACITATEA DE A APĂRA INTERESELE FINANCIARE COMUNITARE, prezentul studiu a făcut următoarele recomandări principale:**

- consolidarea independenței și mărirea puterilor punctului de contact al OLAF în România;
- stabilirea de răspundere penală pentru persoanele juridice în cazuri de fraudă, corupție activă sau spălare de bani comise spre beneficiul lor și în dauna sau eventuala daună a intereselor financiare comunitare.

**Referitor la COMBATEREA CORUPȚIEI în SFERA ACHIZIȚIILOR PUBLICE, prezentul studiu a făcut următoarele recomandări principale:**

Orientarea spre adoptarea de măsuri practice în scopul de:

- perfecționarea monitorizării activelor/venitului/stilului de viață al oficialilor din domeniul achizițiilor publice;
- controlul performanței profesionale a ofițerilor din sfera achizițiilor publice;
- elaborarea și promovarea de îndrumări de conduită și cerințe de etică pentru ofițerii din domeniul achizițiilor publice;

- dezvoltarea unui mecanism de ținere în evidență a oficialilor și ofertanților implicați sau suspectați de acte corupte în sfera achizițiilor publice, sau stabilirea de reguli mai severe privind excluderea de la participarea la licitații a candidaților condamnați pentru o contravenție;
- implementarea de audit extern și intern care este esențial la toate nivelele autorităților contractante. Auditul intern ar trebui să fie sprijinit de un organism de control pentru investigarea suspiciunilor de infrațiune;
- crearea unui cadru pentru observațiile neutre ale unor părți terțe în cazul achizițiilor publice importante și acțiunilor de privatizare, pentru a mări credibilitatea acestor procese; aceste părți terțe neutre trebuie să fie special instruite pentru detectarea semnalmentelor delicvente și ar trebui înființate echipe specializate de inspectori.

**În ceea ce privește COMBATEREA CORUPȚIEI în SISTEMUL VAMAL, prezentul studiu a făcut următoarele recomandări:**

Problema combaterii corupției nu trebuie abordată din prisma adoptării de legi adiționale, ci a implementării adecvate a celor deja existente. În acest scop, se pot face următoarele recomandări:

- mărirea eficienței actualilor ofițeri vamali în procesarea documentației, pentru a rezolva problema intervalului de timp în care se așteaptă la frontieră. Una dintre soluții poate fi o mai mare computerizare a procedurilor vamale, inclusiv schimbul electronic de date, ceea ce ar crea un mediu virtual și ar diminua „puterea“ oficialilor vamali;
- consolidarea cooperării cu organismele executorii și instruirea profesională adecvată a oficialilor vamali;
- creșterea plafoanelor salariale ale oficialilor vamali, fapt care ar atrage personal de înaltă calitate, și care și-ar îndeplini standardele de viață decente fără nevoia unui câștig suplimentar, reducându-se așadar motivele de acceptare de mită. Acest lucru ar trebui să fie însoțit de stabilirea unor standarde înalte pentru noii ofițeri recrutați, ceea ce ar implica verificarea istoricului înainte de angajare;
- consolidarea auditului intern și extern, care este esențial la toate nivelele organizării sistemului vamal și permiterea unei mobilități geografice și funcționale între personalul vamal;
- de exemplu introducerea monitorizării performanței profesionale prin sondaje cu beneficiarii;
- sprijinirea implementării Codului de Etică recent adoptat.

**Studiul 13:****POLITICA INDUSTRIALĂ A ROMÂNIEI DIN PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ****I. Cadrul general**

Documentul guvernamental aprobat deja, „Politica industrială a României” relevă intențiile guvernului român de a implementa politica industrială în conformitate cu principiile politicii industriale comunitare și ale dezvoltării sustenabile. Politica industrială a României pare să se orienteze în direcția asimilării principiilor politicii industriale din Uniunea Europeană. Abordarea părții române subliniază prioritatea instrumentelor orientate către piață, principiile de stabilitate și predictibilitate.

Nu există o contradicție fundamentală între strategia guvernamentală și propunerile acestui raport, care prevede o politică industrială bazată pe conceptul de avantaje de locație. Deși competitivitatea industrială reprezintă obiectivul fundamental atât al strategiei, cât și al propunerilor ulterioare, acestea din urmă sunt subordonate obiectivului operațional al avantajelor de locație, considerate drept elemente fundamentale ale stimulării procesului investițional și, astfel, al asigurării dezvoltării susținute a economiei.

**II. Slăbiciuni structurale**

Conform opiniei Comisiei Europene, România a înregistrat progrese în direcția creării unei economii de piață funcționale. Cu toate acestea, Comisia susține că în pofida progresului înregistrat până în prezent, România nu va putea face față, pe termen mediu, presiunilor concurențiale și forțelor pieței din cadrul Uniunii. Analiza derulată în vederea întocmirii prezentului raport confirmă punctul de vedere al Comisiei, subliniind șase slăbiciuni structurale ale industriei prelucrătoare din România:

- dependența de „exporturile forțate”<sup>1</sup>;
- absența adâncirii specializării tehnologice a producției și exporturilor;
- persistența în anumite industrii a sindromului valorilor adăugate negative;
- influența nesemnificativă până în prezent a investițiilor străine directe;
- slaba guvernanta și participare la concurența internațională;
- progresele timide în respectarea *acquis*-ului în privința siguranței la locul de muncă, al certificărilor de export și al certificării ISO.

Cea mai importantă concluzie a analizei se referă la fluctuația în timp a avantajului comparativ. Prognozarea avantajelor comparative este extrem de dificilă într-o economie în tranziție chiar și pe termen scurt; probabilitatea ca predicțiile inițiale să fie infirmate de evoluțiile ulterioare este semnificativă.

**III. Opțiuni strategice**

Raportul de față ilustrează faptul că nu au existat scheme strategice ale intervenției guvernamentale în industriile prelucrătoare. Intervențiile par să fi urmat un model cvasi-aleator. Cu toate acestea, a existat o regulă: intervențiile au sprijinit mai degrabă industriile ineficiente, contribuind la întârzierea ajustărilor economiei pe latura ofertei.

Slăbiciunile structurale ale industriilor românești au fost astfel consolidate și amplificate de slăbiciunile politicilor:

<sup>1</sup> Conceptul de "export forțat" se referă la cazurile în care prețurile la export sunt sub prețurile de pe piața internă.



- mediul de afaceri neprietenos;
- ritmul lent al privatizărilor;
- inerția în procesul de restructurare corporativă;
- persistența constrângerilor bugetare slabe.

Argumentul analizei este acela că ținerea selectivă în industrie nu reprezintă un răspuns adecvat de politică. Propunerea constă în orientarea politicilor industriale pe conceptul de avantaje de locație, care translatează cerințele unui mediu de afaceri prietenos în termenii concurenței internaționale. Esența stabilirii de priorități în politica industrială nu este legată de selecția unor „campioni naționali”, ci constă în concentrarea asupra potențării factorilor care stimulează avantajele de locație.

În mod fundamental, factorii care determină avantaje de locație se referă la latura ofertei din economie:

- atractivitatea pentru investiții și amplasarea producției;
- abilitatea de a inova procese și produse;
- know-how-ul tehnologic;
- disponibilitatea forței calificate de muncă;
- flexibilitatea piețelor, capacitatea acestora de ajustare la schimbările structurale.

**Cazul României demonstrează faptul că accentul pus pe elementele verticale permite perpetuarea constrângerilor bugetare slabe, fiind dăunător pe termen mediu și lung. Opțiunea acestui raport - politici orizontale bazate pe conceptul de avantaje de locație - nu presupune în nici un mod intervențiile guvernamentale. Cazurile de eșec al piețelor trebuie să beneficieze de reacții de politică adecvate din partea guvernului. Cu toate acestea, se recomandă asigurarea neutralității oricărei intervenții, ceea ce înseamnă evitarea discriminărilor între industrii și firme.**

#### IV. Priorități ale politicii

În cadrul abordării bazate pe avantajele de locație, prioritățile politicii industriale a României trebuie să fie:

- asigurarea unui climat macroeconomic și de afaceri prietenos;
- accelerarea restructurării industriale și întărirea disciplinei financiare la nivelul firmelor;
- finalizarea privatizării întreprinderilor de stat;
- corelarea măsurilor de politică industrială cu celelalte politici economice relevante pentru integrarea în UE.

Pot fi descrise cinci priorități ale politicii industriale:

##### 1. Mediul macroeconomic și de afaceri

Stabilitatea prețurilor și a cursului de schimb, a ratei dobânzii și a ratelor de impozitare sunt cele trei elemente ale stabilității macroeconomice. Mai mult, creșterea ratei economisirilor, prin dezvoltarea piețelor de capital și financiare, este esențială în cadrul procesului de creștere economică. În plus față de elementele menționate, întreprinderile prelucrătoare care doresc să investească și să deruleze operațiuni comerciale trebuie să aibă acces la finanțarea oferită de sectorul bancar.

Pentru a diminua costurile de tranzacționare, guvernul trebuie să acționeze în mod constant în direcția simplificării și îmbunătățirii sistemului judiciar și al regulilor și instituțiilor care pot influența investițiile străine directe (incluzând garantarea executării contractelor, legea falimentului și politica concurențială), pentru simplificarea procedurilor birocratice și

administrative care nu sunt necesare, pentru a accelera procesul de autorizare a investițiilor, pentru a simplifica sistemele de impozitare și vamale pentru întreprinderile deja existente, ca și pentru a abroga reglementările care nu sunt necesare pe piața forței de muncă.

## 2. Restructurarea industrială

Raportul dezbate trei dimensiuni ale restructurării industriale:

- întreprinderile de stat și disciplina financiară;
- investițiile străine;
- exporturile.

Întreprinderile de stat trebuie să se supună disciplinei de piață. Aceasta înseamnă atât impunerea de restricții bugetare tari, cât și prevenirea decapitalizării. Pentru alinierea practicilor manageriale la obiectivele creșterii eficienței, trebuie accelerate reformele care au drept scop consolidarea drepturilor de proprietate și guvernanta corporativă, drepturile acționarilor și creditorilor, ca și reforma sistemului contabil.

Politicile care au drept scop consolidarea constrângerilor bugetare ale întreprinderilor de stat trebuie dublate de măsuri de politică care să prevină birocracia administrativă și practicile de cooperare ale noilor elite din domeniul afacerilor, cu scopul de a se opune inițiativelor menite să elimine mecanismele explicite și implicite de canalizare a resurselor publice către întreprinderile ineficiente.

Politicile care au drept scop întărirea disciplinei financiare la nivelul întreprinderilor trebuie să fie concepute prin luarea în considerare a entităților generatoare de constrângeri bugetare slabe. Guvernul trebuie să abandoneze actuala poziție de încurajare a constrângerilor bugetare slabe în favoarea celei de a încuraja constrângerile bugetare tari.

Guvernul trebuie să își orienteze politicile către o abordare mai puțin centralizată. Deși demararea procedurilor de execuție forțată sau de lichidare a unor întreprinderi mari generatoare de pierderi poate crea un puternic efect de demonstrație, riscurile sunt legate de implicarea guvernului în susținerea financiară a acestora. Statul trebuie să se retragă din cadrul oricărei proceduri de lichidare, să creeze stimulente puternice și să susțină un mecanism privat de lichidare. Implicarea unei terțe părți în cadrul procesului de colectare va fi de un real folos.

Acest raport susține că politica României vizavi de investițiile străine directe trebuie să capete o orientare puternic liberală; cu toate acestea, politicile adoptate nu trebuie să devină pasive. Este important să nu confundăm strategia proactivă referitoare la investițiile străine directe cu oferirea către investitori a unor stimulente fiscale masive sau chiar a unor împrumuturi nepurtătoare de dobândă. Semnificația stimulentei fiscale pentru investitorii strategici este redusă comparativ cu alte condiții ale avantajelor de locație - îndemânare, infrastructură, sprijin tehnic, rețele ale ofertanților, o administrație eficientă și costuri reduse de derulare a afacerilor.

Acțiunile menite să promoveze exporturile viabile trebuie să fie integrate în cadrul efortului general de restructurare. Ca măsuri direct legate de competitivitatea exporturilor României le menționăm pe cele care au drept obiectiv armonizarea stimulentei pentru investiții cu reglementările și legislația privind concurența, crearea de clustere și oferirea de informații relevante cu privire la oportunitățile de afaceri, precum și aderarea la standardele cu privire la condițiile de muncă și mediu, în conformitate cu *acquis*-ul comunitar.

## 3. Privatizarea

Încrederea în forțele pieței este crucială pentru succesul privatizării. Politica dăunătoare de menținere a unui rol activ al statului în cadrul întreprinderilor privatizate nu este în mod necesar consecința atenției acordate considerentelor de ordin social, ci rezultatul unei lipse cronice de încredere în capacitatea forțelor pieței de a orienta noile companii privatizate.

#### 4. Corelarea cu alte politici economice relevante

O atenție specială trebuie acordată *aquis*-ului referitor la „cele patru libertăți fundamentale”. Strâns legate de politica industrială sunt politicile din domeniul concurenței, politicile pentru dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, politicile din domeniul educațional, al cercetării și dezvoltării, precum și politicile regionale. Gradul de acoperire al prezentului raport este relativ limitat, astfel încât, deși ne dăm seama de importanța unor politici precum fiscalitatea, politicile sociale sau politicile de mediu, raportul nu le va trata în mod explicit.

#### 5. Dimensiunea instituțională

Disponibilitatea unei strategii industriale complete ar trebui să ofere cadrul necesar pentru acțiunile coordonate ale diverselor agenții guvernamentale implicate în dezvoltarea industrială. În plus, politica industrială trebuie să fie coordonată cu modificările în alte domenii ale reformei, pentru a se obține beneficiile maxime prin mecanisme de stimulare a acțiunii de feed-back. Ministerul Industriei și Resurselor poate oferi conducerea și coordonarea variatelor probleme care privesc strategia de dezvoltare industrială.

#### V. Efecte

Industriile prelucrătoare din România vor fi confruntate cu modificări semnificative ale prețurilor relative. Prin înlăturarea barierelor la comerțul internațional, mișcarea forței de muncă și fluxurile de capital, integrarea economică va genera o ajustare graduală a prețurilor industriilor care produc bunuri comercializabile la nivelul parităților internaționale relevante; industriile cu prețuri în creștere vor avea de câștigat, iar industriile cu prețuri în scădere vor pierde.

Procesul de convergență va fi însoțit de fluctuația cursului de schimb către paritatea puterii de cumpărare, prin aprecierea în termeni reali a cursului de schimb, iar discrepanțele dintre prețurile interne și paritățile de frontieră se vor diminua. În concordanță cu cerințele privind viabilitatea economică, prețurile industriilor care produc bunuri necomercializabile, în mod deosebit utilitățile publice, se vor deplasa către nivelurile lor economice, reflectate de costurile de oportunitate sociale.

Pe măsura reducerii decalajelor dintre prețurile interne curente și costurile de oportunitate sociale, sporirea exporturilor ar putea să devină mai dificilă. În plus, cererea internă va spori, reducând stimulentele pentru practicarea de exporturi agresive. În etapele ulterioare ale transformării economice, profitabilitatea exporturilor tinde să devină la fel de importantă ca performanța reliefată de cotele de piață deținute.

Estimările efectuate pentru fundamentarea acestui raport indică faptul că industria lemnului și produselor din lemn, echipamentelor radio, TV și de comunicație, construcțiilor metalice și produselor din metal, textilelor și produselor textile, imprimeriei și editării, mașinilor electrice și echipamentului vor fi principalele câștigătoare ale alinierii. Creșteri semnificative ale prețurilor relative se vor înregistra, de asemenea, în industria metalurgică, a echipamentelor medicale, instrumentelor optice și de precizie, cauciucului și maselor plastice, mașinilor și echipamentelor, a altor echipamente de transport, produselor chimice și fibrelor sintetice. Spre deosebire de acestea, industriile tutunului, mobilierului și altor activități industriale, pielăriei și încălțăminteii, materialelor de construcție și altor produse nemetalifere, produselor din petrol rafinat, se vor constitui în principalii perdanți.

Industriile care vor fi cel mai probabil în situația de a suferi semnificative ajustări sunt cele ale mobilierului și altor activități industriale, încălțăminteii și pielăriei, îmbrăcăminteii, materialelor

de construcție și altor produse nemetalifere, echipamentului pentru transportul rutier și tutunului. Pentru a ajunge la pragul de rentabilitate în condițiile nivelului prețurilor internaționale, costurile de producție vor trebui reduse față de nivelul actual cu 63% în industria mobilierului și a altor activități industriale, 34% în industria pielăriei și încălțămintei, 26% la îmbrăcăminte, 19% în domeniul materialelor de construcție și al altor produse nemetalifere, 9% în industria echipamentului pentru transportul rutier, 3% la tutun. Industriile prelucrătoare care susțin în prezent manifestarea sindromului de „exporturi forțate” vor înregistra importante ajustări în viitor, în acord cu progresul general al reformelor.

În industriile prelucrătoare afectate de sindromul „exporturilor forțate” (îmbrăcăminte, pielărie și încălțămintă, materiale de construcție și alte produse nemetalifere, mobilier și alte activități neclasificate) ajustările vor fi probabil determinate de inovațiile de procese care conduc la îmbunătățiri ale costurilor resurselor interne. Spre deosebire, ajustările în cadrul industriilor problematice (cum ar fi echipamentele pentru transportul rutier), ca și în industriile care în prezent nu beneficiază de avantaje comparative (cum ar fi industria alimentară și a băuturilor, textilă și a produselor textile, celulozei, hârtiei și cartoanelor, produselor chimice și a fibrelor sintetice, mașinilor și echipamentelor) vor fi cel mai probabil determinate de inovațiile de produs cu impact favorabil cât privește accesul la piețele străine.

Promovarea tehnologiei, cu alte cuvinte, deplasarea către produse sofisticate din punct de vedere tehnologic asociate unei mai mari productivități a factorilor de producție și unor rate ridicate ale învățării, va contribui la eliminarea treptată a sindromului „exporturilor forțate”. Promovarea tehnologică va permite obținerea unor salarii reale mai ridicate. Cu condiția ca exporturile să crească suficient de rapid, promovarea tehnologiei nu va conduce în mod necesar la diminuarea creșterii ocupării forței de muncă. Cu toate acestea, pe fundalul creșterii veniturilor, creșterea rapidă a sectorului serviciilor va determina creșterea oportunităților de angajare.

Accelerarea reformelor, în general, și promovarea unei strategii industriale bazate pe conceptul de avantaje de locație, în particular, va contribui la atragerea investitorilor străini, astfel încât intrările de capitaluri asociate ar putea atinge 4-4,5% din PIB, în acord cu nivelurile din Ungaria și Polonia. Industriile schumpeteriene mobile (produse chimice de bază, alte produse chimice, produse din plastic, mașini electrice și echipament, echipamente radio, TV și de comunicație) vor fi principalele beneficiare ale intrărilor de capital străin. Cu toate acestea, conceptul de avantaje de locație se referă nu numai la investitorii străini, ci și la cei interni, astfel încât investițiile interne brute ar putea crește la 30% din PIB, în vecinătatea valorilor din Republica Cehă și Ungaria.

Ca urmare a privatizării și restructurării, generatorii de pierderi din sectorul de stat vor înceta să dreneze fondurile publice. Resursele se vor orienta către cele mai eficiente firme, ceea ce va stimula inovațiile de produs și procese. O consecință ar putea fi mai buna utilizare a capitalului intelectual românesc și creșterea exportului de tehnologii la cel puțin 10% din totalul exportului industriei prelucrătoare.

**Studiul 14:****NOUA ECONOMIE DIN PERSPECTIVA ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ**

Obiectivul principal al acestui studiu este de a analiza emergența „Noii Economii” în România.

**I. Starea actuală și evoluții specifice României****a. Infrastructura tehnologică**

O infrastructură modernă de informații și comunicații este baza „Noii Economii”. Această infrastructură este o precondiție pentru toate celelalte aspecte legate de accesul la informație, cunoaștere și dezvoltare. Cu toate acestea, am demonstrat că România a rămas în urmă din acest punct de vedere iar ritmul de convergență către atingerea nivelului țărilor bogate este lent. De asemenea, am arătat că România poate reduce actuala diferență prin promovarea de oportunități prin intermediul unor inițiative specifice sau măsuri politice.

Recunoscând faptul că infrastructura tehnologică este coloana vertebrală și este considerată crucială în atragerea de noi investiții, am determinat faptul că sarcina construirii unei societăți informaționale echilibrate și echitabile din punct de vedere social implică mai mult decât dezvoltarea unor capacități din domeniul tehnologiei informației și comunicării (TIC). Subliniem și alți factori importanți, care joacă un rol cheie, precum:

- conștientizarea opiniei publice și a factorilor de decizie asupra necesității dezvoltării societății informaționale;
- reforma sistemului educațional;
- promovarea societății informaționale prin intermediul politicilor de stat;
- îmbunătățirea structurii managementului companiilor.

**b. Inovația**

Inovația este de asemenea crucială pentru succesul Noii Economii. În ciuda faptului că datele statistice demonstrează că numărul total de inventatori români este comparabil cu media din UE, la o examinare mai atentă se poate constata faptul că evidențele sunt înșelătoare.

Structura cheltuielilor cu inovarea în România este mai mult orientată către achiziționarea de mașini și echipamente, decât în UE. Acest lucru sugerează că mare parte din „procesul de inovare” este atribuibilă procesului de recuperare tehnologică și încurajării importului de tehnologie și nu pentru inovare în sine.

Comparația cu situația din Uniunea Europeană a scos în evidență unele aspecte îngrijorătoare:

- doar o mică parte din firmele românești aduc inovații în sectoarele cheie ale Noii Economii cum ar fi mașini și echipamente. În realitate, singurul sector de activitate unde nivelul de inovare este mai mare în România decât în Uniunea Europeană este acela în care firmele românești simt cel mai mult presiunea competițională în integrarea pe piața internațională, respectiv sectorul textile-îmbrăcăminte, urmat de pielărie-încălțăminte. Per total, industria românească înfruntă pericolul adâncirii decalajului tehnologic.
- în România, spre deosebire de Uniunea Europeană, din ce în ce mai puține firme mici realizează inovații, comparativ cu firmele mari. În România, firmele mici, teoretic principalii promotori ai inovării datorită flexibilității și adaptabilității lor interne, nu au puterea financiară de a inova, nu sunt deschise riscului și majoritatea activează în sectoare non-inovative cum ar fi comerțul cu amănuntul.

- România alocă un nivel de resurse pentru cercetare-dezvoltare aflat sub masa critică necesară pentru stimularea Noii Economii, atât în valoare absolută cât și relativă.

### **c. Forța de muncă**

Fără a subestima problemele interne ale sistemului educațional românesc la toate nivelurile și specializările, forța de muncă relativ calificată reprezintă încă un avantaj competitiv pentru România. Ca o concluzie generală în ceea ce privește sistemul educațional în România, identificăm un dezechilibru structural important între programa liceală și post liceală și respectiv abilitățile cerute de Noua Economie.

În esență, dezechilibrul există între educația tehnică și educația antreprenorială și inovatoare. Acest lucru nu este specific României, nici măcar tranziției, dar în economiile vestice are loc un proces mai rapid și continuu de diminuare a dezechilibrului, datorită înaltei adaptabilități a sistemelor educaționale ale acestor țări și a obiectivului precis avut de acestea pentru dezvoltarea carierelor absolvenților lor.

## **II. Legislația comunitară relevantă, cadrul instituțional și politici comunitare**

Fundamentul politicii UE pentru societatea informațională îl reprezintă politica cercetării și tehnologiei cu scopul de a: organiza cooperarea la diferite niveluri, a coordona politicile naționale cu cele europene, a încuraja formarea de echipe de cercetare în rețea și a crește mobilitatea indivizilor și ideilor pentru a mări competitivitatea europeană.

Unul dintre obiectivele UE este de a se asigura ca afacerile Europei, guvernele și cetățenii continuă să joace un rol primordial în participarea la economia globală bazată pe cunoaștere și informație. Pentru realizarea acestui obiectiv mai multe metode au fost puse în practică:

- stimularea cercetării pentru dezvoltarea și răspândirea noilor tehnologii ale informațiilor și comunicațiilor
- stabilirea și menținerea unui cadru de reglementare și standarde menite să genereze competiție;
- stimularea dezvoltării aplicațiilor software și content-ului prin susținerea inițiativelor ce încurajează și permit tuturor cetățenilor Europei să beneficieze de și să participe la societatea informațională.

Consiliul European de la Lisabona a trasat obiectivul ca UE să devină în jurul anului 2010, cea mai dinamică economie bazată pe cunoaștere. Ținând cont de apariția „Noii Economii” ca o economie bazată pe cunoaștere globală și idei, Comisia Europeană a lansat inițiative precum Inițiativa e-Europe (cu obiectivul global de a lega Europa online cât mai repede posibil) și a creat noua DG Întreprinderi (cu accent pus asupra dezvoltării IMM).

Am arătat că țările în tranziție, precum România, au nevoie de un cadru inovativ prietenos, precum și de capital și forță de muncă.

## **III. Recomandări**

Ținând cont de emergența „Noii Economii”, economie bazată pe cunoaștere, România va trebui să adopte, pe termen lung, următoarele recomandări de politică:

- echilibrarea sistemului de facilități în favoarea inovării de produse, ceea ce va permite firmelor românești să recupereze decalajului tehnologic cât mai rapid și cu costuri cât mai mici;
- încurajarea macrostabilității;
- încurajarea unui mediu de afaceri prietenos, astfel încât să permită creșterea investițiilor.

Am prezentat un număr de sugestii, ca inițiative viitoare pentru România:

- crearea de tehnoparcuri și incubatoare;
- asigurarea unui suport coerent companiilor high tech, atât prin scheme financiare flexibile, cât și prin dezvoltări instituționale;
- separarea instituțională a cercetării inovative și fundamentale;
- susținerea unui cadru instituțional regional, specializat pe TIC pentru a acorda suport companiilor high-tech din „economia digitală”;
- crearea unui sistem național de certificare a calității și de respectare a standardelor;
- Noua economie și „revoluția networking” vor deschide noi „oportunități digitale” pentru țările în curs de dezvoltare.

Al treilea grup de recomandări vizează recomandări punctuale care vizează actualele politici, aplicarea și coordonarea acestora în domenii precum sectorul TIC, cercetare, proces inovativ. În particular am identificat nevoia urgentă de restructurare a sistemului educațional, care trebuie să favorizeze o programă orientată prioritar spre afaceri, dar și să promoveze pregătirea profesională.





## STUDII AD-HOC

### Studiul B1 - 1:

### IMPACTUL TRANSPUNERII UNOR DIRECTIVE ALE UE DIN DOMENIUL APEI ASUPRA INDUSTRIEI, AGRICULTURII ȘI SISTEMELOR DE UTILITĂȚI LOCALE

A fost analizat impactul implementării în România a unor directive UE în domeniul apelor asupra industriei, agriculturii și utilităților locale, prin examinarea datelor curente privind sectorul apei în România și identificarea principalelor diferențe existente între situația prezentă și cea urmărită a fi realizată când *acquis*-ul UE privind calitatea apei va fi implementat.

Domeniul apelor este unul dintre cele mai reglementate domenii în UE. Majoritatea Directivelor solicită investiții masive și necesită eforturi semnificative pentru implementare din partea statelor membre UE. Directivele 76/464/EEC, 91/271/EEC, 91/676/EEC constituie instrumente de control al evacuărilor de substanțe poluante în diferite medii acvatice, iar Directiva 98/83/EC este un instrument de control al calității apei potabile. În conformitate cu Documentul de Poziție pentru Capitolul 22 - Protecția Mediului, prin care 1 ianuarie 2007 a fost asumată ca dată probabilă a aderării, România a acceptat *acquis*-ul privind calitatea apei, în vigoare la 31 decembrie 2000 și a solicitat perioade de tranziție pentru directivele care necesită investiții masive.

În ultimii 10 ani, calitatea apelor din România s-a îmbunătățit ușor, dar nu ca urmare a întăririi măsurilor de control al poluării. Consumurile de apă ale industriei și agriculturii au scăzut datorită reducerii activității lor, contribuind în acest fel la diminuarea cantităților de ape uzate evacuate în apele de suprafață. Poluarea difuză a scăzut ca urmare a cantităților reduse de îngrășăminte și pesticide aplicate, dar contaminarea apelor subterane, în special cu nitrați, este încă ridicată. Caracterizarea completă a stării de contaminare a apelor este dificilă, deoarece se monitorizează doar un număr redus de substanțe periculoase poluante. Facilitățile existente pentru epurarea apelor uzate, din care jumătate funcționează necorespunzător, nu vor avea capacitatea de a epura cantități suplimentare de ape uzate provenite din industrie și agricultură, odată ce procesul de creștere economică va fi revigorat. Ca urmare, în aceste condiții se prefigurează o înrăutățire a calității apelor.

Marea majoritate a apelor uzate care necesită epurare, evacuate de sistemele de utilități locale, este fie necorespunzător epurată, fie neepurată, datorită lipsei capacităților de epurare și/sau funcționării necorespunzătoare a acestora. Stațiile de tratare a apei, capacitățile de stocare, rețelele de transport și distribuție a apei potabile, sunt insuficiente și/sau învechite. Ca urmare, utilitățile locale vor trebui să suporte marea parte a costurilor implementării Directivelor privind epurarea apelor uzate orășenești și privind calitatea apei potabile (91/271/EEC și 98/83/EC). De asemenea, costurile implementării ar putea deveni ridicate pentru anumite ramuri industriale, cum ar fi fabricarea PVC, a aluminiului și producerea de energie.

### Concluzii

O condiție esențială pentru implementarea Directivelor UE constă în transpunerea integrală a acestora. Această condiție este decisivă, în special pentru Directivele care necesită investiții masive, deoarece implică o înțelegere exactă, o interpretare corectă a cerințelor Directivelor și a obiectivelor acestora, precum și o evaluare amănunțită a circumstanțelor, priorităților și a capacității de finanțare la nivel național. În ipoteza aderării în anul 2007, trebuie realizată transpunerea integrală a Directivelor până la acea dată. Perioadele de tranziție solicitate de România pentru implementarea Directivelor care necesită investiții masive și care aparțin *acquis*-ului UE privind calitatea apei, trebuie fundamentate cu documente clare, în care să se precizeze explicit fiecare cerință de implementare, împreună cu motivele care justifică durata solicitată pentru perioada de tranziție.

Studiul estimează costurile pentru implementarea *acquis*-ul UE privind calitatea apei la valoarea de 13,4 miliarde euro, ceea ce reprezintă o mare parte din costurile pentru conformarea cu cerințele privind protecția mediului. Suplimentar, vor fi necesare costuri de natură administrativă și instituțională. Cel mai greu efort financiar va trebui suportat de utilitățile locale. Eforturi financiare vor trebui făcute și de industrie și agricultură. Vor fi necesare un management riguros al fondurilor alocate proiectelor aflate în derulare și o planificare a eforturilor financiare viitoare la nivel local. Vor fi solicitate resurse financiare și umane semnificative, cu un impact direct asupra perioadelor de tranziție, motiv pentru care se va impune o alocare prioritară a resurselor, în etape clar definite, precum și o cooperare eficace și acțiuni comune ale tuturor părților implicate.

### **Recomandări**

În baza rezultatelor raportului, principalele măsuri sugerate pentru a veni în sprijinul implementării Directivelor UE care necesită investiții masive în domeniul gospodăririi apelor din România sunt următoarele:

- elaborarea unui plan strategic la nivel regional pentru restructurarea și privatizarea utilităților locale (responsabilitatea autorităților publice locale/ administrației locale).
- crearea de parteneriate public-privat pentru atragerea experienței manageriale și a capitalului sectorului privat în sectorul serviciilor publice pentru alimentarea cu apă potabilă și canalizare, prin transferarea proprietății unei companii private și vânzarea acțiunilor.
- implementarea Sistemelor de Management de Mediu la nivelul companiilor/unităților care administrează alimentările cu apă potabilă și rețelele de canalizare.
- revizuirea sistemului de autorizare pentru toate activitățile utilizatoare de apă, în vederea introducerii unui sistem de autorizare clar, eficient și eficace.
- analiza periodică a tabelor de concordanță existente, pentru a verifica rigurozitatea transpunerii articolelor Directivelor și pentru a monitoriza stadiul transpunerii, relativ la angajamentele asumate conform Documentului de Poziție.
- evaluarea periodică a discrepanțelor existente între stadiul transpunerii și stadiul implementării Directivelor, pentru a putea aplica măsuri corective și pentru a întocmi un calendar realist al implementării integrale a cerințelor Directivelor, etapizat în conformitate cu prioritatea aderării, prioritățile naționale, circumstanțele și capacitatea de finanțare existente la nivel național.
- înființarea unor laboratoare regionale acreditate, care să dispună de capacitățile necesare pentru analiza riguroasă a parametrilor de calitate a apei, specificați în Directivele studiate.

**Studiul B1 - 2:****IMPACTUL IMPLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA A STANDARDELOR UNIUNII EUROPENE PENTRU PROTECȚIA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR CU PRIVIRE LA ZGOMOT**

Scopul acestui studiu este de a evalua cadrul legal și de politică internă și externă pentru transpunerea și implementarea directivei 200/14/EC, de a investiga de asemenea toți factorii care afectează acest proces și costurile care trebuie suportate de administrația centrală și producătorii de echipament folosit în exterior.

Zgomotul produs de echipamentul utilizat în exterior, în principal în construcții și lucrări publice este o parte importantă a zgomotului unei comunități, de asemenea cunoscut drept zgomot de mediu, zgomot rezidențial sau zgomot intern. Alte surse de zgomot exterior sunt reprezentate de traficul rutier, feroviar și aerian, industrii și vecinătate și mai există de asemenea zgomotul interior. Multe țări au reglementări privind zgomotul exterior comunitar, dar foarte puține au reglementări privind zgomotul interior, în special datorită lipsei de metode de a-l defini și măsura și de asemenea dificultății de a-l controla. Chiar și în țările dezvoltate, monitorizarea conformării și aplicarea reglementărilor de zgomot sunt slabe pentru niveluri reduse de zgomot urban.

- În UE cca. 40% din populație este expusă zgomotului traficului rutier la un nivel de presiune sonoră depășind 55 dBA în timpul zilei și 20% la niveluri depășind 65 dBA (Lambert și Vallet/1994). În România acest procentaj este mai redus datorită unei intensități mai mici în timpul nopții și faptului că un mare procentaj din populație (45%) locuiește în zone rurale unde traficul rutier este foarte redus.

- Zgomotul produs de echipamentul utilizat în exterior în construcții și lucrări publice are un caracter discontinuu și local și îi afectează numai pe lucrătorii și oamenii care locuiesc în zonele urbane învecinate. În zonele miniere, echipamentul utilizat în exterior afectează numai minerii. Impactul emisiilor de zgomot ale echipamentului utilizat în exterior este foarte mare, dar limitat în materie de timp, persoane și zone afectate. El poate cauza probleme de sănătate, ca neliniștea populației, interferență cu comunicarea, efecte asupra somnului, sistemelor cardiovasculare și psihofiziologice, efecte asupra performanței, productivității, comportamentului social și înseosebi afectarea auzului.

- Pentru zgomotul produs de echipamentul utilizat în exterior este extrem de important și esențial să se măsoare acest zgomot și să se identifice efectele sale asupra oamenilor. Iată de ce atenuarea zgomotului, incluzând managementul de zgomot trebuie să fie activ introdusă în acest domeniu specific. În afara UE, OCDE și OMS au jucat un important rol în stabilirea unui cadru eficient pentru contracararea efectelor zgomotului și pentru impunerea unor niveluri adecvate de zgomot.

**Principalele concluzii ale studiului se referă la:**

- includerea politicii zgomotului în politica de protecție a mediului;
- dezvoltarea unui management și a unei politici a zgomotului eficiente;
- aplicarea și implementarea adecvată a legislației UE transpuse;
- utilizarea sprijinului potențial oferit de UE și OMS pentru îmbunătățirea politicii și reglementărilor de mediu;
- stabilirea unei metodologii adecvate pentru costurile de transpunere și implementare;
- utilizarea altor surse financiare interne și externe pentru acoperirea tuturor costurilor și activităților implicate de transpunerea și implementarea directivei;
- desfășurarea unor campanii eficiente de informare atât a producătorilor, cât și a utilizatorilor de echipament utilizat în exterior;

- volumul costurilor implementării de către producători care va fi disponibil în 2003 (după elaborarea studiului de impact);
- construcția instituțională și dezvoltarea calificării în domeniul evaluării conformității și certificării.

Prima estimare a costurilor totale de transpunere a fost de 228.000 euro, din care pentru 2002 - 83.000 euro și pentru 2003 -145.000 euro, dar în timp ce costurile pentru adoptarea standardelor europene și pentru campania de informare a producătorilor au fost supraevaluate costurile pentru studiul de impact al implementării au fost subevaluate. Costurile de transpunere au fost revizuite recent în jos de către MAPM, de exemplu costurile pentru campania de informare a producătorilor au fost reduse de la 30.000 euro, la 3.000 euro ceea ce dovedește necesitatea unei metodologii adecvate de evaluare a costurilor transpunerii.

**Studiul B1 - 3:****IMPACTUL IMPLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA A STANDARDELOR UNIUNII EUROPENE PENTRU PROTECȚIA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR CU PRIVIRE LA POLUAREA ATMOSFERICĂ**

**Acest studiu a investigat cerințele administrative și instituționale (necesarul administrativ și costurile infrastructurii) pentru implementarea în România a următoarelor directive ale UE privind mediul înconjurător:**

- Directiva Consiliului Nr. 96/62/EEC privind managementul și estimarea calității aerului (Directiva Cadru a Aerului);
- Directiva Consiliului Nr 99/30/EC privind valorile limită pentru dioxid de sulf, dioxid de azot și oxizi de azot, particule și plumbul din aer;
- Directiva Consiliului Nr. 92/72/EEC privind poluarea aerului cu ozon;
- Directiva Consiliului 2000/69/EC privitoare la valorile limită admise pentru benzen și monoxid de carbon în aer.

**Aceste directive se referă la protecția atmosferei și sunt intercorelate; Directiva Cadru privind Aerul stipulează condițiile generale, în vreme ce așa numitele „Directive Fiică” stipulează condițiile limită pentru poluanți diverși ai aerului.**

**Obiectivul studiului a fost acela de a furniza estimări privind costurile care trebuie luate în calcul de către autoritățile locale și centrale responsabile de implementarea Directivelor privind Calitatea Aerului (Directiva Cadru și Directivele „Fiică”).**

**Principalele concluzii ale acestei lucrări sunt următoarele:**

1. directivele privind Calitatea Aerului (Directiva Cadru și Directive Fiică au fost transpuse în legislația română în 2002 prin lege și ordine ale ministrului; acestea vor intra în vigoare la începutul anului 2003. Documentul de Poziție nu solicită perioadă de tranziție pentru aceste directive;

2. costurile legate de implementarea directivelor privind calitatea aerului se împart în două categorii:

- **prima categorie - costuri administrative și instituționale** - vor fi suportate de către administrație: a) stabilirea și menținerea unei rețele de stații de monitorizare a calității aerului și asigurarea echipamentului necesar și raportarea rezultatelor monitorizării; b) pregătirea inventarierii emisiilor de gaze cu efect de seră și a poluanților care afectează semnificativ calitatea aerului; c) pregătirea planurilor și programelor pentru realizarea conformității cu normele de calitate a aerului.

- **a doua categorie de costuri - conformare cu limitele de emisie și condițiile tehnice** impuse de directivele privind calitatea aerului sau de implementare a planurilor și programelor create pentru îmbunătățirea calității aerului - vor fi suportate chiar de către poluatori (industrie, gospodăriile populației, deținătorii de autoturisme etc.). *În timp ce costurile administrative vor fi importante, costurile de conformare ale poluatorilor vor fi cu mult mai mari.*

3. infrastructura care trebuie construită de autoritățile române este cuprinzătoare; va fi nevoie de aproximativ 600 stații de măsurare pentru Rețeaua de Monitorizare a Mediului, 800 componente și rețele pentru Sistemul de Inventariere a Emisiilor; de asemenea va fi nevoie și de un personal de 762 de persoane (opt ministere, 42 inspectorate de protecție a mediului, 265 de primării, 42 consilii județene, un institut de cercetare).

4. **costul total**<sup>1</sup> pe care autoritățile române (centrale și locale) îl vor avea de suportat pentru implementarea Directivelor privind Calitatea Aerului este de **200 Milioane euro** considerând că investiția totală va fi realizată în primul an, iar costurile de funcționare au fost **calculate pentru patru ani** (2003-2007<sup>2</sup>). Acest cost este considerabil reprezentând aproximativ 41% din cheltuielile totale de protecție a mediului<sup>3</sup> (490 Milioane euro), făcute în România în 1999. Cheltuielile administrative anuale, pentru măsuri privind calitatea aerului, vor trebui să fie la fel de mari - 50 M euro sau 10.2% din cheltuielile totale de protecție a mediului.

#### **Comentariile autorului:**

Autorul acestui studiu are următoarele comentarii:

a. infrastructura administrativă și crearea instituțiilor ar putea fi finalizate în următorii patru ani dacă vor fi alocate pentru acest scop resurse importante. Aceasta pare destul de dificil, luând în considerare că la început doar câteva persoane de la MAPM și ICIM s-au ocupat de probleme privind calitatea aerului; vor trebui repede găsite sursele de finanțare a investițiilor și modurile de acoperire a costurilor de operare;

b. conformarea totală a poluatorilor va fi imposibil de realizat în următorii patru ani luând în considerare investițiile mari necesare pentru aceasta în sectorul industrial (durata investiției, resursele financiare, profitabilitatea companiilor care trebuie să se conformeze etc.);

c. va fi foarte greu de coordonat personalul format din cele 762 de persoane de care este nevoie pentru implementarea directivelor privind calitatea aerului (conform legislației în vigoare); efortul administrativ și de conducere va fi foarte important. Trebuie spus că nu toate instituțiile menționate în Legea 665/2001 pot aduce vreun ajutor pentru implementarea și derularea sistemului de protecție a aerului. De exemplu Ministerul Administrației Publice nu are expertiza în protecția mediului; dacă acest Minister este implicat în protecția aerului ar trebui de asemenea să fie implicat și în managementul deșeurilor și în cel al apei (aceste două domenii sunt puternic legate de municipalități). Implicarea atât de multor instituții ar trebui reconsiderată.

#### **Propunerile autorului:**

**În primul rând**, este importantă crearea<sup>4</sup> Departamentului privind Calitatea Aerului în cadrul MAPM, alcătuit și echipat în acord cu cerințele legale. De asemenea, ar trebui asigurat personal bine pregătit din cadrul MAPM și ICIM, pentru a putea face față problemelor de management al aerului. Pentru aceasta, ar trebui ca salariile să fie stabilite la niveluri care să permită personalului cu experiența și pregătirea necesară să fie atras și reținut, luând în considerare concurența sectorului privat pentru personal calificat. Estimarea nevoilor de instruire trebuie să asigure că, odată ce personalul este recrutat și angajat, orice deficiență de pregătire să poată fi remediată într-o perioadă rezonabilă de timp.

**În al doilea rând**, obligația industriei de a-și monitoriza propriile emisii ar trebui să fie mai strict impusă. Pentru aceasta va fi important să fie creată Agenția Națională de Protecție a Mediului și de asemenea Inspectoratele Regionale de Protecție a Mediului.

**În al treilea rând**, poluatorii vor trebui să plătească pentru crearea sistemului de

<sup>1</sup> Aceste costuri ar putea fi recalculat de îndată ce vor fi definitive măsurile și trasate zonele de monitorizare și va fi făcut inventarul stațiilor.

<sup>2</sup> 2007 este considerat ca anul aderării la UE deci pentru estimările de cost a fost luată în calcul perioada 2003 - 2007.

<sup>3</sup> În 1999, cheltuielile totale de mediu (incluzând investiții și menținere) s-au ridicat la 8000 miliarde lei. Rata de schimb a fost de 16296 lei/Euro. Sursa: Anuarul Statistic al României, 2000

<sup>4</sup> Această propunere a fost făcută de câteva ori înainte dar nu a fost îndeplinită. Ultimul document în care s-a făcut această recomandare a fost *Evaluarea performanțelor României privind mediul*, Comisia Economică a Europei, Comisia asupra Politicii de Mediu, 2001.

monitorizare a aerului și pentru alte cheltuieli legate de acesta. Pentru aceasta ar trebui dezvoltat un sistem de taxe pentru poluarea aerului.

**În al patrulea rând**, sursele financiare ar trebui identificate cât mai devreme pentru a începe implementarea sistemului de monitorizare a aerului și pentru a avea în vedere anul 2007 ca perioadă limită pentru finalizarea implementării depline a legislației privind calitatea aerului (din punct de vedere administrativ și al capacității de creare).

**În al cincilea rând**, va fi folositoare crearea unui Centru de Pregătire pentru tot personalul implicat în implementarea directivelor privind mediul. Acest centru ar putea funcționa sub controlul MAPM și ar putea oferi cursuri și pregătire și pentru specialiști din alte ministere, inspectorate județene, primării, industrie, etc.

**Studiul B1 - 4:****IMPACTUL IMPLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA A STANDARDELOR UNIUNII EUROPENE PENTRU PROTECȚIA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR CU PRIVIRE LA POLUAREA INDUSTRIALĂ**

Acest studiu a evaluat cerințele și costurile instituționale și administrative legate de implementarea în România a Directivei nr. 96/61/CE, din septembrie 1996 privind controlul și prevenirea poluării industriale (IPPC). Această Directivă privește managementul integrat și controlul poluării industriale.

Procesele de producție industrială au o pondere însemnată în poluarea din România și de aceea este foarte important ca aceasta să fie redusă.

În domeniul controlului integrat al poluării industriale situația este următoarea:

- România a solicitat o perioadă de tranziție pentru transpunerea și implementarea Directivei IPPC până în anul 2015;
- transpunerea Directivei IPPC în legislația românească s-a realizat prin Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 34/21 martie 2002 privind prevenirea, reducerea și controlul integrat al poluării;
- inventarul instalațiilor care pot să se afle sub incidența Directivei IPPC este în prezent incomplet; acesta va fi finalizat până la sfârșitul anului 2002.

Estimările privind costurile administrative și instituționale se bazează pe următoarele ipoteze:

- Ministerul Apelor și Protecției Mediului (MAPM) și Ministerul Industriei și Resurselor, la nivel central, autoritățile locale pentru protecția mediului (IPM), ICIM și alte institute de cercetare de la nivel local vor fi principalele instituții implicate în activitățile complexe impuse de legislația adoptată;
- s-au folosit valorile uzuale pentru costurile unitare de muncă și capital.

Principalele costuri de conformare instituțională și administrativă au fost asociate următoarelor activități:

- la nivelul Autorității Centrale pentru protecția mediului - MAPM - (inventarierea operatorilor, elaborarea și diseminarea ghidului metodologic pentru procedurile de autorizare, a ghidului pentru cele mai bune tehnici disponibile, inventarul anual al principalelor emisii și al surselor acestora, comunicarea de date către Uniunea Europeană, etc.);
- la nivelul Inspectoratelor Județene de Protecția Mediului - IPM - (eliberarea și reînnoirea autorizațiilor, inspecție și control, informare și comunicare cu operatorii și cu publicul, etc.).

Pentru întreaga perioadă de 13 ani considerată ca necesară pentru transpunere și conformare, totalul costurilor administrative este de 18 milioane euro; 4,9 milioane euro, aproximativ 27%, sunt cheltuieli de capital și 13,1 milioane euro, circa 73%, sunt cheltuieli de operare și întreținere.

Costurile totale reprezintă circa 3,68 % din totalul cheltuielilor anuale (490 milioane euro înregistrate în România în anul 1999<sup>1</sup>) de protecția mediului; efortul mediu anual însumează 1,37 milioane euro (0,28 % din nivelul costurilor totale de mediu din anul 1999).

<sup>1</sup> Pentru estimare s-au utilizat cheltuielile pentru protecția mediului exprimate în lei, raportate în Anuarul Statistic al României, INS, București, 2000 și cursul de schimb mediu anual din Raportul Anal al Băncii Naționale, București, 2001.



**Principalele recomandări ale autorilor sunt următoarele:**

- înființarea sub egida MAPM a unui Serviciu pentru Controlul Poluării Industriale, în vederea coordonării și supravegherii acțiunilor necesare pentru prevenirea, reducerea și controlul integrat al poluării în România;
- implicarea institutelor românești de cercetare și dezvoltare tehnologică - sub coordonarea MAPM și a Institutului Național de Cercetare și Dezvoltare pentru Protecția Mediului (ICIM)- în elaborarea ghidului pentru evaluarea celor mai bune tehnici disponibile;
- revizuirea și /sau completarea prevederilor OUG nr. 34/2002, cu privire la unele activități și termene de realizare;
- formarea profesională și consultanță pentru personalul din IPM; promovarea deciziilor necesare pentru optimizarea utilizării energiei de către operatorii aflați sub incidența Directivei IPPC; aducerea amplasamentelor care și-au încetat activitatea la parametrii normali pentru o altă destinație.

**Studiul B1 - 5:****IMPACTUL IMPLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA A STANDARDELOR UNIUNII EUROPENE CU PRIVIRE LA ACCIDENTELE MAJORE CARE IMPLICĂ SUBSTANȚE PERICULOASE**

Acest studiu a evaluat cerințele și costurile instituționale și administrative ale implementării Directivei nr. 96/82/CE, (denumită și Seveso II) privind gestiunea accidentelor majore implicând substanțe periculoase.

Scopul Directivei Seveso II are două dimensiuni importante: în primul rând este vorba de prevenirea producerii accidentelor majore ce implică substanțe periculoase; al doilea obiectiv are în vedere limitarea consecințelor - atât asupra sănătății și siguranței persoanelor, cât și asupra mediului - acestor tipuri de accidente, o dată ce ele s-au produs.

Ambele dimensiuni trebuie urmărite simultan în vederea asigurării - de o manieră consistentă și efectivă - a unui înalt nivel de protecție în cadrul Comunității.

În România, situația privind gestiunea riscului este următoarea:

- România nu a solicitat o perioadă de tranziție pentru transpunerea și implementarea Directivei Seveso II;
- transpunerea Directivei Seveso II în legislația românească se va realiza prin Hotărâre de Guvern;
- inventarul instalațiilor care pot să se afle sub incidența Directivei Seveso II este în prezent incomplet; acesta va fi finalizat până la sfârșitul anului 2002.

**Estimările privind costurile se bazează pe următoarele ipoteze:**

- Ministerul Apelor și Protecției Mediului (MAPM) și Inspectoratul pentru Situații de Urgență (ISU) - la nivel central, Inspectoratele pentru Protecția Mediului (IPM), structurile locale ale Inspectoratului pentru Situații de Urgență, Prefecturile, Primăriile și Crucea Roșie - la nivel local, vor fi principalele instituții implicate în activitățile complexe de control al accidentelor majore provocate de substanțe periculoase;
- s-au folosit valori uzuale pentru costurile unitare de muncă și capital.

**Principalele costuri instituționale și administrative de conformare au fost asociate următoarelor activități:**

- inspecția și controlul efectuate de către IPM, structurile locale ale ISU, Prefecturi, Primării și Crucea Roșie;
- formarea profesională (operatori, inspectori din cadrul IPM, MAPM și alte instituții implicate);
- coordonarea, monitorizarea, managementul și administrarea riscului cauzat de accidente majore, efectuate de către Autoritatea Centrală de Protecție a Mediului.

**Potrivit estimărilor, costul administrativ și instituțional total considerat necesar pentru conformarea cu prevederile Directivei Seveso II, este de aproximativ 820.000 euro.**

Principalele componente ale acestui cost sunt: 450.000 euro - cheltuieli curente și 370.000 euro - cheltuieli de capital.

**Costul total reprezintă aproximativ 0,17% din cheltuielile totale pentru protecția mediului din România (490 milioane euro în anul 1999). Toate aceste cheltuieli sunt necesare până în anul 2007.**

**Principalele recomandări ale autorilor sunt următoarele:**

- înființarea, sub egida MAPM, a unui Secretariat de Risc, în vederea coordonării și monitorizării gestiunii riscurilor care pot rezulta din accidente majore;

- evaluarea cerințelor de formare în domeniul protecției mediului și asigurarea cadrului necesar pentru aceste activități. Aceste acțiuni sunt necesare atât pentru implementarea Directivei Seveso II, cât și pentru celelalte reglementări ale protecției mediului din UE.
- înființarea unui Fond de Risc (1.000.000 euro) gestionat de MAPM.

**Sumele alocate acestui fond vor fi acoperite din taxele plătite de operatori pentru autorizare. Acest fond va fi utilizat pentru intervenții urgente în caz de accidente majore și, de asemenea, pentru simularea de accidente majore, o dată la fiecare trei ani, în județele ce au mai mult de 5 instalații aflate sub incidența Directivei Seveso II.**

## **Studiul B1 - 6: METODOLOGII PROPUSE PENTRU ACREDITAREA LABORATOARELOR DE CONTROL AL APEI ȘI MEDIULUI PENTRU CERTIFICAREA SISTEMELOR DE MANAGEMENT DE MEDIU**

*Acreditarea reprezintă recunoașterea de către un organism autorizat a faptului că laboratorul de mediu este capabil să efectueze încercări specifice și să asigure că rezultatele generate pot fi utilizate cu încredere de către autorități și clienți. Metodologiile actuale aplicate în România pentru acreditarea laboratoarelor de mediu, ISO/CEI 17025 și BPL, au fost preluate din legislația UE și sunt în concordanță cu prevederile Acquisului Comunitar. ISO/CEI 17025 este singurul standard recomandat de European Co-operation for Accreditation (EA) - organism specializat al Comisiei Europene, privind acreditarea laboratoarelor de mediu care efectuează analize pentru:*

- epurarea apelor uzate;
- potabilizarea apelor;
- controlul și monitorizarea nivelului de poluare al apelor, solului și aerului;
- studii de impact, bilanțuri și audituri de mediu, evaluarea riscului ecologic;
- litigii la nivel național sau internațional cu privire la poluări accidentale;
- activități de cercetare.

Principiile Bunei Practici de Laborator (BPL) sunt aplicate în laboratoarele care efectuează studii ne-clinice privind sănătatea și siguranța mediului, necesare pentru autorizarea noilor produse chimice.

Sistemul calității BPL nu este specific pentru laboratoarele de mediu, dar poate fi implementat într-un număr mic de laboratoare cu vastă experiență în acest domeniu (în special în laboratoarele de cercetare), care își declară competența de a efectua teste biologice sau fizico-chimice în legătură cu efectul pe care substanțele chimice periculoase îl pot avea asupra mediului.

Implementarea unui sistem al calității aduce îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește organizarea, managementul și modul de desfășurare al activităților în laboratoarele de mediu, care:

- vor efectua analize în condiții legale identice cu cele ale laboratoarelor din UE;
- vor dezvolta cooperarea între laboratoare și alte organizații de profil, prin schimburi de informații și experiență, precum și prin armonizarea metodelor standardizate sau procedurate;
- vor asigura un management performant, va crește numărul de solicitări de analiză, se vor minimiza erorile și implicit se vor reduce reclamațiile de la clienți, se va asigura credibilitatea rezultatelor analitice în fața autorităților și a clienților;
- vor conduce la acceptarea mutuală a datelor referitoare la efectele substanțelor chimice asupra mediului și sănătății, evitându-se astfel repetarea testelor în diferite țări și implicit, economisindu-se timp și resurse.

În prezent, în România, din numărul total de aproximativ 200 laboratoare de mediu, doar 39 au obținut acreditarea. Dintre acestea, 16 aparțin administrației centrale, două administrației locale și 21 companiilor/ întreprinderilor private sau de stat. Ținând cont de rolul important pe care îl dețin laboratoarele de mediu în prevenirea, protecția și îmbunătățirea calității mediului, se impune ca atât la nivelul autorităților centrale și locale, cât și al agenților economici, să se intensifice procesul de acreditare în conformitate cu ISO/CEI 17025, pentru cele 160 de laboratoare de mediu neacreditate la această dată. Pentru aceasta, este necesară alocarea a cel puțin 9.000.000 euro din care:

- 740.000 euro pentru taxele de acreditare;

- minim 8.000.000 euro pentru echipamente noi, reactivi, materiale și amenajarea laboratoarelor în conformitate cu cerințele sistemului calității;
- 150.000 euro pentru instruire.

Implementarea Principiilor Bunei Practici de Laborator în două laboratoare de mediu ar necesita 250.000 euro. Costurile ridicate sunt justificate prin impactul economic, social și ecologic pozitiv care va fi produs prin acreditarea, până la sfârșitul anului 2006, a tuturor laboratoarelor de mediu din România.

**Studiul B1 - 7:****DEZVOLTAREA PREVEDERILOR PENTRU CONSERVAREA NATURII ÎN ROMÂNIA**

România are cea mai mare diversitate biogeografică dintre țările europene: cinci din cele zece regiuni biogeografice ale Europei se regăsesc pe teritoriul României, iar două dintre acestea (stepa și regiunea pontică) se găsesc exclusiv în România. Aderarea României la UE poate contribui semnificativ la îmbogățirea și conservarea capitalului natural al Uniunii Europene. Din păcate, biodiversitatea României nu a fost studiată în concordanță cu regiunile biogeografice europene. Ca și alte țări Phare aflate în procesul de aderare, România nu are un sistem național unic de clasificare a habitatelor. Habitatetele menționate în anexa la Legea 462/2001 nu au coduri de corespondență, nu sunt descrise și nu sunt corelate cu alte sisteme de clasificare folosite pentru capitalul natural al României.

Implementarea în România a Rețelei Natura 2000 va fi dificilă din cauza lipsei de experți instruiți și din cauza răspândirii haotice a datelor existente. La nivel guvernamental dificultățile sunt legate de constrângerile bugetare, de disponibilitatea redusă a resurselor umane profesioniste și de lipsa de experiență necesară pentru managementul ariilor protejate. La nivel județean și la nivel local dificultățile sunt determinate de integrarea slabă a aspectelor de mediu în planificarea dezvoltării, importanța redusă acordată biodiversității, concentrarea interesului doar pe dezvoltarea economică. La nivel științific, dificultățile sunt determinate de abordarea superficială a problemelor manageriale legate de conservarea resurselor naturale, de echipamentul tehnic pentru cartare necorespunzător și de lipsa de comunicare cu agențiile și comunitățile locale.

**Recomandări**

Pentru ca ariile protejate din România să fie incluse în Rețeaua Natura 2000, propunem stabilirea Centrului Național Operativ Natura 2000 (CONNAT 2000) sub autoritatea MAPM. Această structură urmează să stabilească Lista Națională a Ariilor de Interes Special pentru Conservare (ASCI) și Arii de Protecție Specială (SPA) care vor face parte din rețeaua Natura 2000. Sunt necesare măsuri speciale pe trei niveluri de competență (transpunerea completă a legislației comunitare, inventarul ASCI/SPA și protecția siturilor) și pe trei niveluri de autoritate (național, județean și local):

- stabilirea criteriilor necesare pentru desemnarea siturilor de interes comunitar (ASCI și SPA);
- amendarea legilor care privesc protecția naturii;
- pregătirea reglementărilor privind regimul de conservare în zonele cu proprietăți particulare și a unor măsuri de încurajare și compensare;
- pregătirea reglementărilor privind sistemul de management al siturilor, pe baze contractuale;
- amendarea listei de habitate din anexa la Legea 462/2001 prin înregistrarea codurilor EUNIS și a echivalentelor naționale;
- elaborarea unei reglementări pentru dezvoltarea metodologiei de identificare și listare ASCI și SPA și pentru formatul datelor; și
- lansarea Programului Național de Cercetare Natura 2000.

**Beneficiile conformării**

Rețeaua Natura 2000 asigură o bază excelentă de obținere de fonduri de la diferite

instrumente de finanțare, deoarece este singura rețea teritorială de interes comunitar din Europa.

Implementarea Directivelor Habitare și Păsări va fi benefică pentru starea ecosistemelor. De exemplu, prin implementare, se va asigura o protecție adecvată pentru Delta Dunării și pentru siturile din Carpați amenințate de poluare și de schimbarea folosinței terenurilor. Alte beneficii vor rezulta din reducerea presiunii asupra pădurilor, exercitată de poluarea locală și transfrontalieră și dintr-o mai eficientă conservare a speciilor pe cale de dispariție, amenințate sau vulnerabile. De asemenea, se prevăd beneficii sociale, nu numai pentru români, dar și pentru vizitatorii europeni sau din alte părți ale lumii.

Activitățile economice la scară redusă, activitățile tradiționale și turismul vor avea efecte pozitive la nivelul economiei locale și vor contribui la atenuarea unora dintre conflictele locale determinate de cerințele de protecție a unor terenuri. Datorită bogăției în specii a ecosistemelor și acțiunilor de management, turismul are șanse de diversificare și extindere. În câteva țări candidate ariile protejate asigură locuri de muncă pentru managementul siturilor și se prevede o creștere a a numărului lor. Siturile Natura 2000 sunt utile și pentru alte funcții ca, de pildă gospodărirea adecvată a apelor. Reușita în funcționarea rețelei depinde de asigurarea fondurilor necesare pentru management.

### **Costurile conformării**

Structurile existente ar trebui să fie capabile să transpună Directivele fără costuri adiționale; totuși, se prevăd costuri adiționale legate de înființarea Centrului Operativ Național Natura 2000 (CONNAT 2000), procurarea echipamentului necesar, instruirea staff-ului. Inventarierea trebuie completată în cadrul unei strategii naționale comune numită „Programul Național Natura 2000” care acoperă câteva domenii: stocarea datelor, raportarea, colectarea de date, cercetarea, instruire, conferințe, dezbateri publice, educație, conștientizare. Costurile inventarierii, necesare pentru redactarea listei naționale, depind și de numărul de situri care ar urma să fie incluse în rețea ca și de suprafața ariilor protejate. Pot fi prevăzute trei scenarii în raport cu suprafața ariilor protejate cuprinse în siturile inventariate:

- **5,18% din teritoriul României sau 1.200.000 ha (echivalentul suprafețelor protejate existente);**

- 7,5% din teritoriul național sau 1.800.000 ha; și
- 10% din teritoriul național sau 2.400.000 ha (10% este un procent mai apropiat de 15%, care este procentul mediu din statele membre ale UE - ținta ideală ar fi atingerea procentului de 10% în 2006 și de 15% în viitor)

Pentru perioada 2003-2006, costurile medii sunt cuprinse între:

- 16.72 milioane euro pentru scenariul 5% și
- 28.92 milioane euro pentru scenariul 10%.

Costurile de protecție a siturilor depind de măsurile și politicile de promovare a dezvoltării durabile, de achizițiile și arendările de terenuri, de monitorizare și dezvoltare a planurilor de management, de investiții și infrastructură. Costul mediu pentru management este estimat la 80 euro/ha/an. Aceasta este o estimare conservativă bazată pe presupuneri conservative legate de ariile protejate și incluzând numai costurile de management în curs de desfășurare - sunt excluse costurile de achiziționare de terenuri cele de compensare, ori cele de refacere a habitatelor. Costurile de management și protecție a siturilor au fost estimate de la 96 milioane euro pentru scenariul 5% la 192 milioane euro pentru scenariul 10%.

**Studiul B2:****ADOPTAREA DE CĂTRE ROMÂNIA A ELEMENTELOR *ACQUIS* -  
ULUI COMUNITAR REFERITOR LA TRANSPORTUL RUTIER DE  
MĂRFURI**

Acestea au fost domeniile cu probleme, pe care Comisia le-a evidențiat în ultimul Raport privind progresele înregistrate de România.

Negocierile privind Capitolul 9 - „Politica în domeniul transporturilor“ - au început în iunie 2000. România s-a angajat să transpună *acquis*-ul relevant în legislația națională până în decembrie 2003 și s-o implementeze treptat până la 1 ianuarie 2007. Au fost cerute perioade de tranziție pentru Directiva 96/53/CE (mase și dimensiuni) și pentru Directiva 99/62/CE (taxe pentru infrastructura rutieră).

Transportul rutier de mărfuri din România a suferit importante schimbări în ultimii 10 ani. În această perioadă transportul de mărfuri a scăzut dramatic urmărind căderea economică. În același timp însă, ponderea transportului rutier de mărfuri a crescut.

Transportul rutier de mărfuri ca sector de afaceri distinct este în curs de revenire (în prezent numai 30% din transportul rutier de mărfuri este public și 70% este pe cont propriu).

Există o deosebire clară între transportul de mărfuri internațional și cel intern. Pentru transportul internațional de mărfuri, transportatorii folosesc în special vehicule grele care îndeplinesc cerințele tehnice exigente ale standardelor europene pentru a avea acces la această piață de transport. Transportul intern de mărfuri este structurat diferit: se utilizează vehicule vechi, cu performanțe tehnice depășite, iar majoritatea curselor sunt scurte (până la 50 km).

Începând cu anul 1998 numai vehiculele care îndeplinesc condițiile tehnice din standardele UE (sau regulamentele echivalente ECE-UN) pot fi importate în România. De asemenea producția românească de vehicule de marfă este conformă cu standardele UE (cu anumite diferențe privind termenul de aplicare). Este de așteptat să aibă loc o modernizare treptată a parcului rutier de mărfuri, care deja se resimte.

**Metodologie**

Legislația relevantă a fost verificată la 3 niveluri diferite:

1. transpunerea în legislația românească: directivele și regulamentele UE au fost analizate în amănunt și comparate cu legislația și reglementările românești (legi, ordonanțe, hotărâri, ordine, norme) pentru a verifica dacă toate aceste prevederi au fost preluate. Toate diferențele au fost evidențiate. Perioadele de implementare au fost clarificate.

2. implicații asupra operatorilor de transport: implementarea noii legislații se concretizează prin creșterea costurilor pentru operatorii de transport: taxe, costuri pentru echipare (instalarea tahografelor și limitatoarelor de viteză), administrarea costurilor (reorganizarea timpului de lucru pentru șoferi, controale interne, cereri pentru licențe, formare profesională, cooperare cu instituțiile implicate). Pe cât a fost posibil aceste costuri au fost estimate sau cel puțin menționate (numai pentru vehiculele în circulație, reînmatriculate).

3. implicarea instituțiilor: implementarea noii legislații cere prevederi privind instituțiile, care să acopere aspecte ca emiterea documentelor, inspecții curente și întărirea capacității instituționale. Este foarte important ca să fie definite instituțiile necesare, să se prevadă suficient personal, bine pregătit, să existe dotările necesare cu birouri și cu echipament suplimentar. Acestea



determină costuri suplimentare pentru administrația publică, care au fost estimate în limita posibilităților.

### **Dificultăți identificate sau care pot apărea în continuare**

1. suprapuneri și contradicții legislative: în anumite cazuri competențele nu au fost clar definite sau sunt contradictorii (de exemplu atât MLPTL cât și MIR au competente privind tahografele). În unele texte ale legislației românești se folosesc diferite denumiri pentru același element.

2. transpunerea mult prea strictă a legislației UE în legislația românească: în multe cazuri legislația UE permite anumite opțiuni pentru transpunerea națională. Totuși, deseori în legislația românească s-a optat pentru nivele minime foarte stricte (nivele de control ridicate, cerințe tehnice la nivel ridicat). Astfel, în anumite cazuri, transportatorii români trebuie să îndeplinească anumite cerințe mai stricte decât cele din unele țări ale UE.

3. tratament diferit al transportatorilor români față de cei din UE: în anumite cazuri (mase maxime autorizate, perioade de plată pentru Rovigneta) transportatorii din UE beneficiază de un tratament preferențial față de cei români. Aceasta nu duce în mod obligatoriu la distorsiuni pe piață (cel puțin nu înainte ca România să devină membru în UE), dar nu stimulează cooperarea transportatorilor în aplicarea legislației.

4. date statistice insuficiente: orice analiză a efectelor noilor măsuri trebuie să se bazeze pe date disponibile și certe. Aceasta s-a dovedit a fi foarte dificil. Apreciem că modul de colectare al datelor este în curs de îmbunătățire.

5. pentru acest studiu a fost analizată numai o parte din legislația UE și din cea națională. Totuși, sectorul transportului rutier de marfă trebuie să implementeze și alte aspecte care reies din legislația adițională a UE și din cea națională.

6. noua legislație a UE va avea în viitor un impact suplimentar asupra sectorului (reguli pentru conducătorii auto, tahograf digital, accize pentru carburanți). Până acum nu este stabilit când vor fi transpuse în legislația românească și implementate, dar este de așteptat ca să apară costuri suplimentare până în 2007.

### **Principalele recomandări**

În general implementarea completă a legislației UE transpusă și analizată va determina costuri semnificative pentru transportatorii rutieri.

Implementarea completă poate garanta că în câțiva ani vor fi utilizate vehicule care corespund cerințelor tehnice precizate cu respectarea limitelor de viteză și masă, vor fi respectați timpii de conducere și de odihnă, companiile de transport vor fi mai sigure din punct de vedere financiar și mai eficiente. Acestea vor avea efecte pozitive asupra securității rutiere, emisiilor poluante, infrastructurii rutiere și competiției cu transportatorii din UE.

Totuși este posibil ca aceasta să aibă și efecte negative, cum ar fi:

- reducerea numărului operatorilor de transport și a numărului de vehicule, deoarece unele companii nu vor putea să-și permită îndeplinirea cerințelor financiare și nici dotarea cu autovehicule noi
- reducerea numărului de angajați
- creșterea prețurilor de transport rutier cu implicații pentru alte sectoare de activitate
- prețuri mai mari pentru consumatorii finali
- venituri din taxe mai reduse în cazul reducerii numărului de vehicule pentru care se plătesc taxe și reducerea veniturilor din taxe plătite de salariați și din profiturile companiilor.

De asemenea prea multe și complicate cerințe de ordin administrativ și financiar pot conduce la o reacție negativă și la apariția unor modalități de evitare a implementării legislației.

Atenuarea sau eliminarea acestor efecte negative s-ar putea obține prin aplicarea de către autorități a unor măsuri adecvate, luând în considerare interesele partenerilor sociali.

O serie de recomandări în acest scop au fost identificate prin prezentul studiu.

- echiparea vehiculelor cu tahografe și limitatoare de viteză: ea este foarte costisitoare (800 - 850 euro pentru un tahograf nou, 1750 euro pentru un nou limitator de viteze) și va reprezenta un cost foarte ridicat în raport cu valoarea vehiculelor vechi. Din punct de vedere tehnic este dificil de a instala aceste echipamente pe vehiculele vechi. Recomandăm o strategie graduală „push-pull“ care să conducă la eliminarea vehiculelor vechi (stabilind termene rezonabile și înăsprirea inspecțiilor tehnice periodice) și încurajarea achiziționării de noi vehicule (prin taxe stimulativе, prețuri negociabile cu producătorii, acțiuni de „vechi pentru nou“).
- cerințe financiare mai puțin severe pentru transportatorii care activează numai în transportul rutier intern, cel puțin pentru cei care utilizează vehicule foarte mici (mai mici decât 3,5 t) și care activează numai la nivel local (mai puțin de 50 km).
- clarificare și îmbunătățire a consecvențelor legale precizate în studiu
- RO-vigneta: vignetele pe termen scurt să fie disponibile și pentru transportatorii români
- transparența la utilizarea veniturilor din RO-vigneta și alte taxe pentru modernizarea infrastructurii
- îmbunătățirea procedurilor administrative
- proceduri transparente pentru inspecții curente și îmbunătățirea lor
- prevederi bugetare clare pentru administrare și dezvoltare (personal și echipamente)
- *recunoașterea contribuției importante a sectorului de transport rutier de marfă din economia României*

### **Studiul B 3: DESIDEREA CONTULUI DE CAPITAL ÎN ROMÂNIA - O ABORDARE OPTIMĂ**

În 2001, România s-a angajat unilateral să liberalizeze practic mișcările de capital până în 2004, cu mult înainte de data probabilă a aderării la UE. După cum arată acest studiu, există un consens larg între economiști referitor la condițiile necesare pentru o liberalizare deplină a contului de capital (KAL)<sup>1</sup> în economiile emergente; deschiderea KA este un proces complex, care ar trebui să se desfășoare gradual, în pas cu progresele înregistrate pe calea stabilizării macroeconomice, a reformei structurale și a întăririi sistemului financiar. Se argumentează totodată că ar trebui implementate unele tipuri selective de control asupra mișcării capitalului, pentru a atinge o structură mai bună a finanțării internaționale și o autonomie mai mare a politicii monetare în situația în care, dintr-un motiv sau altul, cursul de schimb va trebui legat mai strâns, sau fixat, în raport cu euro.

România a cunoscut în ultimii doi ani o dezinflație considerabilă și o puternică relansare economică. Totodată, rezervele BNR au crescut remarcabil și sectorul bancar a fost drastic curățat în același interval de timp. Dar a afirma că România a atins condiții macroeconomice stabile, că restricțiile bugetare tari operează ca o regulă de bază a economiei și că instituțiile economiei de piață (inclusiv sistemul financiar) funcționează eficient - nu corespunde încă realității. Acest studiu susține că liberalizarea completă și rapidă a contului de capital, așa cum este prevăzută ea în Programul 2004, este foarte riscantă și ar trebui reexaminată.

#### **1. KAL în economiile în tranziție**

Urmând crizei asiatice, în rândul economiștilor s-a răspândit pe scară largă opinia conform căreia o economie emergentă nu ar trebui să liberalizeze contul de capital dacă nu sunt îndeplinite câteva condiții fundamentale. Liberalizarea contului de capital poate să conducă la creșterea concentrării pe piață și a puterii de piață a unor firme. Încă mai important, ea poate genera condițiile creșterii instabilității economice, când perioadele de entuziasm și dezvoltare accelerată sunt urmate de crize puternice și de stagnare.

Ca reguli de bază, o țară nu trebuie să procedeze la liberalizarea completă a contului de capital dacă nu reușește ca:

- inflația să fie ținută sub control, cursul de schimb să se stabilizeze și să obțină suficientă credibilitate economică externă;
- deficitul bugetar și angajamentele extra-bugetare ale statului să se încadreze în limite rezonabile;
- gradul de îndatorare externă (publică și privată) să nu fie excesiv;
- sistemul financiar să aibă o dezvoltare suficientă și să fie implementate reguli prudențiale eficiente;
- politica de concurență să fie întărită;

Construirea unui plan adecvat de secvențializare a liberalizării KA trebuie să țină seama de tipul de regim valutar folosit. Astfel, o țară care optează pentru un curs de schimb flexibil trebuie să fie atentă cu liberalizarea intrărilor de capital, care riscă să facă inoperantă politica sa fiscală. O țară care adoptă un curs de schimb fix devine automat vulnerabilă la atacuri speculative asupra parității monedei naționale în contextul liberalizării depline a KA. În fața unei crize de încredere, țara

<sup>1</sup> KAL - Capital account liberalization

respectivă se poate confrunta cu ieșiri masive de capital care pot induce un echilibru „prost”, validând așteptările pesimiste inițiale.

UE impune tuturor țărilor candidate să își deschidă contul de capital până la momentul aderării. Pentru țările din primul val, precum Republica Cehă, Polonia, Ungaria, aceasta este o chestiune de doi ani. Majoritatea acestor țări au realizat progrese importante cu privire la stabilizarea macroeconomică, reforma structurală și în domeniul special al creării unui sistem financiar solid. Pentru ele, riscurile asociate deschiderii contului curent par diminuate. Alte economii în tranziție au încă de depășit dificultăți. În România, de exemplu, inflația este încă ridicată și sectorul financiar este insuficient dezvoltat. În acest context, deschiderea rapidă și nediferențiată a KA poate conduce la perturbări majore.

Țările în tranziție mai puțin dezvoltate ar putea lua în calcul posibilitatea aplicării unor măsuri selective de control al capitalului. Ar putea fi atractivă în special, după modelul chilian, obligativitatea unor rezerve neremunerate pe termen scurt pentru orice intrare de capital, care să favorizeze investițiile pe termen lung în detrimentul finanțărilor pe termen scurt. Aceste țări ar trebui, de asemenea, să poată preveni speculațiile asupra monedei proprii, mai ales dacă banca centrală urmărește o țintă a cursului de schimb. De aceea, s-ar putea construi un set de controale asupra ieșirilor bruște și masive de capital, chiar dacă astfel de controale nu ar ajunge să fie aplicate vreodată. În sfârșit, unii ar putea intenționa să limiteze gradul de penetrare a capitalului străin în sectorul bancar, pentru a reduce mobilitatea ieșirilor de capital în preajma unei crize. Politica de concurență trebuie să fie suficient de puternică ca să prevină formarea unor monopoluri puternice.

Pe parcursul procesului de aderare la UE, se diminuează controlul asupra politicii monetare și valutare, iar rolul politicii fiscale devine tot mai important. Pentru România, înăsprirea politicii fiscale împreună cu impunerea de constrângeri bugetare tari (și, implicit, reducerea deficitelor quasi-fiscale) rămâne principala problemă pentru factorii de decizie: până acum politicile expansioniste au alternat cu episoade scurte de înăsprire a constrângerilor bugetare, deficiturile quasi-fiscale au rămas mari, și colectarea taxelor este nesatisfăcătoare. Dacă KAL are loc rapid, apare riscul major de a asista la creșterea deficitului bugetar împreună cu cel comercial.

## **2. Principale vulnerabilități ale economiei românești în contextul deschiderii contului de capital (KAL)**

Condițiile esențiale cerute pentru liberalizarea tranzacțiilor de capital sunt: existența unui cadru macroeconomic propice creșterii susținute, eliminarea marilor dezechilibre structurale și funcționarea unui sistem financiar solid într-un cadru operațional și de reglementare testat.

Această lucrare a indentificat vulnerabilități cheie ale economiei românești asociate KAL:

- inflația ridicată.
- nivelul scăzut de monetizare și intermediere financiară.
- volatilitatea ridicată a fluxurilor de capital pe termen scurt.
- restructurarea insuficientă a sectorului real.
- slaba guvernanză corporativă.
- aplicarea slabă a legii în sectorul financiar.
- starea piețelor de capital, de asigurări și de derivative și faptul că mecanismele lor de supraveghere nu sunt testate.
- sursele de profitabilitate și eficiența scăzută a băncilor.

### 3. Analiza actualului calendar al KAL

România s-a angajat să liberalizeze mișcările de capital în concordanță cu *acquis*-ul comunitar referitor la libera circulație a capitalului. Este necesar să menționăm că *acquis*-ul nu conține obligații precise, și nici nu impune pașii procedurali în privința modului în care trebuie etapizată liberalizarea contului de capital. Conform calendarului actual, KAL este etapizată pe o perioadă de trei ani, cu numai două excepții - una referitoare la instrumente specifice de pe piața monetară, și alta referitoare la achizițiile de terenuri de către nerezidenți. Analizând calendarul actual de liberalizare, în contextul slăbiciunilor macroeconomice, structurale și financiare ale României, se pot face următoarele observații:

- procesul KAL pare imprudent (prea ambițios) comprimat în timp (majoritatea măsurilor sunt luate în intervalul 2001 - ianuarie 2004). În această privință, România ar surclasa toate statele membre UE, care au urmat un program de liberalizare mult mai încet.
- calendarul KAL nu discriminează în practică între fluxurile de capital pe termen lung și cele pe termen scurt; restricțiile după maturitatea capitalului sunt de scurtă durată (un an) și, în unele cazuri, liberalizarea fluxurilor pe termen scurt nu este însoțită de măsuri prudențiale adecvate.
- calendarul KAL nu diferențiază practic între intrările de capital și ieșirile de capital.
- programul promovează liberalizarea nediferențiată și completă a fluxurilor de capital.

#### Recomandări

În locul unui calendar predeterminat, să se adopte logica secvențializării: înlăturarea barierelor trebuie făcută numai când sunt îndeplinite condiții și criteriile macroeconomice și structurale bine definite (principiul condiționării).

Referitor la calendarul KAL, recomandăm următoarele:

- să se introducă rezerve obligatorii neremunerate (URR) pentru investițiile sau creditele în valută.
- BNR ar trebui să practice un sistem de rezerve obligatorii diferențiate la depozitele în valută ale băncilor.
- să se stabilească limite (plafoane) pentru sectorul corporatist și pentru autoritățile locale în contractarea de credite pe termen scurt (sub un an) de la bănci și instituții financiare din străinătate.
- să se interzică băncilor folosirea instrumentelor datoriei pe termen scurt (titluri de stat, creanțe asupra firmelor, creanțe asupra autorităților locale) drept colaterale pentru împrumuturi în valută din străinătate. Trebuie prevenită explicit liberalizarea „prin ușa din spate” și folosirea instrumentelor colaterale trebuie atent supravegheată.
- să fie menținută cerința de autorizare, din partea BNR, pentru toate tipurile de garanții, credite și împrumuturi financiare pe termen scurt pentru sectorul corporatist. Autorizația ar trebui acordată pe baza unui criteriu combinat, cum ar fi îmbunătățirea clară a situației arieratelor, printr-o analiză de la caz la caz.
- să fie sprijinită crearea unei agenții independente de rating pentru datoria firmelor și a municipalităților.
- cumpărările de acțiuni, obligațiuni și alte titluri în străinătate, tranzacționate sau nu pe piețe externe de capital, să aibă nevoie de autorizarea organismului de supraveghere competent.
- să se reimpună cerința de autorizare, din partea organismului de supraveghere competent,

pentru transferurile externe legate de contracte de asigurări în sectorul corporatist. Autorizația ar trebui acordată într-un plafon (ca procent dintr-un indicator de performanță la nivel corporatist - care urmează să fie stabilit ulterior).

Cu privire la mixul de politici, recomandăm următoarele:

- să se amelioreze calitatea creșterii economice, să se stabilizeze performanțele macroeconomice și să se îmbunătățească credibilitatea politicii economice.
- să se asigure că aprecierea reală a cursului de schimb este susținută de câștigurile de productivitate.
- să fie avansate reformele structurale, pentru a sprijini dezvoltarea sistemului financiar.
- să fie atent monitorizat progresul în direcția întăririi aplicării regulamentelor bancare și financiare.
- consolidarea rezervelor valutare este justificată, dar nu se poate merge la infinit cu creșterea rezervelor. Costul sterilizării trebuie luat în calcul. Totodată, într-un regim de curs flexibil, sunt necesare mai puține rezerve.
- să fie dezvoltată și sprijinită politica de concurență.
- să se asigure că decizia privind soarta Băncii Comerciale Române (BCR) așează sistemul bancar pe baze și mai solide și este de natură să sprijine eforturile BNR în cazul unor tensiuni în balanța de plăți și al unor retrageri de capital.

În opinia noastră, România ar putea rediscuta cu UE capitolul privind deschiderea contului de capital. Aceasta este o opțiune fezabilă, pentru că UE nu obligă România să își liberalizeze KA atât de mult în avans față de data aderării, și nu are preferințe explicite pentru un anumit tip de etapizare a KA. Recomandările din acest studiu pot fi considerate ca o bază pentru renegociere.

O altă soluție, un optim de gradul doi, ar fi ca România să cadă de acord cu UE, în cadrul deja negociat, că praguri-cheie necesare pentru o KAL reușită sunt greu de atins și că este nevoie de un alt calendar (mai extins în timp și elaborat pe conceptul de etapizare). În acest caz, trebuie cerute derogări specifice (recomandările acestui studiu pot fi de asemenea orientative în identificarea derogărilor necesare).

## **Studiul B 4: IMPACTUL PENTRU ROMÂNIA AL INTRODUCERII CONTABILITĂȚII DE ANGAJAMENTE PENTRU INSTITUȚIILE PUBLICE**

Ministerul Finanțelor Publice din România a demarat acțiunea de introducere a unui sistem bazat pe contabilitatea de angajamente pentru instituțiile publice, începând cu anul 2003. Regulile contabile care vor fi adoptate se vor baza pe Directivele europene nr. 4 și nr. 7 și Sistemul European de Conturi (ESA 95).

Ministerul Finanțelor Publice a implementat deja cu succes Legea contabilității nr.82/1991 pentru societăți comerciale, bănci, societăți de asigurări, instituții publice etc. În continuare, obiectivul său este de a continua adoptarea standardelor internaționale pentru instituțiile publice.

Pentru a realiza tranziția la contabilitatea de angajamente este importantă începerea în timp util a pregătirilor la nivel național. Cei mai importanți pași inițiali sunt:

- lansarea programelor de pregătire în contabilitate, tehnologia informației și terminologie;
- stabilirea contactelor la nivel de expert în UE și statele membre;
- evaluarea calității sistemului actual bazat pe contabilitatea de casă în lumina Directivelor europene nr. 4 și nr. 7 și ale Standardelor Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public (IPSAS)<sup>1</sup>.

Procesul de tranziție se îmbunătățește dacă există un mandat clar susținut prin angajament politic, de către instituțiile centrale și persoanele oficiale-cheie, cu resurse adecvate: umane, tehnice, tehnologia informației și financiare. Un bun management global al proiectelor este vital. Se așteaptă un progres satisfăcător în România cu sprijinul Ministerului Finanțelor Publice angajat să propună legislația adecvată necesară furnizării unei ratificări formale către noul sistem de contabilitate bazat pe angajamente.

### **Cadrul legal**

În completarea Legii contabilității nr. 82/1991, prevederile fundamentale reglementează sistemele de contabilitate pentru guvern, întreprinderile aflate în proprietatea statului și societăți comerciale. Aceste prevederi detaliază anumite principii contabile, dintre care unele sunt adoptate de către instituțiile publice. România respectă în toate aspectele importante reglementările în vigoare în Uniunea Europeană referitoare la pregătirea conturilor guvernamentale. La rândul său, Uniunea Europeană este angajată să adopte standardele internaționale de contabilitate (SIC). Principiile contabile conținute în sistemul legal în vigoare în România trebuie extinse și redefinite pentru a reflecta GAAP<sup>2</sup> și apoi adoptate printr-o nouă legislație de către întreprinderile aflate în proprietatea statului și guvern.

### **Beneficiile contabilității de angajamente**

Sistemul contabilității de angajamente bazat pe GAAP îmbunătățește managementul financiar al entităților raportoare în următoarele aspecte:

- eșalonarea eficientă a resurselor controlate de către entitate;

<sup>1</sup> IPSAS - International Public Sector Accounting Standards

<sup>2</sup> GAAP - Generally Accepted Accounting Principles

- evaluarea performanței în particular pentru entități, care concurează pe piețe similare;
- situația poziției financiare a guvernului cu privire la active și obligații (patrimoniu);
- asigurarea controlului financiar prin măsurarea performanței trecute pentru furnizarea unei baze pentru deciziile viitoare.

Un beneficiu este îmbunătățirea informației statistice pentru factorii de decizie interni și pentru organismele internaționale cum ar fi FMI și OECD.

Un alt beneficiu este furnizarea unui sistem al responsabilității, care poate fi folosit de Parlament în ultimă instanță pentru evaluarea performanței aflate în responsabilitatea guvernului.

Stabilirea procedurilor contabile și a rezultatelor relevante pentru finanțarea de la UE îmbunătățește eficiența și viteza investițiilor interne.

**De noul sistem contabil beneficiază și alți utilizatori potențiali. Guvernul deține o parte semnificativă a tuturor întreprinderilor și adoptarea politicilor bazate pe GAAP va îmbunătăți abilitatea acestor entități de a căuta finanțare în sectorul privat.**

**Tranziția: Tranziția către sistemul complet al conturilor aparținând contabilității publice bazat pe angajamente este o sarcină care va fi eșalonată de-a lungul mai multor ani (estimată la 6-7 ani). Pentru a îmbunătăți succesul implementării se recomandă ca perioada de tranziție să fie împărțită în perioade distincte, în care întreprinderile aflate în proprietatea statului, ca entități separate să fie primele care să utilizeze contabilitatea de angajamente bazată pe GAAP. Adoptarea politicilor care sunt relevante atât pentru stat cât și pentru sectorul privat va urma după acestea.**

Compatibilitatea cu UE: în cadrul UE, statele membre adoptă reguli contabile care sunt diferite pentru fiecare țară în parte și care variază de la un sistem parțial al contabilității de angajamente la unul complet. Acest raport se bazează pe recomandarea ca România să-și dezvolte propriile GAAP, care să fie în concordanță cu actualele reguli europene, dar care să fie în același timp adecvate circumstanțelor țării și sectorului său public. Este evident că de-a lungul perioadei de tranziție chiar regulile europene se vor modifica pe măsura îmbunătățirii practicii și aderarea unor noi state. Documentul de lucru european pentru modernizarea procedurilor contabile face referire la îmbunătățirea sistemelor de contabilitate divizate între contabilitatea bugetară și de angajamente. Acesta se referă la „sistemul contabilității integrate”. Acest document UE propune într-un mod clar adoptarea principiilor provenite din IPSAS1<sup>3</sup>.

Chestiuni legale și administrative: O clasificare a conturilor în scopul redactării situațiilor financiare derivă din legea fundamentală. În scopul tranziției la contabilitatea de angajamente va fi necesară adoptarea legislației care să permită ca descrierile codificate ale operațiunilor conținute în diverse reglementări să fie modificate astfel încât să reflecte noile modalități de prezentare solicitate. Toate formularele oficiale și toate procesele cerute pentru reflectarea operațiunilor vor fi modificate pentru a ilustra aceste schimbări.

### **Programul consolidării**

Se apreciază că implementarea sistemului complet al conturilor aparținând contabilității publice va presupune consolidarea informației financiare a societăților comerciale precum și a administrației centrale și locale. Această acțiune nu a mai fost înfăptuită până în prezent pentru instituțiile publice din România și se așteaptă ca aceasta să reprezinte un proces îndelungat, în

<sup>3</sup> IPSAS1 - Prezentarea situațiilor financiare



special datorită includerii informațiilor locale și regionale. În acest fel, se propune ca includerea sistemului complet al conturilor aparținând contabilității publice să urmeze după adoptarea GAAP pentru instituțiile publice în anul 2006.

### **Consultarea**

În scurta perioadă avută la dispoziție pentru efectuarea acestui studiu a fost pregătit un chestionar pentru a fi trimis Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Integrării și Curții de Conturi. Distribuirea acestor chestionare a coincis cu perioada de vacanță și răspunsurile nu au sosit în timp util pentru pregătirea acestui raport. Considerăm că este importantă participarea acestor instituții în pregătirea politicilor bazate pe GAAP. În plus, se recomandă ca alți experți naționali cum ar fi Corpul Experților Contabili Autorizați și alți experți din afara țării, din statele membre, să fie consultați ca parte a programului de tranziție.

### **Costul contabilității de angajamente**

**Raportul a examinat costurile de începere și de continuare ale introducerii contabilității de angajamente.**

Concluzia este că acestea nu sunt prohibitive. Nu este posibilă prezentarea în costuri a celor induse de modificările standardelor și directivelor UE, care sunt prevăzute să se modifice după o anumită perioadă de timp. Domeniile luate în considerare în estimarea costurilor sunt cele cu pregătirea personalului, tehnologia informației, costurile de oportunitate, dezvoltarea tehnică și consultarea experților străini.

Costul total estimat realist pentru implementarea sistemului contabilității de angajamente este de aproximativ 3,8 milioane euro. Costurile anuale estimate pe aceeași bază sunt de aproximativ 900000 euro.

Aceste costuri vor fi cuprinse în bugetul de stat și este probabilă finanțarea parțială a costurilor de dezvoltare de către UE și alte organisme internaționale. Costurile estimate au fost calculate pe baza indicilor statistici, în conformitate cu ESA 95 și fac parte din tranziția la contabilitatea de angajamente neformând o componentă distinctă a costurilor de dezvoltare. Costurile anuale de implementare se vor reduce semnificativ după perioada de tranziție datorită familiarizării cu procesul tranziției utilizarea hardware-ului, software-ului și sistemelor IT și economiilor de scară.

### **Concluzii și propuneri**

La pregătirea acestui raport am inclus un număr de propuneri pentru ca România să-și maximizeze beneficiile potențiale ce decurg din tranziția la contabilitatea de angajamente. Acestea includ următoarele:

- Reglementări financiare
- Pregătirea și validarea conturilor prin procesul de auditare și a politicilor adoptate vor îmbunătăți mediul reglementărilor financiare atât pentru guvern cât și pentru entitățile pe care le controlează.
- Implementarea programelor pilot

Anterior implementării complete a propunerilor pentru contabilitatea de angajamente în

sectorul public este important ca programele pilot să fie implementate atât în cadrul entităților independente cât și în cadrul departamentelor guvernamentale pentru evaluarea gradului de dificultate și a oricărei probleme potențiale care poate apărea.

- Avuția netă a statului

**Pentru prima dată în istoria sa România va fi în poziția de a inventaria, înregistra și estima ansamblul activelor minus obligațiile asociate.**

### **Instrumente financiare**

Noul sistem contabil va permite României un acces mai bun la fondurile și subvențiile externe. Aceasta poate conduce la dezvoltarea instrumentelor financiare cum ar fi obligațiunile guvernamentale, titlurile și instrumentele derivate, care pot asista în accesarea unor noi surse de fonduri internaționale.

Ministerul Finanțelor Publice a stabilit ca termen anul 2003 pentru armonizarea standardelor cu cele ale Uniunii Europene în sectorul public. Aceasta ar trebui să fie tratată ca prim stadiu al implementării unui sistem de contabilitate de angajamente complet bazat pe GAAP românești. Obiectivul este de a respecta termenul de 2006 pentru implementarea regulilor GAAP pentru întreprinderile aflate în proprietatea statului, înainte de adoptarea acestor politici la nivelul tuturor entităților controlate de guvern.

**Studiul B 5:****IMPLICAȚIILE ADERĂRII ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ  
ASUPRA INSTITUȚIILOR DIN SECTORUL PUBLIC**

România trebuie să dezvolte un set de instituții publice și procedurile administrative asociate acestora, lucru care îi va permite satisfacerea atât a necesităților populației cât și a responsabilităților ce decurg din implementarea *acquis*-ului comunitar. Principalul obiectiv al acestui studiu este să ofere o privire de ansamblu asupra cerințelor instituționale ale implementării *acquis*-ului comunitar în România. S-a efectuat o analiză inițială a resurselor necesare pentru crearea structurilor instituționale adecvate și a procedurilor administrative care să susțină implementarea acestora. S-a elaborat, de asemenea, un set de recomandări, în ordinea priorității, pentru dezvoltarea continuă a acestui sistem, conform cu prevederile legale în vigoare din România.

Primele evenimente-cheie în cadrul Reformei Administrației Publice au avut loc la mijlocul anilor '90, urmate de programe de asistență orientate pe reforma și dezvoltarea administrației publice centrale și locale. În 1997, o serie de „Principii ale Reformei Administrației Publice” au fost formulate de guvern și au constituit o preocupare majoră a primului *Program Național de Aderare la Uniunea Europeană*, elaborat în mai 2000. Acestea au suferit modificări ulterioare, dar principalele prevederi ale separării domeniilor politic și administrativ și crearea unui serviciu civil apolitic încă fac parte din cea mai recentă strategie alcătuită de guvernul actual.

Suportul financiar total acordat de UE acestui sector este în jur de 22,5 milioane euro. Programul Phare 2001 „pentru întărirea capacității administrative” include mai multe proiecte ce se ocupă, în principal, cu administrația publică centrală. Phare 2002 vizează întărirea capacității instituționale a administrației publice din România pentru realizarea descentralizării fiscale.

Coerența *Planului Național de Dezvoltare 2000-2002* (mai 2000) este subliniată și de *Programul Național de Aderare a României la UE* (PNAR, iunie 2001), care este un bun exemplu al strategiei coordonate de aderare. Capitolul cinci al PNAR este dedicat în întregime reformei administrației publice și pune accentul pe o administrație publică funcționând în mod satisfăcător, fără de care obiectivele guvernului devin mult mai greu de atins.

Raportul Anual pe 2001 al UE despre evoluția României către aderare nu a inclus în mod special comentarii pozitive despre acest aspect. În ultimii 12 ani s-au produs procese ale reformei, dar rămân încă multe lucruri de făcut. Procesul nu este complet încă și evoluează în continuare.

În ciuda faptului că nu există rețete general-acceptate în cadrul UE, referitoare la forma și dimensiunile administrației publice, Directoratul General pentru Extindere a pregătit, cu ajutorul tuturor direcțiilor generale și tuturor serviciilor, un catalog al principalelor structuri administrative necesare pentru implementarea *acquis*-ului, sub diversele sale aspecte.

Catalogul este alcătuit din fișe - una pentru fiecare capitol de negociere - care caută să ofere, pentru fiecare parte a *acquis*-ului, o listă a structurilor administrative: cerute explicit de *acquis*; necerute în mod explicit de *acquis*, dar necesare pentru o implementare eficientă a *acquis*-ului. Pentru fiecare din aceste structuri, este dată o indicație asupra:

- funcțiunilor-cheie pe care structurile respective trebuie să le îndeplinească;
- caracteristicilor fundamentale pe care aceste structuri trebuie să le aibă pentru îndeplinirea respectivelor funcțiuni.

Catalogul oferă niște cadre orientative pe baza cărora poate fi făcută o evaluare a capacității

administrative pentru fiecare capitol al *acquis*-ului, precum și a performanței structurilor administrative relevante. Aceasta se referă atât la modul în care aceste structuri își îndeplinesc funcțiile (de exemplu: independență, transparență), precum și la efectele utile pe care aceste structuri le produc.

Studiul constă în principal dintr-o analiză, pe capitole de negociere, a progresului României către realizarea structurilor administrative implicite și explicite necesare pentru adoptarea *acquis*-ului, împreună cu elementele-cheie ale situației României relevante pentru procesul de aderare, precum și capacitatea și structurile administrative corespunzătoare. Acest capitol este urmat de un sumar al punctelor cheie ce reies din studiile adiacente. Acestea au fost completate de elemente reieșite dintr-o serie de interviuri ce au avut loc ca parte a acestui studiu. Elementele în discuție includ următoarele aspecte:

- Este nevoie de o mai clară autoritate și responsabilitate în cadrul administrației publice. Cea mai mare parte, dacă nu întreaga autoritate și responsabilitate, sunt concentrate la nivelurile cele mai înalte, având ca rezultat faptul că administrația publică este incapabilă, și poate nedoritoare, de a lua decizii și a întreprinde acțiuni fără acord prealabil.
- Este nevoie de abordări pe termen lung asupra problemelor, care să reziste presiunii de a trata evenimentele aflate în desfășurare. Se acordă prea multă atenție rezolvării problemelor zilnice imediate, fără a se considera abordarea pe termen lung.
- Au fost alcătuite echipe de lucru („task forces“) pentru fiecare capitol al *acquis*-ului, sub coordonarea unui minister, din echipă făcând parte și reprezentanți din alte ministere ce sunt implicate în elemente legate de acel capitol. Deși se poate înțelege faptul că acum se pune accent pe închiderea fiecărui capitol, se pare că sunt foarte puține încercări, dacă nu chiar nici una, de a lua în considerare problemele mai importante pe care le implică implementarea, o dată ce România va deveni stat membru al UE.
- Administrația publică ar trebui să fie un corp apolitic, iar aceasta ar trebui să producă schimbări în domeniul politic. În mod clar, este nevoie de un corp profesional în administrația publică care poate să atragă personal de calitate cărora să li se poată oferi dezvoltare în activitatea actuală, precum și oportunități viitoare de carieră în cadrul unor niveluri superioare ale serviciului - scopul ar trebui să fie calitatea, nu cantitatea.
- În viitor, România ar trebui să folosească din plin experiența altor state est-europene și foste comuniste care vor deveni membre ale UE. Acestea pot fi o sursă foarte valoroasă de informații și consiliere, atât din punctul de vedere al efectelor pozitive, cât și a ceea ce este inutil.
- Experiența a arătat că implementarea - a face lucrurile să meargă - este cel mai dificil dintre procese. Este momentul când dacă ceva ar putea să nu funcționeze, așa se va întâmpla. Planificarea detaliată în avans este un element esențial al pregătirii necesare pentru această etapă, dar numai aceasta, la rândul său, nu asigură cu certitudine succesul.
- Toate ministerele vor fi implicate în procesul implementării reformei pentru a se atinge obiectivele după terminarea negocierilor de aderare la UE. Aceasta presupune ca fiecare minister să alcătuiască câte o „hartă a reformei“ însoțită de indicatori obiectivi, astfel încât să poată fi monitorizat progresul către atingerea diferitelor obiective fixate și să se poată lua, la

nevoie, acțiuni corective.

- Pe parcursul ultimilor zece ani, a avut loc o maturizare treptată a zonei politice, dar influența politică ulterioară fiecăror alegeri a avut un impact negativ major asupra continuității administrației publice, care este un element-cheie în implementarea reformei. Acum este timpul potrivit pentru a determina o separare între zonele influenței politice și administrative, separare care poate pune bazele unei administrații publice stabile, cu experiențe și cunoștințe corespunzătoare, care să conducă România de-a lungul dificilului drum al implementării *acquis*-ului.

- Legislația este un factor-cheie în procesul implementării rezultatelor ce vor urma negocierii capitolelor *acquis*-ului. Prea des s-a presupus ca odată legislația publicată, aceasta a și fost implementată, ceea ce nu este cazul; de multe ori legislația anterioară nu a fost eliminată când au intrat în vigoare noile legi, ceea ce a dus la confuzie și poate, mai mult, la posibilitatea cetățenilor de a eluda prevederile ambelor legi (cea veche și cea nouă).

- Ca parte a atenției acordate implementării, departamentele de integrare europeană trebuie să consacre timp pentru a se dedica conștientizării celorlalți. Comunicarea nu a fost niciodată un punct forte în domeniile politic sau administrativ - acesta este un element cultural inerent rămas din decadele precedente. Integrarea europeană oferă scuza perfectă pentru trecerea de la obiceiurile anterioare ale informației limitate la o nouă eră, în care puțin sau chiar nimic nu este cu adevărat „confidențial“, iar comunicarea este privită mai degrabă ca o activitate cotidiană normală decât ca una ce trebuie protejată și monitorizată îndeaproape.

- Concomitent cu implementarea, controlul este un mecanism necesar pentru succes, în sensul de a avea unități de măsură clare ce pot arăta progresul făcut, comparativ cu planul, și care pot indica nevoia unor măsuri corective, când este nevoie. Ținând cont că, în multe cazuri, mai multe ministere vor fi implicate în implementarea rezultatelor negocierii *acquis*-ului, aceasta necesită rețele de comunicare stabilă între și în cadrul ministerelor; aceste rețele ar trebui extinse la cel puțin două niveluri sub Secretarul de Stat sau chiar mai departe în unele situații specifice.

- Abordarea actuală este de a numi cei mai buni tehnicieni în poziții manageriale din cadrul administrației publice, dar nu s-a întreprins aproape nimic în a le oferi uneltele necesare pentru desfășurarea noului lor rol într-o manieră satisfăcătoare. Au fost făcute o serie de „analize ale nevoilor de instruire“ în cadrul administrației publice în ultimii zece ani și toate au arătat nevoia unei pregătiri în domenii ale managementului, ca un mecanism pentru îmbunătățirea performanței administrației publice.

- Schimbarea este esențială pentru eliminarea procedurilor birocratice și pentru a conferi autoritatea și responsabilitatea necesare celor care au capacitatea de a desfășura serviciile de înaltă calitate dorite. Aceasta necesită, în mod clar, o schimbare majoră a orientării activității pentru domeniile „politic“ și „administrativ“, dar poate da rezultate benefice printr-un serviciu mai bun cu mai puțini oameni.

- Administrația publică nu este actualmente o unitate integrată care se vede pe sine ca o organizație al cărei scop-cheie este de a oferi servicii publicului, cel care o plătește. Pentru funcționarii publici dintr-un anumit minister nu există un alt sentiment de apartenență la un

corp comun decât acela de a fi parte dintr-un grup/departament având șeful desemnat bine-cunoscut.

- Sume considerabile de bani au fost disponibile pentru România, atât în perioada pre-, cât și post- aderare, atât din fonduri UE, cât și de la alți donatori. Este de dorit, în mod cert, ca aceste fonduri să fie integrate în bugetul de stat și ar fi normală înființarea unei Agenții separate care să monitorizeze, dar nu să controleze, primirea și distribuirea fondurilor.

**Recomandările studiului:**

- o definiție mai clară a autorității și responsabilității în cadrul administrației publice;
- îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel instituțional;
- o mai bună înțelegere a procesului de aderare la UE;
- crearea unei Agenții separate care să coordoneze și monitorizeze - dar nu să controleze - primirea și distribuirea fondurilor de la UE și de la alți donatori;
- creșterea profesionalismului și stabilității funcționarilor publici;
- un sistem legislativ adecvat și stabil referitor la administrația publică;
- comunicare și coordonare mai bune și mai strânse;
- utilizare mai bună a TI&C<sup>1</sup> pentru a susține și îmbunătăți comunicarea și procesul decizional;
- folosirea experienței țărilor ex-comuniste din Europa de Est care devin deja state membre ale UE;
- folosirea materialului din acest studiu pentru cercetări viitoare aprofundate asupra unor chestiuni ale administrației publice.

---

<sup>3</sup> TI&C = Tehnologia (modernă) a Informației și a Comunicațiilor

**Studiul B 6:****IMPACTUL DREPTULUI DE PROPRIETATE AL NEREZIDENTILOR ȘI APATRIZILOR ASUPRA BUGETULUI NAȚIONAL**

Una din cele mai delicate probleme, conținute în cadrul acestui capitol o reprezintă dreptul străinilor de a investi liber în achiziții de proprietăți. În corelație cu acest fapt, unele state candidate au cerut și au obținut perioade de tranziție, iar România nu a făcut excepție de la această solicitare.

În general, condiția de rezidență este una dintre metodele cele mai uzitate de restricționare sau prevenire a dobândirii de terenuri în proprietate de către persoane care nu sunt naționali sau cetățeni. Această condiție este parțial folosită de statele membre, pentru a se asigura că proprietarii absenți, care ar fi mai puțin înclinați să utilizeze pământul în mod productiv pentru a contribui la economia statului, nu dețin terenuri în proprietate. Scopul reglementărilor în vigoare este adesea acela de protejare a pământului agricol pentru utilizare activă. Aceste reglementări reflectă de asemenea preocupări conexe pentru proprietarii de terenuri vacante, care fiind absenți nu contribuie efectiv la creșterea economică. Prin urmare, este considerată justificată acordarea drepturilor de proprietate doar străinilor rezidenți.

Cu privire la textele europene (secțiunea 1.1.2), deși nici unul dintre tratatele succesive din istoria Uniunii nu reglementează proprietatea, unul dintre principalele scopuri ale creatorilor politici europene a fost crearea abilității statelor membre de a introduce și/sau menține legislația, care constrânge libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului. Libera circulație a capitalului reprezintă baza formării unei piețe unice și a încurajării celorlalte libertăți democratice. Elemente ale *acquis*-ului privind drepturile de proprietate sunt, așadar, dispersate în diverse capitole din tratate și nu numai în acelea care se referă la cele patru libertăți, ci și în dispozițiile privind libertatea stabilirii reședinței.

Studiul a fost realizat pentru observarea practicii în domeniul drepturilor de proprietate asupra pământului în statele membre ale Uniunii Europene, în statele non-membre selectate, precum și în țările candidate (secțiunea 1.1.3.2.). Concluzia noastră este că din moment ce dreptul internațional nu pune accent pe dreptul statelor de a restricționa sau de a reglementa proprietatea străină asupra pământului în cadrul teritoriilor lor, varietatea de abordări existente în legislația în vigoare este imensă.

**Atitudinea restrictivă cu privire la străini apare ca o expresie clară a hegemoniei absolute a statelor asupra pământului. În Europa, doar șapte state membre ale UE (Belgia, Germania, Franța, Luxemburg, Olanda, Portugalia și Marea Britanie) nu impun restricții asupra proprietății străine asupra pământului. Alte țări, ca Republica Irlanda, Italia, Spania și Grecia au negociat și au păstrat restricții limitate. Finlanda a păstrat anumite restricții după intrarea sa în Uniune, dar le-a abolit complet la sfârșitul anului 2000. Danemarca, Austria și Suedia au eliminat de asemenea restricțiile privind naționalii UE. Similar, majoritatea țărilor candidate restricționează dreptul de proprietate al străinilor asupra pământului, gradul restricțiilor variind de la un stat la altul. Liberalizarea în domeniu este unul dintre punctele principale pe agendele de negocieri. Este, de asemenea, una dintre cele mai sensibile probleme și, adesea, constituie un element de compromis în balanță cu alt subiect sensibil: acela al liberei circulații a persoanelor. Recent, Comisia a făcut o propunere colectivă pentru o perioadă de tranziție de șapte ani pentru terenul agricol extravilan și cinci ani pentru terenul intravilan, în timpul căreia pământul nu poate fi vândut străinilor. Această propunere a primit acceptul câtorva state candidate, printre care și România.**

Principalul element de politică pentru nerestricționarea proprietății sau utilizării pământului de către străini este crearea unui mediu favorabil investițiilor străine. Este important ca investitorii străini să dețină pământ pe care să-și stabilească investiția, nu numai pentru a obține beneficiile care

rezultă din dreptul de proprietar, dar și pentru a mări capitalul prin taxe sau credite, utilizând terenul drept garanție. Așadar, abilitatea de a deține pământ și ușurința cu care asemenea proprietate poate fi dobândită, poate reprezenta un factor important în deciziile de investire. Echilibrarea acestui obiectiv cu unul sau câteva motive politice pentru restricționarea proprietății străine formează baza deciziilor guvernelor privind deținerea și utilizarea de pământ de către un străin. Printre considerațiile politice legate de restricționarea și reglementarea proprietății străine și utilizării de către străini a pământului, am prezentat: protejarea securității naționale, prevenirea generală a dominației economice străine, teama „preluării” de către străini a terenurilor arabile, păstrarea materialului social al națiunii, controlul indirect al imigrației, controlul cantității și direcționării investițiilor străine directe și controlul asupra producției alimentare.

Studiul a abordat legislația românească în materie de drepturi de proprietate ale nerezidenților și apatrizilor și a concluzionat că există un nivel ridicat de compatibilitate între această legislație și *acquis propriu*.

**Pentru incompatibilitățile rămase studiul propune noi căi și posibilități de eliminare.**

Legislația României și practica în domeniu par a fi într-un stadiu destul de avansat în comparație cu legislațiile țărilor candidate, într-atât încât, din 1997 persoanele juridice (companiile) pot deține pământ în România pentru scopuri de afaceri (industrie sau agricultură) chiar dacă au capital integral străin.

**Principalul obstacol în calea armonizării complete rămâne articolul 41 (2) al Constituției României, care neagă dreptul cetățenilor străini și al apatrizilor de a deține pământ. Guvernul României a anunțat deja că este pregătit să examineze abolirea acestei interdicții, prin amendarea adecvată a Constituției până la data aderării. Se întrevăd câteva soluții ale acestui amendament:**

1. introducerea în Constituție (urmând modelul câtorva constituții europene) a unei noi prevederi ce permite oricărui individ (național sau ne-național) să dețină pământ.
2. adăugarea<sup>1</sup> la paragraful 41, 2 (care se referă la interdicție) a expresiei „cu rezerva obligațiilor internaționale asumate de România”.
3. o altă alternativă ar putea fi introducerea în Constituție a condiției de reciprocitate (urmând modelul Turciei și al câtorva state din S.U.A.).
4. pur și simplu abolirea interdicției din Constituție.

Această ultimă alternativă ne pare a fi cea mai adecvată. Această soluție nu va însemna neapărat faptul că străinii pot cumpăra liber pământ, din moment ce legea va avea sarcina introducerii posibilelor interdicții. Avantajul acestei abordări ar fi flexibilitatea procedurii de elaborare a legii comparativ cu procedura de modificare a Constituției.

România a acceptat întregul *acquis* legat de capitolul 4, cu excepția achiziționării de pământ de către persoane fizice străine, pentru care a cerut inițial o perioadă de tranziție de 15 ani, din momentul aderării sale, pentru liberalizarea regimului de achiziționare a pământului cu destinație agricolă și forestieră, a pământului aflat permanent sub apă și a altor categorii de pământ extravilan. România a mai cerut și o perioadă de tranziție de 5 ani pentru liberalizarea regimului de achiziționare a pământului intravilan. Această cerere a fost justificată prin implicațiile majore ale procesului de liberalizare din punct de vedere social și economic. Elementele luate în considerare au fost: procentajul ridicat al populației României angajat în agricultură, existența unei diferențe substanțiale între venitul mediu al cetățenilor români și venitul naționalilor UE și consemnarea unor decalaje de preț pentru achiziționarea terenurilor în România față de prețurile din Uniunea

<sup>1</sup> Vezi pentru dezvoltări studiul nr. 11 din studiile de impact ale preaderării, Proiectul Phare RO 9907-02-01 "Influența adoptării *acquis* - ului comunitar privind ordinea Constituțională", pag. 17 - 18.



Europeană. Diferențierea perioadei de tranziție cerută de România este impusă de nivelele diferite de preț pentru achiziționarea celor două categorii de pământ.

România a decis deja reducerea cererii sale pentru derogări și va face o nouă propunere în următoarele condiții: până în momentul aderării, România va aboli toate restricțiile asupra achizițiilor imobiliare pentru reședințe primare sau pentru investiții directe, cu excepția cumpărării de către persoane fizice străine a pământului agricol, pădurilor și terenurilor pentru reședințe secundare. Pentru achiziționarea pământului agricol, pădurilor și a pământului forestier de către cetățeni UE sau EEA, România cere o perioadă de tranziție de șapte ani de la data aderării. Această restricție nu va afecta fermierii independenți care doresc să se stabilească și să aibă reședința în România. Pentru achiziționarea de către naționali UE de terenuri pentru reședințe secundare, România solicită o perioadă de tranziție de 5 ani de la data aderării sale.

Comisia a făcut o propunere generală, ce trebuie notată, a perioadei de tranziție de 7 și 5 ani câtorva țări candidate, dar aceste date, deși în concordanță cu realitățile economice ale unora dintre aceste țări, pot să nu corespundă realităților economice ale altora. În afara considerațiilor de ordin politic, principalele temeri ale țărilor candidate rămân legate de prețul scăzut al pământului lor și puterea de cumpărare redusă a naționaliilor lor. Din moment ce datele mai sus citate sunt rezultatul unui compromis între cererile acestor țări pentru moratoriumuri privind achiziționarea de terenuri și cererea UE a unei perioade de tranziție pentru libera circulație a muncitorilor din Europa centrală și de est și luând în considerare stadiul avansat al negocierilor legate de aceste probleme, exercițiul propunerii unui alt număr de ani devine inutil. Mai mult, este imposibil ca în acest stadiu să fie făcute previziuni asupra evoluției prețurilor la pământ și asupra puterii de cumpărare a românilor. Este de asemenea dificilă de prognozat evoluția investițiilor străine în România pe termen lung și mediu.

Mai mult, studiul a indicat un număr de implicații economice și sociale imediate ale liberalizării regimului proprietății străine asupra pământului:

- va apare o nouă formă de proprietate asupra pământului: dreptul străinilor de a deține pământ.
- datorită creșterii cererii și eventualei stabilizări în România a pieței pământului, în cele din urmă prețul terenurilor va spori.
- liberalizarea pieței pământului va determina o sporire a investițiilor străine în agricultură, precum și în ramurile economice adiacente acesteia.
- există riscul ca anumiți fermieri să-și piardă pământul, agravându-și astfel statutul economic și social.
- drepturile străinilor de proprietate asupra pământului vor determina apariția unei noi practici, aceea a speculației cu terenuri împreună cu toate consecințele economice și sociale negative.
- structurile de proprietate asupra pământului (mai ales asupra pământului agricol) se vor îmbunătăți. Aceasta va conduce la trecerea terenurilor agricole în proprietatea fermierilor.
- dimensiunile fermelor vor spori. Aceasta este o condiție esențială a existenței unei agriculturi eficiente și competitive.
- liberalizarea pieței pământului va contribui la renașterea unei agriculturi care va fi aliniată politicii agricole comune (PAC) a UE.

În concluzie, adoptarea iminentă a unei atitudini mai liberale cu privire la drepturile de proprietate ale ne-naționaliilor va conduce la sporirea încrederii investitorilor străini în mediul economic al țării. Coerența și stabilitatea legislației privind, inter alia, drepturile de proprietate vor determina sporirea lentă dar sigură a nivelului investițiilor străine directe, ceea ce va iniția dezvoltarea durabilă, pe termen lung, a economiei. De asemenea, acestea vor conduce la schimbări structurale importante în economia românească și la consolidarea sectorului economic privat.