

STUDII DE IMPACT

SINTEZE

Cuprins

STUDIUL 1. Evaluarea gradului de concordanță a legislației românești cu acquis-ul comunitar, pe capitole de negociere.....	2
STUDIUL 2. Strategii de politică monetară și curs de schimb în contextul aderării României la UE.....	5
STUDIUL 3. Implicațiile adoptării acquis-ului comunitar asupra controlului financiar în România.....	9
Principalele concluzii ale studiului	9
STUDIUL 4 - Politica Europeană de Securitate și Apărare – element de influențare a acțiunilor României în domeniul politicii de securitate și apărare.....	11
STUDIUL 5 - Fenomenul migraționist din perspectiva aderării României la UE	14
STUDIUL 6 - Cerințe specifice gestionării și implementării Fondurilor Structurale. Experiența țărilor candidate în pregătirea pentru gestionarea Instrumentelor Structurale	18
STUDIUL 7. Studiul suport pentru elaborarea Planului de acțiune privind depozitarea deșeurilor industriale în vederea conformării cu legislația europeană	20
STUDIUL 8 - Analiză comparativă state membre – state candidate privind armonizarea prevederilor legale în domeniul insolvenței și falimentului.....	23
STUDIUL 9 - Soluții și opțiuni de management financiar pentru asigurarea unei creșteri reale a nivelului pensiilor în România	26
STUDIUL 10 - Ajutoarele de stat în sectoarele sensibile concurențial (cărbune, siderurgie, construcții navale, construcții, autovehicule, transporturi)	30
STUDIUL 11 - Ierarhizarea priorităților de dezvoltare agricolă și rurală în România. Influențele noii reforme a Politicii Agricole Comunitare.....	34
STUDIUL 12 - Evaluarea costurilor și beneficiilor aderării României la UE	37

STUDIUL 1. Evaluarea gradului de concordanță a legislației românești cu acquis-ul comunitar, pe capitole de negociere

Studiul are în vedere acquis-ul comunitar la nivelul anului 2002 și legislația română la nivelul lunii februarie, 2004. Totodată, trebuie menționat și faptul că, ulterior finalizării Studiului, România a mai închis provizoriu încă două capitole, și anume Cap. 7 – Agricultură și Cap. 29 – Prevederi financiare și bugetare.

Procedura de evaluare propusă, inițial, de către colectivul de autori a fost supusă unui proces iterativ de îmbunătățire, ca urmare a aplicațiilor practice și a discuțiilor cu experții. Astfel, dacă exercițiul inițial s-a bazat pe formule mai simple, de evaluare globală a gradului de concordanță a întregii legislații, ulterior s-a considerat necesar să se facă o distincție între diferitele categorii de reglementări comunitare (regulamente, directive, decizii, recomandări și altele), atribuindu-le diferiți coeficienți de semnificație .

De asemenea, pe baza consultării legislației comunitare și a opiniei experților, s-a identificat și exclus din calcul actele comunitare care, deși figurează în pachetul legislativ, nu sunt relevante sau nu sunt aplicabile din următoarele motive:

- nu se referă la România (de exemplu, cultura de măsline sau citrice, industria de titan ș.a.);
- sunt, deja, ieșite din vigoare sau își vor înceta efectele înainte de data aderării;
- privesc perioada de după integrarea României în U.E.;
- unele sunt regulamente care nu se transpun în mod direct, ci unele prevederi ale acestora se preiau în legislația română în vederea creării condițiilor necesare pentru aplicarea lor directă după aderare.

Sinteza rezultatelor obținute în urma analizei

În urma efortului de analizare a celor peste 90.000 de pagini de acquis comunitar (din care 20.000 sunt în continuă modificare) și a analizei efectuate pe baza Metodologiei elaborate de către echipa de cercetători utilizând informațiile din Progress Editor 12.80, precum și ținând seama de propunerile experților ministerelor integrate de capitole, au rezultat următoarele concluzii:

1. *Gradul de concordanță între legislația română și legislația U.E. este de peste 73,4% (Tabelul nr. 1);*

Tabelul nr. 1

Gradul de concordanță a legislației române cu acquis-ul comunitar

Specificație	Grad de transpunere	Grad de compatibilitate
Capitole închise provizoriu	82.60%	78.60%

Institutul European din Romania – Studii de impact (PAIS II)

Capitole deschise	68.33%	71.32%
Total	75.5%	75.0%

2. Gradul de concordanță a legislației române cu *acquis*-ul comunitar este mai mare la capitolele închise provizoriu, în comparație cu cele deschise, în curs de negociere;

Nota: Metodologia propusă pentru analizarea gradului de transpunere a acquis-ului nu poate fi aplicată Capitolului 21 – Politica de dezvoltare regională având în vedere specificul acestui domeniu, acquis-ul fiind format, în principal, din regulamente care sunt direct aplicabile în legislația română în momentul aderării

Tabelul nr. 2

Sinteza capitolelor închise provizoriu

CAPITOLE ÎNCHISE PROVIZORIU	Total acte comunitare	Acte comunitare relevante				Grad de transpunere	Grad de compatibilitate
		R.	Di.	De.	Alt.	%	%
1. Libera circulație a mărfurilor	596	28	285	141	5	79.50	83.90
2. Libera circulație a persoanelor	136	9	28	4	-	93.70	70.70
4. Libera circulație a capitalurilor	9	-	5	-	2	100.00	85.70
5. Dreptul societăților comerciale	32	9	19	4	-	90.00	92.00
8. Pescuitul	420	84	-	9	1	-	55.00
9. Politica în domeniul transporturilor	184	65	67	26	6	70.80	84.10
10. Impozitare	187	4	49	2	1	90.10	91.10
11. Uniunea economică și monetară	95	14	-	11	18	82.20	60.40
12. Statistică	230	117	13	74	-	86.40	87.60
13. Politica socială și de ocupare	157	11	52	17	-	94.20	94.20
15. Politici industriale	14	-	-	2	-	100.00	50.00
16. Întreprinderi mici și mijlocii	11	-	-	7	1	83.10	90.10
17. Știință și cercetare	72	3	-	27	6	100.00	100.00
18. Educație, formare profesională și tineret	58	4	1	26	2	84.50	81.50
19. Telecomunicații și tehnologia informației	44	1	12	-	-	83.30	90.00
20. Cultura și audiovizualul	15	-	2	4	1	100.00	92.80
23. Protecția consumatorilor și a sănătății	21	-	16	5	-	72.00	100.00

Institutul European din Romania – Studii de impact (PAIS II)

25. Uniunea vamală	209	130	-	61	-	84.90	51.00
26. Relații externe	-	-	-	-	-	-	-
27. PESC	348	20	-	36	54	57.00	100.00
28. Control financiar	13	5	2	-	-	100.00	90.00
30. Instituții	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL PENTRU CAPITOLE ÎNCHISE PROVIZORIU	2851	504	551	456	97	82.60	78.60

Probleme privind evaluarea gradului de concordanță pe capitole de negociere

În derularea proiectului de cercetare cu privire la evaluarea gradului de concordanță pe capitole de negociere colectivul de cercetători s-a confruntat cu următoarele probleme:

1. Inexistența unei experiențe prealabile și a unei metodologii de cuantificare a gradului de concordanță a legislației române cu *acquis*-ul comunitar unitar a impus o muncă de pionierat pentru elaborarea unei metodologii agreeate de beneficiarul principal (Ministerul Integrării Europene, dar și de Institutul European din România și Institutul Național de Statistică).
2. Evaluările cantitative au fost precedate de evaluări calitative ale informațiilor conținute de *Progress Editor 12.80*. Pe baza analizei calității datelor s-au făcut o serie de recomandări pentru îmbunătățirea conținutului informațional al *Progress Editor 12.80* și care privesc:
 - i. Identificarea actelor comunitare care sunt ieșite din vigoare;
 - ii. Identificarea actelor comunitare nerelevante pentru România;
3. Precizarea gradului de compatibilitate a legislației române care a transpus *acquis*-ul, dar care aveau în *Progress Editor 12.80* o compatibilitate necunoscută. Pe baza discuțiilor purtate cu reprezentanții ministerelor integratoare raportarea informațiilor pentru *Progress Editor 12.80* a fost substanțial îmbunătățită;
4. Personalul din ministere este insuficient pentru volumul de muncă necesar urmării transpunerii *acquis*-ului comunitar.

STUDIUL 2. Strategii de politică monetară și curs de schimb în contextul aderării României la UE

Scopul acestui studiu este explorarea *caracteristicilor economiei* precum și a *organizării instituționale*, doi factori care impun limite modelării politicii monetare în România și intenției de trecere la regimul de “tintire a inflației”. Politica monetară (scopurile ei cât și macro-managementul) este analizată în legătură cu politica fiscală și cea a ratei de schimb. Studiul pleacă de la premiza aderării la UE la momentul preconizat și de la cerințele pentru integrarea în ERM2 stabilind totodată cerințele aderării ulterioare la ERM2; studiul urmărește să identifice factorii determinanți ai politicilor de implementat și în același timp să sugereze opțiuni care ar putea ajuta la atingerea scopurilor fundamentale ale acestora. Studiul nu pretinde a fi exhaustiv și a lua în considerare toți factorii de influență; el îi consideră doar pe aceia care sunt cei mai relevanți pentru un proces decizional eficient vis-à-vis de politica monetară.

Unii economiști își pun întrebarea dacă BNR ar trebui să-și fixeze ca obiectiv atât de repede “Tintirea Inflației” la fel cum au făcut Polonia, Ungaria sau Cehia (sau au spus că o fac – dată fiind calitatea slabă a previziunilor lor legate de inflație). Cu doi ani în urmă, un grup de economiști de la BNR s-au gândit că TI ar putea fi adoptată de către Banca Națională până în 2004¹. Dar o țintire a inflației reală poate fi implementată de o bancă centrală independentă doar în următoarele condiții:

a/ cei care stabilesc politicile economice sunt capabili să facă o previziune condiționată cât mai bună a ratei inflației; și dacă

b/ aceștia au cunoștințe suficiente despre transmiterea impulsurilor monetare care să le permită să își adapteze principalele instrumente astfel încât să aducă previziunea aproape de nivelul țintit pe perioada stabilită.

În practică, băncile centrale care adoptă TI au nevoie de **unul (sau mai multe) modele macro-econometrice stabile** cu ajutorul cărora să poată previziona inflația și care să le permită să simuleze impactul asupra traiectoriei inflației a oricărei schimbări intervenite în setul de instrumente economice. Este oare realist să credem că o astfel de metodă va fi implementată în România în viitorii ani? E posibilă conceperea unui model econometric pentru economia României? Răspunsul e că probabil nu încă. Se poate argumenta că pentru nici o țară din lume nu se pot concepe modele econometrice corecte. E adevărat că toate modelele sunt influențate de erori de estimare; mai mult, parametrii modelelor se schimbă odată cu schimbarea politicilor. Dar nu putem vorbi de același lucru când se estimează un model pentru o economie relativ stabilă (de exemplu Marea Britanie sau Suedia) și o economie a cărei structură și politici se schimbă permanent. Modelarea econometrică devine aproape imposibilă când structura economiei se schimbă, ceea ce se întâmplă în mod evident în cazul țărilor în tranziție; această dificultate i-a determinat pe oficialii BCE să nu ia în considerare la modul serios posibilitatea creerii unui model macroeconometric pentru zona Euro (în special datorită faptului că adoptarea Euro alterează structura internă a UME). Până în momentul de față, BNR nu a avut la

¹ Popa et. Al, 2002

îndemână nici măcar un mijloc elementar de previzionare ca de pildă o curbă a randamentului obligațiunilor, astfel încât trasarea unei triectorii a inflației devine foarte dificilă. Ca un substitut, înainte ca o bază largă de obligațiuni cu scadențe diferite să fie disponibilă, BNR poate implementa o formă de studiu de piață al analiștilor pentru previzionarea inflației. Trebuie ținut cont de faptul că în România este dificil de previzionat nu numai cererea monetară dată fiind ponderea sectorului economic “neoficial”(care nu e acoperit de statisticile oficiale) și deoarece schimbările în expectații îi fac pe agenții privați să oscileze între moneda locală și cea străină, ambele putând fi folosite în mod legal ca monedă de economisire (și chiar ca instrument de tranzacționare). Masa monetară este de asemenea dificil de monitorizat deoarece jumătate din ea este în valută iar lichiditatea în circulație are de asemenea o pondere mare. Dată fiind această incertitudine, riscurile de a lua decizii pe baza unei previziuni eronate pe doi ani sunt destul de mari. Fără îndoială că credibilitatea băncii centrale nu va fi îmbunătățită în urma deciziilor luate pe baza unui model econometric de proastă calitate, ci dimpotrivă. In momentul de față, BNR se bucură de o credibilitate destul de mare, ca urmare a faptului că a reușit scăderea inflației. Acest capital de credibilitate poate fi subminat dacă previziunile emise de BNR de acum încolo se dovedesc în mod sistematic greșite.

Mai multe bănci centrale din țările dezvoltate care au adoptat TI și-au fixat standarde foarte înalte pentru managementul politicilor monetare: în Suedia, Canada, Marea Britanie, deviația inflației față de țintă sunt destul de mici. Până acum, băncile centrale din Europa Centrală care au avut ca obiectiv TI au avut rezultate foarte slabe – diferența dintre țintă și inflația reală a fost mare (Jonas and Mishkin, 2003). Atâta vreme cât ele se compară cu primul grup de țări, credibilitatea lor poate doar avea de suferit. Dar dacă o bancă care nu are ca obiectiv TI greșește nivelul țintă al inflației, agenții privați vor accepta mai ușor greșeala iar credibilitatea nu va fi atât de puternic afectată.

Alte probleme create de TI sunt legate de **momentul implementării**. Dacă România va urma (cu o oarecare întârziere) calea pe care au mers cele mai avansate țări în tranziție (Polonia, Ungaria, Cehia), se va confrunta cu intrări de capital masive în perioada imediat următoare, ceea ce va duce la o apreciere bruscă și reală a monedei locale. Pentru a frâna declinul exporturilor, dintr-un punct de vedere al protecției sociale, ar fi de folos ca rata dobânzii să scadă. Dar agenții independenți și competitivitatea merg în direcție opusă față de inflația scăzută, după cum e necesar în regimul de TI.

Astfel, pentru România, care are o economie în tranziție, credibilitatea băncii centrale poate fi afectată în mod negativ de adoptarea TI, dat fiind faptul că riscul de a lansa previziuni imprecise și de a rata astfel nivelul țintă stabilit este destul de mare. Prin adoptarea unui cadru rigid pentru managementul politicii monetare în contextul în care criteriile pentru buna funcționare ale acestui cadru nu sunt îndeplinite, credibilitatea băncii centrale poate doar avea de suferit.

Din toate motivele menționate mai sus, **este destul de nerealist să credem că BNR ar putea/sau ar trebui să adopte un regim autentic de TI în viitorul apropiat.**

Această concluzie nu reprezintă însă o dramă. România s-a angajat să adere la UE în 2007 sau în jurul acestei date; trebuie așadar să își pregătească instituțiile monetare și politica pentru alinierea cu zona Euro, astfel încât să fie capabilă să adere la o dată ulterioară și la UME. Din fericire însă, BCE nu este o bancă cu obiectiv TI. Ca și FED

(banca centrală a SUA), BCE a ales flexibilitatea, deși are ținte cantitative precise în ceea ce privește inflația. Probabil acesta ar fi cea mai bună alegere și pentru BNR.

Ca și BCE, guvernul României și Banca Centrală ar trebui să declare în mod sistematic angajamentul lor pentru prețuri stabile (după cum sunt ele planificate în principalele legi: Constituție, Statutul BNR, etc). BNR ar trebui să stabilească și un nivel țintă al inflației pe care să-l revizuiască la intervale de timp și care să urmeze o tendință descrescătoare. Anunțarea unei ținte cantitative explicite ar trebui să ajute transparența și responsabilitatea? politiciii monetare iar BNR ar trebui să înregistreze progrese pe aceste două baze. Ar fi de folos și pentru fixarea expectațiilor pentru rata inflației, în condițiile în care credibilitate băncii centrale este puternică.

Este foarte important ca BNR să se asigure că instrumentele sale sunt eficiente în controlul inflației. Până acum Banca a controlat baza monetară (exprimată în moneda locală, ROL) prin intermediul cantității resurselor atrase (împrumutate) de la băncile comerciale². Totuși, în contextul unei economii dolarizate, relația dintre masa monetară (care include dolari și Euro) și baza monetară este mult mai slabă.

Intr-un viitor destul de apropiat, BNR poate decide să folosească aceleași instrumente ca și celelalte bănci centrale din economiile în tranziție (Polonia, Ungaria, Cehia) dar mai apropiate de managementul modern al politicilor monetare. In mod special va putea lua în considerare o trecere de la controlul cantitativ al bazei monetare către managementul ratei dobânzii pe termen scurt, unde semnalul relevant pentru abordarea politicii monetare este reprezentată de rata dobânzii la resursele împrumutate (depozitele atrase).

In concluzie, situația economică în România beneficiază în prezent de o conjunctură favorabilă: creștere economică într-un mediu în care inflația scade rapid. Este adevărat că progresul viitor va depinde de continuarea reformelor structurale, reducerea ineficienței în economie și a deficitelor cvasifiscale. Există premise favorabile pentru atragerea de investiții străine, în acest context, pentru sprijinirea efectivității managementului politicii monetare rata de schimb ar trebui să fie flexibilă iar intervențiile directe ale băncii centrale pe piața valutară minime. In schimb aceasta necesită liberalizarea graduală a contului de capital. O atenție sporită trebuie acordată intrărilor de capital speculativ pe termen scurt și creditelor în valută, în special în sectorul ne-exportator.

Cu toate că BNR și-a anunțat intenția de a introduce TI în 2005, presupunând că evaluarea noastră e corectă, aceasta nu pare să existe ca politică alternativă. Credem că un sistem al politicii monetare similar cu cel practicat de BCE ar fi mai potrivit în cazul de față. In acest caz cei care iau deciziile acordă o atenție și stabilității prețurilor dar managementul politicii monetare se bazează pe principiul “just-do-it”. Intr-o economie fragilă flexibilitatea nu invalidează credibilitatea, dimpotrivă cele două sunt complementare.

Subliniem că, în opinia noastră, distincția dintre o abordare flexibilă a unei ținte a inflației și un regim de TI adevărat nu este numai semantică. Ultima variantă necesită respectarea unor cerințe stricte de către banca centrală și poate fi foarte eficientă în contextul economiilor dezvoltate; pretinzând că de fapt se urmărește un regim de TI adevărat când

² BNR a anunțat că e pe punctul de a recurge la certificate emise de banca centrală ca un mijloc suplimentar de absorbție a lichidității.

în realitate se adoptă unul în care se reține un grad de flexibilitate, nu este superioară variatei de a comunica deschis faptul că un “TI imperfect” este implementat.

O bancă centrală nu ar trebui să adopte un regim de politică monetară doar pentru scopuri de comunicare și nu ar trebui să urmeze tendințe ce par a fi “la modă”. Ceea ce este cel mai important pentru o bancă centrală este credibilitatea. Iar aceasta se va câștiga în timp dacă obiectivele specificate sunt atinse.

În România, obiectivul băncii centrale pe termen mediu trebuie să fie acela de a reduce inflația la un nivel rezonabil și de a o menține acolo. Respectarea principiilor economice sensibile în implementarea politicilor economice ar trebui să fie suficiente pentru realizarea acestui obiectiv.

Gradul relativ ridicat de sofisticare pe care un regim adevărat de țintire a inflației l-ar necesita ar putea introduce riscuri adiționale precum și distorsiuni suplimentare în economie fapt ce ar putea accentua fluctuațiile economice.

STUDIUL 3. Implicațiile adoptării acquis-ului comunitar asupra controlului financiar în România

Obiectivul major (final) al studiului, de a identifica, analiza și evalua impactul pe care îl va avea transpunerea, în legislația românească, a acquis-ului comunitar în domeniul controlului financiar, i se subsumează o serie de **sub-obiective** (obiective intermediare), menite să asigure atingerea sa:

- impactul adoptării acquis-ului comunitar asupra legislației primare (norme de instituire)
- impactul adoptării acquis-ului comunitar asupra legislației secundare (norme metodologice, instituții, structuri organizaționale, personal de specialitate)
- impactul adoptării acquis-ului comunitar asupra legislației terțiare (proceduri, tehnici, practici, metode, circuite informaționale, comunicare cu structurile similare sau analoge ale Comisiei Europene)

Principalele concluzii ale studiului

- În România există o determinare clară, consistentă și continuă, la nivelul Guvernului și al instituțiilor publice centrale implicate, în direcția perfecționării cadrului normativ, procedural și organizațional cu privire la controlul financiar public, în primul rând prin alinierea acestuia la acquis-ul comunitar și, concomitent, printr-o creație instituțională proprie, în funcție de condițiile concrete ale procesului de reformă și ale celui de aderare la UE.
- Legislația primară, secundară și, parțial, terțiară sunt elaborate sau în curs de a fi completate, fără bulversări majore asupra proceselor efective de realizare a controlului financiar public.
- Principala disfuncționalitate în materia controlului financiar public derivă din problemele de cultură asociate problematicii controlului financiar public, ceea ce înseamnă că nu legiferarea (codificarea) este problema de bază în România ci cea a implementării și dezvoltării lui și, mai ales, cea a înțelegerii și acceptării rolului și funcțiilor lui (îndeosebi în privința controlului intern și în cea a auditului public intern).
- Există un pericol real, generat de graba (de înțeles) a autorităților române de a se alinia la acquis-ul comunitar, în privința accelerării unor procese insuficient pregătite: ne referim aici la separarea dintre auditul public intern și controlul intern; de asemenea, ne referim la strategia Ministerului Finanțelor Publice de a trece, în cursul anului 2004, de la contabilitatea de casă la cea de angajament, trecere care se pare că nu a fost încă suficient de pregătită, nici în privința evaluării costurilor, nici în privința impactului general.
- Din punctul de vedere al progreselor înregistrate precum și din perspectiva tendințelor sesizate, echipa de cercetare consideră că dinamica cea mai accentuată și orientarea cea mai bună o are auditul public extern, urmat de auditul public intern și apoi de

controlul intern; de fapt, apreciem că, în materia controlului intern, sunt nu numai rămăneri în urmă considerabile ci există și o anumită lipsă de preocupare și de interes, la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, pentru codificare, reglementare metodologică și dezvoltare procedurală.

- Nu există implementate sisteme viabile de evaluare dinamică a progreselor înregistrate în materia controlului financiar; aceasta poate conduce nu numai la nerespectarea unor termene sau angajamente guvernamentale cu privire la alinierea controlului financiar la acquis-ul comunitar dar poate genera și unele direcții greșite în anumite situații (cum s-a întâmplat cu apariția sau menținerea centralizată a unor atribuții sau structuri de control financiar).
- La nivelul controlului intern trebuie serios revăzut sistemul de informare/raportare, la nivelul managerului de EGBP³, în scopul proiectării unor linii de responsabilizare clare și permanente, de natură nu numai a spori responsabilitatea managerului dar și de a-l ajuta pe manager în proiectarea propriilor sisteme de control și semnalizare (informare/raportare);
- La toate nivelurile controlului financiar (control intern, audit public intern, audit public extern) structurile centrale au un prea accentuat caracter de tutelă mărunță, cu elaborări amănunțite pe plan metodologic, procedural și tehnic. Deși standardizarea realizată de structurile centrale este de natură să ofere condiții de creștere a eficienței controlului financiar, ea nu trebuie să se manifeste prin sufocarea structurilor de control financiar public direct prin precizări de detaliu care pot, la limită, să inhibe creativitatea și inițiativa celor direct implicați.
- Se impune rezolvarea urgentă și profesionistă a unor probleme cruciale pentru un control financiar autentic și sustenabil: a) generarea pragurilor de semnificație în materia controlului financiar; b) clarificarea principiului trasabilității în materia controlului financiar; c) proiectarea pistelor de audit (audit trail); d) proiectarea sistemelor de semnalizare a producerii riscurilor de iregularitate (cu sau fără fraudă); e) proiectarea sistemelor de semnalizare a materialității unor iregularități sau fraude; f) re-proiectarea rolului controlului financiar (excepție face aici auditul public extern) în direcția includerii și a veniturilor publice (fie ca program fie ca execuție) în sfera controlului financiar.

³ Entitate care gestionează bani publici.

STUDIUL 4 - Politica Europeană de Securitate și Apărare – element de influențare a acțiunilor României în domeniul politicii de securitate și apărare

Printre primele capitole de negocieri deschise de România cu Uniunea Europeană după începerea negocierilor de aderare, la 15 februarie 2000, au fost Capitolul 26 (Relații externe) și Capitolul 27 (Politica Externă și de Securitate Comună, PESC). Aceste capitole au fost închise provizoriu încă din iunie 2000. Astfel, în Documentul de poziție a României la Capitolul 27, referitor la Politica Externă și de Securitate Comună se arată că: „România este pregătită să accepte și să aplice *acquis-ul* în domeniul Politicii Externe și de Securitate Comune (PESC) a Uniunii Europene (UE). Structurile necesare transpunerii acestora în practică au fost create, iar politica externă și de securitate a României se bazează pe aceleași principii și are aceeași orientare cu cea promovată de Uniunea Europeană”.

După cum este cunoscut, documentele definitorii pentru politica actuală de securitate și apărare a României sunt: *Programul de Guvernare pe perioada 2000 – 2004*, *Strategia de Securitate Națională*, *Strategia Militară* și *Carta Albă a Guvernului*. Pe baza analizei principalelor prevederi ale acestor documente se poate determina gradul de armonizare al acestora cu abordările Uniunii Europene din cadrul PESA.

În ceea ce privește evoluția PESA și a relațiilor transatlantice în viitor și raportarea României la acestea, pe termen scurt sunt de întrevăzut următoarele scenarii:

1. UE va continua să rămână rivalul natural al SUA în sferele economică și monetară, dar nu va reuși să rivalizeze SUA și NATO în sfera securității și apărării, în condițiile lipsei de consens a vechilor membri europeni ai NATO în domeniu și a atitudinii preponderent pro-atlantice a noilor membri europeni ai Alianței Nord-Atlantice din Europa central-răsăriteană. NATO își va păstra rolul global în sfera securității și apărării, în timp ce UE își va asuma un rol regional preeminent pe continentul european și în vecinătatea acestuia, în acord cu conceptul strategic de „Europă extinsă-nouă vecinătate” – scenariu *parțial favorabil* României, în sensul prezervării complementarității NATO-UE și a oferirii unor premise de continuare a poziționării actuale a României în relațiile transatlantice.
2. Stimulată de succesul PESA, noua administrație americană va respinge tendința actualei administrații americane de unilateralism și dezangajare treptată de pe continentul european (mai ales din Balcani), pentru a nu pierde influența asupra politicii europene – scenariu *parțial favorabil* României, în sensul că dilemele actuale de opțiune ale Bucureștiului vor continua să se manifeste, chiar dacă nu într-o formă dramatică.
3. Actualele tensiuni transatlantice vor continua să se manifeste fără șansa soluționării lor; pentru a evita degenerarea lor în stoparea dialogului strategic dintre Europa și SUA, atât în sânul NATO, cât și al UE, se va consolida și generaliza preferința actuală a SUA pentru coaliții *à la carte* sau ad-hoc –

scenariu *nefavorabil* României, întrucât va accentua dramatic dilemele actuale de opțiuni ale Bucureștiului.

4. Insistând în continuare în mesajele sale către europeni asupra faptului că UE nu trebuie să devină o entitate politico-militară autonomă față de NATO, SUA vor risca să-și creeze un rival prin definiție (*by default*) și în sfera securității și apărării; pe de altă parte, agravarea tensiunilor transatlantice va accentua confuzia și dezbaterile în contradictoriu privitoare la finalitatea politică a proiectului Europei securității și apărării; rezultatele combinate ale acestor două evoluții vor fi decuplarea treptată a SUA de Europa, ce ar putea să meargă până la părăsirea Alianței Nord-Atlantice de către SUA (în acord cu „doctrina Lugar”) și minimalizarea șanselor materializării PESA, Forța de Reacție Rapidă rămânând mai mult un „tigrul pe hârtie” – scenariu *foarte nefavorabil* României.

În finalul studiului autorii au menționat o serie de **concluzii și recomandări** din care le remarcăm pe următoarele:

- În domeniul politicii de securitate și apărare România ar trebui să se bazeze pe certitudini (calitatea de membru NATO și Parteneriatul Strategic Intensificat cu SUA), fără a adopta însă o atitudine ostentativă sau exclusivă de raliere la punctele de vedere ale NATO și/sau SUA;
- România trebuie să se angajeze ferm și explicit în lupta împotriva terorismului. Această poziție va putea fi utilizată ulterior pentru a justifica orice alăturare mai pronunțată de polul NATO/SUA care nu ar reflecta în mod necesar și poziția Uniunii Europene. De asemenea, sub egida luptei împotriva terorismului România va putea dezvolta relații de cooperare militară și cu țări din alte zone geografice (Japonia, China, America Latină).
- România poate să se constituie într-un factor activ al implementării PESA prin resursele umane și logistice de care dispune, precum și prin experiența acumulată în cadrul misiunilor de menținere a păcii și a cooperării militare în plan regional.
- Pornind de la principiul cooperării structurate prezentat în proiectul Constituției Europene, România va trebui să identifice care dintre țări sunt dispuse să își asume obligații militare mai constrângătoare (*more binding commitments*) în cadrul noilor misiuni de tip Petersberg și să încerce o apropiere în cooperarea militară cu acestea. Ar putea fi avută în vedere apropierea de Marea Britanie (care este și aliatul natural al SUA) și de o țară membră a Uniunii Europene de origine latină (Spania sau Italia). În măsura posibilităților România ar trebui să constituie efective militare dedicate special misiunilor de tip Petersberg, altele decât cele dedicate relației cu NATO). Apreciem că participarea semnificativă a României la operațiuni militare sub egida PESA ar fi de natură a crea o atitudine favorabilă României în rândul celorlalte țări europene;
- România ar trebui să sprijine constituirea Agenției Europene pentru Dezvoltarea Capacitatilor de Aparare, Cercetare, Achiziții și Armamente

(EARMCA), fără însă a depăși gradul de susținere probat de alți membri semnificativi ai Uniunii Europene (Germania, Franța, Marea Britanie).

- Este imperios necesară înființarea, în cadrul Ministerului Afacerilor Externe și a Ministerului Apărării Naționale, a unor departamente specializate pentru monitorizarea evoluțiilor din cadrul PESA și furnizarea expertizei necesare luării unor decizii adecvate în domeniu.
- În contextul extinderii de după 2007 a UE, vecinele la est ale României (Ucraina, Republica Moldova) vor dobândi dublul statut de frontieră vestică a „străinătății apropiate” a Rusiei și frontieră estică a „noii vecinătăți” a UE. Noua situație geopolitică impune o integrare pro-activă a României în politica „noii vecinătăți” a UE, inclusiv în ceea ce privește gestionarea „conflictelor înghețate” din spațiul CIS, precum cel din Transnistria.
- Pentru a spori șansele unei contribuții relevante în cadrul PESA, România trebuie să promoveze și să aplice conceptul cooperării inter-agenții în prevenirea și gestionarea crizelor. Din punct de vedere instituțional, prioritară rămâne înființarea Centrului Național de Gestionare a Crizelor iar ulterior, pornind de la structura acestuia, să se promoveze proiectul unui Centru Regional de Gestionare a Crizelor cu sediul în București.

STUDIUL 5 - Fenomenul migraționist din perspectiva aderării României la UE

Pornind de la rezultatele obținute deja în cadrul studiului “Libera circulație a persoanelor” – PAIS I, studiul și-a propus să ofere o perspectivă complementară de abordare a fenomenului migraționist, în care aspectele privind mecanismele, legislația, instituțiile, precepțiile populației să se îmbine în mod coerent cu estimările de ordin cantitativ și calitativ ale efectelor migrației în contextul aderării României la UE.

Analiza proceselor definitorii a scos în evidență următoarele trăsături:

- **După anul 1990** au avut loc schimbări în mecanismele cel mai des întâlnite în România, schimbări concentrate pe următoarele direcții: s-a modificat ponderea diferitelor tipuri de migrație ; au apărut noi forme de migrație ; s-au modificat principalele motivații pentru migrație.

- **Legislația** cu influență asupra fenomenului migraționist se regăsește în 3 mari categorii de legi: legi privind migrația, legi privind piața forței de muncă și legi privind recunoașterea reciprocă a diplomelor și calificărilor. România, ca țară ce se pregătește pentru aderarea la UE, face eforturi deosebite pentru adoptarea acquis-ului comunitar. În ultimii ani (după 2000) s-au înregistrat progrese mari în modificarea legislației existente și adoptarea unei noi legislații, compatibile cu legislația UE. Lucrarea menționează atât progresele notabile cât și aspectele care au înregistrat un progres mai redus

- **Politicile migraționiste.** Țările UE se prezintă cu politici migraționiste bine puse la punct ce sunt susținute prin cadrul legal-instituțional național și european. În România măsurile care se iau atât în privința legislației cât și a cadrului instituțional au mai degrabă un caracter reactiv, legat scopul de a asigura adaptarea la cerințele europene, decât de a proiecta și urma o politică migraționistă națională cu obiective clare. Pe măsură ce va finaliza constituirea cadrului legal-instituțional conform cerințelor UE, România va gândi propria sa politică migraționistă, bineînțeles compatibilă cu cele existente la nivel european.

- După anul 1990 în România a fost înființat un **sistem de instituții** având ca scop derularea unor activități legate de fenomenul migrației externe. Aceste instituții îmbracă următoarele forme: birouri locale ale diferitelor organizații internaționale cu activitate în domeniul migrației (OIM, UNCHR); instituții guvernamentale precum agențiile și oficiile, departamentele diferitelor ministere (cum sunt cele din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului); organizații non-guvernamentale (Consiliul Național Român pentru Refugiați, Forumul Român pentru Refugiați și Migranți ș.a.).

- În viitor se așteaptă creșterea capacității instituționale a statului, astfel încât instituțiile sale să poată face față problemelor migrației la nivelul cerințelor identificate. Faptul că România va deveni granița de est a UE va muta o serie de probleme actualmente europene către instituțiile române, necesitând o dezvoltare și mai puternică a capacității

instituționale, care va trebui să demonstreze capacitatea de a răspunde unor solicitări cu mult mai complexe decât cele actuale.

- Experiența internațională în urmărirea, administrarea fenomenului migraționist demonstrează **împletirea strânsă a dimensiunii legislativ-instituționale cu cea socio-culturală**. Elaborarea și adoptarea legilor, crearea instituțiilor, stabilirea strategiilor și politicilor corespunzătoare reprezintă componente majore ale acestui proces, dar succesul lor nu poate fi separat de modul în care actorii implicați – administrația de stat, organizațiile non-guvernamentale, mass-media, comunitățile, indivizii – răspund așa-numitelor “provocări comportamentale”, legate de participare, comunicare, mentalități, atitudini.

- **Opinia publică românească** percepe fenomenul migraționist în primul rând ca o migrație pentru muncă. În proporție majoră se consideră că migranții obțin câștigurile bănești din muncă, numai o mică parte a opiniei publice apreciind că aceștia câștigă bani din furt și cerșit. Rezultatele sondajelor de opinie invocate pe parcursul lucrării relevă însă și o serie de puncte în care apare o percepție greșită a aspectelor negative ce însoțesc migrația românilor, dovedind dificultățile opiniei publice de a face disjunția între anumite greutăți obiective ale călătoriei în spațiul Schengen și nerespectarea legii, între grupurile cu activități ilegale și apartenența la o minoritate socială, etnică sau religioasă, ceea ce conduce la stereotipuri, atitudini de natură să alimenteze delicvența, intoleranța, xenophobia. Această percepție ar putea fi corectată prin intervenția conjugată, în spirit obiectiv a mass-mediei, administrației, a reprezentanților societății civile.

- Până în prezent nu se poate afirma că **mass-media** și-a adus contribuția necesară la reflectarea adecvată a fenomenului migraționist, sub toate aspectele sale și la formarea unui comportament social corect atât în ceea ce privește procesul propriu-zis al migrației cât și cel al integrării/reintegrării. Se constată că migrația nu este prezentată, analizată în mod sistematic, în întreaga sa complexitate, accentul fiind pus mai ales pe relatarea unor fapte negative, senzaționale și mai puțin pe *orientarea* migranților într-un univers cu numeroase componente de risc și incertitudine, pe *prevenirea și combaterea* delicvenței, clandestinității, a corupției în acordarea vizelor. Într-o bună măsură acoperirea doar parțială, uneori greșită a fenomenului migraționist în mass-media este și rezultatul *lipsei de jurnaliști specializați* în domeniu, fiind susținută recomandarea organizării unor cursuri pentru instruirea acestora în investigarea și analiza migrației.

Determinările cantitative ale fluxurilor migratorii realizate pe parcursul cercetării au condus la o serie de concluzii cu impact direct asupra strategiei și politicilor pe care România va trebui să le adopte în domeniul migrației în virtutea statutului pentru care se pregătește, cel de țară membră a UE.

- **Analiza fluxurilor de imigrație** arată că, spre deosebire de emigrație, care, în ciuda restricționărilor prin mijloace de constrângere politică, s-a manifestat și în perioada regimului anterior, pentru prima dată se poate vorbi de imigrație în România ulterior anului 1990. Dacă în cazul imigrației legale definitive componenta principală au constituit-o repatrierile, motivația majoră a imigrației ilegale rămâne aceea de tranzit, având ca destinație una din țările dezvoltate ale Europei Occidentale.

- Studiul a scos în evidență faptul că problema imigrației având ca destinație finală România nu va mai putea fi considerată multă vreme ca una colaterală, lipsită de

importanță. România va trebui să pună la punct **un sistem complex de gestionare a imigrației**, asigurând, parțial sau integral din fonduri proprii, mijloace de cazare și de subzistență, servicii de integrare socială și economică etc. Numai efortul financiar pe care îl presupune găzduirea interimară a refugiaților sau a solicitanților de azil până la finalizarea cererii depuse – care nu reprezintă decât o mică parte din totalul cheltuielilor ocazionate de gestionarea acestui proces – poate atinge valori însemnate. Astfel de situații trebuie pregătite din timp, mai ales întrucât, spre deosebire de cazul emigrației, unde pierderile/câștigurile se măsoară în termeni de **costuri comparative** (care ar fi câștigul/pierderea țării în urma plecării definitive/temporare, cât pierde statul ca investiție nerecuperată în capital uman etc.), imigrația presupune inclusiv **costuri financiare imediate, concrete, care nu suportă amânare**. Dacă numai 10% din imigranții estimați în calculele noastre ar intra în categoria celor care solicită asistență, iar cheltuielile unitare ce revin pe un asistat ar fi de 10 ori mai mici decât cele înregistrate, de exemplu, în Finlanda, efortul financiar total care ar trebui asigurat de statul Român s-ar putea ridica la 0,6-20 milioane EUR, variantei medii corespunzându-i o sumă de 6 milioane EUR anual.

Analiza potențialului de migrație pe tipuri de fluxuri de ieșire a evidențiar următoarele;

- **Emigrația** este mai temperată, fără schimbări semnificative ale fluxurilor și se menține la cote relativ joase (în jur de 10-15 mii persoane /an).

- **Migrația pentru muncă** a capitalului uman din România, mai ales a generațiilor tinere va fi forma **predominantă**, dar « gestionată » prin politica contingentărilor și controlul trecerii frontierelor. Evoluția acestor fluxuri este mai dinamică, cu creșteri calitative în plan comportamental, al relațiilor de muncă și inter-umane.

- **Raportul migrație legală-migrație ilegală evoluează în favoarea primei forme**, dar va fi influențată în continuare de politicile statelor de destinație, în special în ceea ce privește accesul la sistemele de protecție socială.

- Ocuparea în țară a tinerilor cu performanțe deosebite, a celor « supercalificați » rămâne o problemă delicată, de tensionare a fluxurilor de migrație, atâta timp cât economia națională nu oferă soluții atractive. Deși, datorită fenomenelor demografice, contingentul populației de 15-23 ani se va reduce simțitor (cu cca 1,2 milioane până în 2015-2020) apreciem că **din punct de vedere al emigrației creierelor, România va rămâne ca o zonă de interes ridicat pentru marile firme transnaționale sau pentru cercetarea științifică internațională**. *Dar provocările ce stau în fața economiei naționale fac ca orice pierdere de potențial productiv și creativ prin migrație să constituie un lux prea costisitor pe termen mediu și lung pentru România.*

« **Modelul** » emigrației se schimbă în continuare :

- Zonele de plecare se disipează pe măsura reducerii importanței criteriului de etnicitate. Câștigă teren emigrația orientată pe considerente de legături familiale –rude mai îndepărtate sau prietenie .

- Criteriul distanței devine minor, fapt pentru care fluxurile spre continentele mai îndepărtate câștigă teren. Sunt preferate zonele cu perspective mai mari de realizare profesională și condiții relativ facile de integrare în noile comunități (politicile din ultimii ani promovate de Canada și SUA pentru atragerea tinerilor familisti).

- Se accentuează tendința de emigrație a tinerilor/familiilor tinere care în prealabil au dobândit o oarecare « experiență migratorie », cum ar fi studii în străinătate, specializare, muncă temporară peste graniță etc.

• În privința **migrației pentru muncă** cea mai mare relevanță o vor avea următoarele aspecte :

- aceasta va fi fluctuantă, factorii ce vor defini intensitatea și caracteristicile sale fiind determinați în primul rând de situația pieței muncii din țările de destinație și doar în mică măsură de « opțiunea » ofertei din țară ;

- politicile statelor primitoare fac practic imposibilă atingerea unui nivel « critic, de alarmă » al prezenței lucrătorilor români pe piața UE ;

- se estimează o continuă însănătoșire/îmbunătățire a comportamentului și atitudinii lucrătorului român migrant, dar și o atitudine mai ferma privind anti-discriminarea, inclusiv în ceea ce privește securitatea saocială.

Migrația externă prezintă deopotrivă avantaje și dezavantaje pentru cei implicați, însă în proporții diferite. Studiul prezintă o serie de **efecte semnificative** pentru prezent și viitor în termenii valorii adăugate din migrația externă dar și ai efectelor nedorite : **diminuarea semnificativă a ofertei naționale** de forță de muncă, cantitativ și calitativ, **limitarea posibilităților de reducere a diferențelor de venit** față de țările UE și, implicit, încurajarea migrației pentru muncă, apariția la nivel național a unor **segmente deficitare de calificare** a forței de muncă, « **ajustarea** » **posibilităților de reducere a decalajelor** în ce privește competitivitatea produselor românești pe piețele externe, acoperirea necesarului de forță de muncă în profesii /ocupații de înaltă competență, **accentuarea severă a procesului de îmbătrânire demografică** cu pachetul de probleme sociale pe care-l ridică.

• În final trebuie subliniat că este nevoie nu numai să îndepărtăm ci și să evităm **riscul marginalizării în noua construcție europeană**. Iar aceasta depinde, înainte de toate, de calitatea politicii economice, educaționale, și sociale interne, de conservarea valorilor culturale și etice ale națiunii și preluarea critică a celor occidentale, de adaptarea lor la condițiile naționale. Iar, condițiile pentru o asemenea combinație sunt deja puse în operă prin Strategia Europeană a Ocupării, Planul Național de Acțiune pentru Ocuparea Forței de Muncă, Joint Assessment Paper și alte documente ale UE .

• **La un orizont mai îndepărtat, România se poate transforma într-o țară de imigrație**, dar având un contingent important de populație autohtonă aflată la muncă în străinătate. Ea va reprezenta o sursă a alimentare a emigrației est-vest și un beneficiar al emigrației sud-nord și est. Departe de a ne bucura de acest statut, va trebui să atenuăm, pe cât posibil efectele nefavorabile în planul pieței muncii naționale –destructurare a ofertei de forță de muncă și necorelare cu cererea pieței naționale, în medie un nivel mai scăzut de educație și pregătire profesională a forței de muncă prezente pe piața muncii comparativ cu structura absolvenților din sistemul de educație inițială, și, complementar un potențial creativ mai redus, precarizare a ocupării, creșterea insecurității locului de muncă, performanțe productive relativ mai modeste.

STUDIUL 6 - Cerințe specifice gestionării și implementării Fondurilor Structurale. Experiența țărilor candidate în pregătirea pentru gestionarea Instrumentelor Structurale

Prezentul studiu își propune comprimarea într-un volum redus a unei problematici extrem de complexe și în același timp interesante și de actualitate: economia și politica dezvoltării regionale.

Experiența UE s-a acumulat de-a lungul unei perioade suficient de mari pentru a permite câteva recomandări corective. În primul rând, **transferul fondurilor produc rezultatele așteptate numai în combinație cu o politică națională a dezvoltării articulată și comprehensivă**. Fondurile ar putea fi și au fost de fapt adesea prost utilizate sau alocate discreționar în absența unei politici regionale bine fundamentate. În al doilea rând, **factorii economici ai aglomerărilor sunt de obicei acompaniați de centre ale deciziei politice și inițiative locale** care nu orientează neapărat inițiativele către poliile de creștere consacrați. Programele regionale direcționate către atenuarea sărăciei ar trebui să considere faptul că regiunile sărace sunt inerent mai puțin capabile să absoarbă fonduri și cu atât mai mult să le folosească eficace. Dacă abilitățile locale nu pot genera ele însele prosperitate, apare justicată neîncrederea de a le acorda ajutoare generoase în detrimentul altor zone sau instituții în stare să profite de ele. Este astfel mult mai potrivit de a acorda asistență acestor regiuni în dezvoltarea abilităților de a crea venituri din activități economice. Această concluzie atrage atenția mai degrabă asupra **capacității regionale latente pentru auto-dezvoltare**.

Aceste implicații sunt susținute de propunerile recente făcute de Comisia Europeană în privința reformei instrumentelor structurale. Este proiectat ca acestea să aducă mai multă transparență și simplitate politicii de dezvoltare regională. Prioritățile propuse pentru viitor, **convergența, competitivitatea regională și ocuparea forței de muncă**, și respectiv **cooperarea teritorială**, au menirea de a optimiza eforturile reducerii discrepanțelor la nivel comunitar și a pune în lumină într-un mod mai eficace eforturile locale.

Procesul de lărgire a arătat că fostele state candidate din Centrul și Estul Europei au creat deja un mecanism legislativ și instituțional pentru dezvoltare regională, după modelul vest-european, care le permite tranziția către managementul instrumentelor structurale din momentul aderării. Evaluările ulterioare au indicat totuși rezultate care denotă încă slăbiciuni în administrarea politicii regionale. Printre cele mai frecvente se enumeră: stabilirea unor obiective prea ambițioase, nerealiste, în raport cu resursele umane și financiare existente; existența unor proceduri ineficiente între etapa de identificare a obiectivelor și realizarea proiectului; procedurile birocratice existente la nivelul fiecărei etape din cadrul proiectului au făcut și mai dificilă implementarea unor proiecte; nivelul salariilor în sectorul public, lipsa de experiență a funcționarilor din statele candidate, precum și diferențele de cultură și abordare între diverse state partenere au redus eficiența unora dintre proiecte; aplicațiile trimise de administrațiile statelor candidate nu au fost pregătite la standardele cerute de UE.

Politica de dezvoltare regională nu are în România o tradiție formală și documentată. Politica regională a luat naștere exclusiv în întâmpinarea disponibilității de asistență financiară din partea Uniunii Europene. Întregul mecanism de politică publică a fost pus în mișcare cu asistență europeană.

Actualul cadru juridic și instituțional al politicii regionale a fost construit în esență după apariția legii dezvoltării regionale din 1998. Perioada care a urmat a fost martora unei instabilități instituționale semnificative care pune sub semnul întrebării o viziune coerentă și de durată asupra acestui mecanism de politică publică din partea scenei politice.

Pe de altă parte, deși în prezent există acest cadru formal, rămân incertitudini cu privire la capacitatea de gestionare a acestei asistențe și îndeosebi cu eficiența mecanismelor de monitorizare și supraveghere. Având în vedere rolul jucat de SAPARD ca și „test” în direcția descentralizării încurajate de către Comisia Europeană, eventuale semne de întrebare asupra acestui program pot afecta și celelalte instrumente și întregul mecanism al asistenței. Pe ansamblu, **instrumentele de pre-aderare au rămas un exercițiu de politică publică în vederea aderării**, dimensiunea lor de „învățare” fiind poate cea mai importantă.

Provocarea fundamentală este, în cazul României, **dezvoltarea capacității de operare a acestui mecanism al politicii regionale pe axe independente de arbitrariul și influența dimensiunii politice.** Acest fapt ridică un semn de întrebare asupra capacității de a implementa în practică litera legii și angajamentele realizate față de instanțele europene, în măsura în care, cel puțin din punct de vedere formal, construcția legislativă a fost relativ importantă ca și efort.

În ceea ce privește direct **gestiunea fondurilor structurale**, aceasta va fi o mare provocare a anilor imediat următori datei aderării României la Uniunea Europeană. Pe lângă complexitatea cadrului instituțional, care ar trebui să devină extrem de rapid funcțional, una din problemele principale cu care o să se confrunte România este implementarea unui **sistem de comunicare și colaborare directă cu beneficiarii finali**, care să fie capabili să identifice și să își prioritizeze nevoile de asistență, pentru a contribui la crearea permanentă de noi proiecte finanțabile. Chiar dacă design-ul politicii regionale din România ar fi perfect, fără existența unor **întreprinzători pro-activi**, care să fie motivați să obțină sprijin comunitar pentru a deveni mai competitivi, rezultatele ar fi extrem de negative.

România ar putea avea șansa de a beneficia de intrări masive de fonduri prin intermediul instrumentelor structurale, însă acest lucru **depinde de restul politicilor privind economia reală, sectorul întreprinderilor, mediului de afaceri etc.**

STUDIUL 7. Studiul suport pentru elaborarea Planului de acțiune privind depozitarea deșeurilor industriale în vederea conformării cu legislația europeană

Studiul și-a propus să ofere o perspectivă mai clară asupra problematicii privind “deșeurile industriale” și să vină în sprijinul elaborării Planului de Acțiune privind depozitarea deșeurilor industriale în România cu propuneri și recomandări concrete.

Concluzii studiului sunt următoarele:

1. În urma unui efort extraordinar, în perioada 2000 – 2004 s-a reușit transpunerea în totalitate a acquis-ului comunitar privind gestiunea deșeurilor; în prezent se desfășoară faza de elaborare a planurilor de implementare;
2. Deoarece transpunerea s-a realizat cu viteză foarte mare există un decalaj important între prevederile legale și implementarea efectivă a legislației; de asemenea, transpunerea cu viteză mare a documentelor comunitare a făcut ca unele acte normative (hotărâri de guvern, ordonanțe etc.) să necesite mai multe revizuri și completări, după publicarea acestora;
3. Structura instituțională este coagulată și importantă ca mărime; au fost create instituții noi cum sunt Agenția Națională de Protecția Mediului, Agențiile regionale de protecția mediului, Agenția Națională pentru Substanțe Chimice Periculoase; Agenția Națională pentru Deșeurile Radioactive etc.; la aceste instituții noi se adaugă alte instituții cu mai multă experiență cum ar fi Comisia Națională pentru Valorificarea Materialelor Refolosibile; Agenția Națională pentru Resurse Minerale, ICIM etc.; în aceste condiții coordonarea între structurile existente este absolut necesară deoarece, în prezent, coordonarea este puțin vizibilă;
4. Se constată o lipsă de personal calificat la nivel central; în cadrul MMGA - Direcția pentru Gestiunea Deșeurilor și Substanțelor Chimice Periculoase și în cadrul MEC sunt angajate un număr mic persoane. Spre exemplu, la nivelul Agenției Naționale s-a început angajarea de personal dar acest proces va dura;
5. Dinamica volumului deșeurilor industriale generate în România nu poate fi stabilită cu exactitate datorită lipsei unei baze de date consistente și a schimbării definițiilor; această problemă este deosebit de serioasă deoarece nu poate fi aflat volumul total de deșeuri industriale generate; fără a cunoaște evoluția cantităților de deșeuri industriale, în corelație cu dinamica industrială, nu va fi posibilă elaborarea unor politici coerente (obiective, criterii, măsuri, costuri investiționale etc.);
6. Definiția deșeurilor industriale lipsește din legislația națională ceea ce conduce la valori divergente ale cantităților generate, în funcție de instituția care face raportarea; în același context se poate menționa și transpunerea discutabilă a unor texte comunitare care creează dificultăți

mari de încadrare cu efecte semnificative asupra măsurilor și programelor de implementare;

7. În ultimii ani s-au raportat cantități din ce în ce mai mici de deșuri industriale deși producția industrială a avut o pantă ascendentă; nu se poate vorbi de fenomenul de “*decuplare*” manifestat în economiile avansate ci mai degrabă de lipsa unor informații corecte privitoare la cantitățile de deșuri industriale generate;
8. Cantitățile de deșuri industriale generate anual sunt mari chiar dacă cifra totală nu este foarte precisă; în timp s-au acumulat cantități de sute de milioane de tone de deșuri industriale, o mare parte fiind deșuri inerte ceea ce face foarte stringentă problema refolosirii/reutilizării acestora în diverse domenii cum ar fi construcțiile de autostrăzi;
9. Operatorii industriali nu sunt în totalitate informați de evoluția legislativă și de necesitatea de a lua din timp măsuri de conformare la legislația transpusă (necunoașterea legilor nu scuză lipsa de acțiune) și au probleme financiare deosebite pentru realizarea investițiilor necesare; din discuțiile avute cu reprezentanții patronatelor a rezultat nevoia unui instrument financiar de sprijinire a investițiilor private în scopul conformării la noua legislație;
10. Reprezentanții patronatelor au evidențiat lipsa unor stimulente financiare pentru reintroducerea în circuitul economic a deșeurilor industriale;
11. Completarea legislației europene cu o directivă privind deșeurile miniere va complica și mai mult situația existentă prin impunerea unor cheltuieli importante operatorilor minieri;

Autorii studiului consideră că, la elaborarea ***Planului Național de acțiune privind depozitarea deșeurilor industriale (PADDI)***, trebuie să țină seama de următoarele **recomandări**:

1. Măsuri pentru completarea urgentă cu personal a instituțiilor existente și pregătirea corespunzătoare a acestuia;
2. Crearea unui mecanism de coordonare între numeroasele instituții și agenții cu atribuții în gestiunea deșeurilor industriale;
3. Revizuirea și consolidarea legislației privind deșeurile industriale, inclusiv revizuirea traducerii unor texte comunitare;
4. Definierea clară a noțiunii de „deșeu industrial” și îmbunătățirea sistemului de raportare, colectare și prelucrare a datelor;
5. Revizuirea și refacerea bazei de date privind deșeurile industriale;
6. Instruirea/pregătirea agenților economici, în vederea cunoașterii și respectării legislației de protecția mediului cu privire la:
 - obligativitatea reducerii cantităților de deșuri depozitate;

- tratarea deșeurilor industriale pentru reducerea conținutului periculos până la limita acceptabilității la depozitare;
 - închiderea etapizată a depozitelor industriale existente, și
 - realizarea depozitelor de deșeurii conform cerințelor legislative armonizate cu legislația europeană;
 - ca urmare a închiderii unui număr mare de depozite din cauza neconformării la directiva depozitării sau IPPC, vor trebui construite noi depozite care să intre în funcțiune la data închiderii celor vechi; se recomandă informarea clară și specifică a agenților economici aflați în această situație, având în vedere intervalul de timp mare necesar parcurgerii tuturor etapelor din faza de proiectare până la finalizarea construcției unui depozit.
7. Producerea de manuale și broșuri cu cele mai bune practici de reciclare și reutilizare a deșeurilor industriale;
 8. Programe de pregătire profesională a personalului ce va lucra în sistemul de gestionare a deșeurilor industriale, în special la nivel județean și municipal;
 9. Crearea unui mecanism de integrare a cerințelor acquis-ului comunitar de protecția mediului (privitor la deșeurile industriale) în celelalte politici și strategii sectoriale (mai ales în politica și strategia industrială);
 10. Promovarea mecanismelor de finanțare a măsurilor de reducere a cantității de deșeurii industriale sau reintroducerea acestora în circuitul economic; în acest context operaționalizarea Fondului pentru Mediu din România ar fi benefică;
 11. Clarificarea situației juridice a depozitelor de deșeurii industriale închise sau părăsite, cu proprietar necunoscut, precum și închiderea lor conform cu cerințele UE;
 12. Măsuri pentru închiderea exploatărilor/depozitelor miniere:
 - titularul drepturilor de extracție trebuie să pregătească și să țină la zi un Plan General de Închidere a activității, care să includă măsuri de reabilitare și protecție perpetuă a iazurilor de decantare;
 - titularul drepturilor de extracție trebuie să demonstreze autorității de reglementare validitatea și eficacitatea soluțiilor de reabilitare propuse;
 - titularul drepturilor de extracție trebuie să asigure un fond sau titlu de garanție pentru asigurarea implementării măsurilor de închidere și reabilitare a minei și instalației de preparare a minereurilor/iazului;
 - cadrul de reglementare trebuie aplicat uniform de la proiectare până la închidere precum și măsuri de protecție după închidere.

STUDIUL 8 - Analiză comparativă state membre – state candidate privind armonizarea prevederilor legale în domeniul insolvenței și falimentului

Plecând de la perspectiva aderării României la UE și condițiile dezvoltării unei economii sănătoase studiul de față încearcă să evalueze prevederile în domeniul insolvenței; se caută să se explice starea de fapt existentă și să se surprindă posibile îmbunătățiri care ar putea contribui la creșterea competitivității și funcționalității economiei românești. Din punct de vedere metodologic, studiul își propune o analiză a legislației privind procedura de faliment, atât la nivel național, cât și la nivel comunitar și internațional. Pe lângă textele legale, și interpretarea lor juridică, lucrarea oferă și o perspectivă economică asupra falimentului și a stării de insolvență, bazată pe o documentare care să permită o analiză comparativă a procedurii de faliment la nivel regional și internațional.

✓ **Nu există un cod universal al falimentului, o lege unică aplicabilă la nivel mondial.** Prevederile legislațiilor naționale privind falimentul sunt încă în mare parte adaptate specificităților fiecărei țări. Există totuși **principii de bază**⁴, prezente în marea parte a legislațiilor privind procedura de insolvență, care pleacă de la logica, scopurile de bază ale falimentului. În plus, există și o serie de **bune practici** în domeniu, care sunt acceptate pentru rolul lor de a facilita îndeplinirea scopurilor procedurii de faliment. În ultimii ani, legislațiile în domeniul insolvenței la nivel internațional au fost reînnoite constant, modificările fiind date de doi vectori importanți: **presiunea de armonizarea legislativă și adaptarea la specificul național.** Tendința de armonizare a domeniului insolvenței este rezultatul atât a cooperării instituționale la nivel internațional sau regional, cât și a presiunilor informale de conformare din partea altor state partenere. O serie de instituții internaționale (FMI, Banca Mondială, UNCITRAL, Comisia Europeană etc.) au definit în ultimii ani **recomandări, convenții, mecanisme de consultare** sau alte aranjamente de cooperare pentru a se stabili practici comune în procedura falimentului. Aceste mecanisme instituționale au vizat direct domeniul falimentului, dar și indirect, prin reglementări sau acorduri conexe, în domenii cum ar fi **politica de concurență.**

✓ Domeniul în care s-a reușit un exercițiu avansat de armonizare, a fost cel al **cooperării transfrontaliere pe probleme de insolvență.** În acest caz, atât la nivelul Uniunii Europene, cât și la nivel internațional, au existat reglementări, obligatorii și respectiv voluntare, care au întărit platforma de cooperare internațională privind falimentul.

✓ În economiile în tranziție, **procesul de insolvență este legat de două procese fundamentale: restructurarea și privatizarea.** Restructurarea presupune schimbarea fostelor întreprinderi de stat în firme orientate către piață, care să fie capabili să ia propriile decizii de maximizare a profitului și mai ales să își asume deciziile de management pe care le iau. Dacă întreprinderile sunt luate sub scutul protector al statului, propensitatea acestora de a lua măsuri radicale de transformare pentru a supraviețui pe piață este mult redusă. La fel stau lucrurile și în cazul procesului de privatizare, în care

⁴ Principiul de „aur” este că firmele structural neviabile trebuie să iasă de pe piață. Un alt principiu este existența de condiții egale (simetrice) pentru concurenți;

firmele trebuie să se pregătească pentru competiția de pe piață, și nu să aștepte investitorul care să repare miraculos dezastrul a mai multor ani de ineficiență.

✓ **Legislația românească în domeniul falimentului este armonizată cu prevederile acquis-ului comunitar privind insolvența transfrontalieră.** Mai mult, legislația în vigoare este în concordanță și cu recomandările UNCITRAL, care au vizează o perspectivă universală, și nu doar regională, a cooperării transfrontaliere în domeniul insolvenței. În ceea ce privește cadrul legal general al procedurii de insolvență în România, acesta respectă în mare măsură principiile și recomandările internaționale și regionale. **Prin noile reglementări adoptate, legislația românească privind insolvența corectează o serie de aspecte care erau neclare sau nefuncționale.**

✓ Unul din singurele elemente de divergență cu dinamica la nivel internațional, și anume **tendința actuală de favorizare relativă a lichidărilor, în dauna reorganizării judiciare, ar putea fi doar etapă tranzitorie.** Această opțiune se poate inversa atunci când sistemul juridic va fi mai eficient, administratorii și judecătorii sindici mai competenți, instituțiile abilitate să intervină mai puternice – pentru a reda încrederea în procedura de reorganizare judiciară. În același timp însă, reorganizarea nu trebuie făcută cu orice preț; ea nu trebuie să permită salvarea firmelor care nu au șanse să devină viabile.

✓ În ceea ce privește **implementarea reglementărilor** privind insolvența, **România nu are o performanță prea strălucită.** Aceste lipsuri în procesul de implementare se explică prin concurența a o serie întreagă de **factori inhibitori. Sistemul juridic nu este pe deplin consolidat**, existând obstacole în derularea fluidă a procedurii juridice. Aceste obstacole țin atât de resursele materiale și umane din sistem, cât și de mentalitatea generală în ceea ce privește statul de drept. Mai mult, expertiza specifică în domeniul comercial este destul de redusă; **Legislația conexasă** din domeniul comercial este uneori ambiguă, lăsând porțițe de interpretare care duc la pervertirea juridică sau procedurală a deciziilor luate. **Implicarea statului** a dus la reducerea sferei de aplicare a procedurilor de faliment generale numai asupra sectorului privat. Sectorul public a primit un caracter de excepționalitate, fiind reglementat separat pentru evitarea unui faliment în bloc și a potențialelor consecințelor negative în plan economic și social.

✓ Evitarea falimentului prin menținerea artificială de către stat a firmelor în mediul de afaceri este **rezultatul unei politici de constrângeri bugetare slabe** care a contribuit la lipsa de disciplină fiscală din România. Pe lângă consecințele nefaste asupra mediului de afaceri, care au adus la **concurență neloială** între plătitorii corecți și cei care crează arierate, există consecințe negative la nivel macroeconomic, mai ales în ceea ce privește **deficitul bugetar, procesul de colectare fiscală și deficitul externe.**

✓ **Politica privind ajutoarele de stat afectează în mod direct domeniul insolvenței și al falimentului.** În România în cadrul ajutoarelor de stat, **ponderea ajutoarelor pentru salvare-restructurare în ultimii ani a fost în creștere**, în loc să fie în scădere. Această observație arată că ne confruntăm în realitate cu o insolvență frecventă în zone importante ale sectorului public, și chiar în ceea ce privește firmele proaspăt privatizate. Prin urmare, există în continuare **riscul unui faliment în bloc** în anumite sectoare economice.

✓ **Ponderea ajutoarelor pentru scutiri, reduceri și reeșalonări ale datoriilor și penalităților este în creștere**, ceea ce arată o **cronicizare a incapacității de plată** pentru datoriile trecute cu mult de scadența. Mai mult, trecerea de la ajutorul prin subvenții directe la sprijin prin scutiri și reeșalonări, duce la o **transparență scăzută** și la faptul ca statul nu poate planifica în avans volumul ajutorului de stat⁵. Acest lucru este în evidentă **contradicție cu acquis-ul comunitar**. Ajutoarele de stat ar trebui redirecționate din categoria măsurilor de salvare-restructurare, în zona măsurilor încurajate de legislația europeană, cum ar fi domeniul de cercetare-dezvoltare, pregătirea profesională etc., care sunt în momentul de față destul de neglijate în România.

✓ După eforturile recente de îmbunătățire a legislației din domeniul insolvenței, **definirea sistemului legal de insolvență** (text lege, priorități, trăsături specifice) **este în cazul României mai puțin importantă decât efortul ce trebuie depus în vederea implementării** respectivului sistem. **Domeniul falimentului nu trebuie privit strict**, în sensul urmării doar a procedurii legale. Măsuri pentru îmbunătățirea procesului de ieșire de pe piață trebuie luate și în alte domenii, cum ar fi **sectorul financiar-bancar, sectorul concurenței, educarea antreprenoriatului și a opiniei publice, a respectului față de lege** etc.

✓ Politică privind falimentul în România ar trebui să țină seama de **recomandările Uniunii Europene** privind **informarea întreprinzătorilor** privind procedura de faliment, asigurarea pe piață în **condiții accesibile a consilierii** privind situațiile de dificultate financiară și a căilor de urmat, crearea unui **cadru mai transparent privind informațiile contabile și a datelor financiare** care ar permite tragerea de semnale de alarmă în ceea ce privește starea financiară a firmelor, **promovarea noului început** pentru întreprinzătorii care au dat faliment, precum și schimbarea mentalității negative la adresa celor implicați în procese de faliment din motive conjuncturale.

✓ **Politica privind ajutorul de stat ar trebui și ea regândită**, astfel încât să nu mai perpetueze existența unor firme care nu pot face față presiunilor concurențiale ale pieței și nici nu au șanse de redresare. **Pe de altă parte, nu putem aplica prevederile comunitare în domeniul politicii concurenței ad literam în toate cazurile**; nu este cazul să fim „mai catolici decât Papa” atunci când avem de-a face cu situații sociale sau economice excepționale. Important este însă ca ajutorul de stat pentru salvare-restructurare să devină cu adevărat excepția care confirmă regula, și nu un instrument folosit spre a amâna deciziile care nu sunt populare în prezent.

✓ Este necesară **întărirea sectorului judiciar**, atât prin **dotare corespunzătoare**, cât și prin **pregătirea judecătorilor**, care ar trebui să se specializeze pe faliment, în cadrul noilor **tribunale comerciale** care sunt prevăzute în proiectul de lege privind reorganizarea judiciară. **Formarea unei adevărate bresle a practicienilor în lichidare și reorganizare** este un alt deziderat important pentru a degreva sectorul judiciar de sarcini în procedura de faliment. Practicianul în lichidare și reorganizare trebuie să concentreze expertiza necesară, atât în domeniul economic, cât și juridic, pentru a soluționa eficient situațiile de insolvență.

⁵ Întrucât nu se poate anticipa cu exactitate nivelul arrieratelor viitoare;

STUDIUL 9 - Soluții și opțiuni de management financiar pentru asigurarea unei creșteri reale a nivelului pensiilor în România

Procesele socio-demografice și economice care caracterizează ultima perioadă (îmbătrânirea populației, reducerea populației active, problemele macroeconomice în principal ale țărilor în tranziție, etc.) și care se vor accentua în deceniile următoare transformă problema protecției sociale a persoanelor vârstnice și în special problema administrării mai eficiente a sistemelor de pensii în provocare fundamentală atât pentru țările dezvoltate cât și pentru cele aflate în tranziție. Sistemele de pensii din întreaga lume (la diferite standarde de dezvoltare, experiențe politice, sisteme de guvernare, etc.) se confruntă cu o criză ce inevitabil se va croniciza în anii ce vor urma.

Studiul de față descrie cadrul în care schimbările precedente sau anticipate s-au petrecut și este probabil să se petreacă în viitor, pentru a se putea concepe o politică coerentă și eficientă în sfera pensiilor.

Urmare a politicilor ineficiente, sistemul de pensii din România s-a confruntat după '89 cu probleme extrem de grave, precum:

1. *Inechitatea calculării pensiei pentru persoane pensionate în perioade diferite.*
2. *Amânarea reformei și instabilitatea legislației.*
3. *Scăderea numărului de contribuabili* de la peste 8 milioane în 1990 la aproximativ 4,5 milioane în prezent, pricinuind o mare criză a finanțării fondurilor de pensii.
4. *Creșterea alarmantă a numărului de pensionari* (de la 3,5 milioane în 1990 la 6,11 milioane în ianuarie 2004):

Creșterea numărului de pensionari s-a înregistrat pe următoarele căi:

- *Prin includerea în sistemul general de pensii a pensionarilor din agricultură (aproximativ 1,7 milioane, număr redus apoi la 1,512 milioane în ianuarie 2004).*
- *Prin nenumăratele pensionări anticipate aprobate de guvernele din ultimii 14 ani.*
- *Prin creșterea artificială a numărului de pensionări datorită invalidității multe dintre ele suspecte, frauduloase dar nedepistate și astfel neanulate din cauza **deficitului de control și de sancțiuni** în sistemul de asigurări. **În prezent, 805.000 persoane (13% din total pensionari) sunt pensionate pentru invaliditate. Surprinde ponderea foarte mare a celor cu invaliditate de gradul II (73%), mult mai mica decât a celor cu gradul III, respectiv gradul I. Pensionările anticipate și pensionările pentru invaliditate au condus la vârstă medie reală de pensionare de aproximativ 52-53 de ani în anii 2001-2003.***

5. *Rata de colectare mică (neplata contribuției de către unii angajatori, în special din sectorul public)*

6. *Nedeclararea veniturilor reale*

7. *Rata redusă de acoperire cu asigurări de pensii a populației active*

8. *Amânarea introducerii soluțiilor complementare celor parametrice (introducerea Pilonilor 2 și 3, a pensiilor administrate privat)*

Practic, din cauza diversificării nevoilor și a creșterii populației, este nevoie de o **nouă echilibrare a raportului dintre resursele pentru pensii și alte asigurări sociale și alte cheltuieli (cererea „satisfăcută” de pensii/alte drepturi) ce se poate realiza în două moduri:**

- 1) **Creșterea resurselor alocate (a intrărilor în sistem)**
- 2) **Reducerea ieșirilor (a cererii de pensii, a numărului de pensionari, etc.)**

Pornind de la contextul național, de la imperativul integrării României în UE și de la toate celelalte elemente semnificative relevate în raport am formulat în raport o serie de **recomandări:**

- Elaborarea urgentă a unei strategii pe termen mediu și lung privind persoanele vârstnice, principala componentă fiind sistemul de asigurări de pensii.
- Introducerea evidenței informatizate în sistemul de pensii.
- Înființarea unui sistem de monitorizare, analiză și politici în sfera pensiilor.
- Introducerea unor *măsuri parametrice* (ameliorarea indicatorilor de intrare și de ieșire din sistem):

Pe componenta „intrări”:

- *Creșterea numărului de contributory la sistem*
- Creșterea numărului de angajați cu forme legale prin politici active, investiții, menținerea salariului minim la o valoare cât mai mică
- Creșterea numărului de contributory prin atragerea celor care lucrează în agricultură sau ca liber întreprinzători.
- Pentru românii care pleacă la muncă în străinătate cu contract de muncă ar fi necesară obligativitatea de a contribui la sistem în statele de destinație (pentru țările UE de la care drepturile de pensie vor fi transferate ulterior) sau la sistemul românesc pentru țările cu care nu avem acorduri de transfer a drepturilor de pensii.
- Promovarea principiului bătrâneții active (active ageing) și stimularea (și altfel decât prin creșterea punctajului de pensie) a persoanelor care au vârsta de pensionare pentru a lucra. Femeile ar trebui să fie ținta principală a acestor politici active de menținere a ocupării.
- Pe măsură ce forța de muncă românească migrează spre alte țări iar economia se reface (creșterea economică susținută va produce efecte vizibile) imigranții ar putea să devină contributory la sistemul de pensii dacă vor lucra în condiții legale.
- **Pe termen lung o politică demografică bazată în special pe creșterea natalității va fi necesară pentru a asigura viitorii contributory la sistem.**

- Creșterea ratei de colectare este obligatorie și se poate îmbunătăți prin continuarea privatizării și prin măsuri de creștere a disciplinei financiare.
- Creșterea contribuției procentuale la fondul de asigurări (31,5 %; 36,5%; respectiv 41,5%) nu poate fi mărită ba chiar ar trebui redusă pentru a reduce povara fiscală.

Pe componenta “ieșiri”:

- **Reducerea numărului de pensionari** (și implicit a ratei de dependență), prin:
 - Creșterea vârstei medii reale de pensionare, care acum este de doar aproximativ 52 de ani.
 - Egalizarea vârstei de pensionare între bărbați și femei (condiție obligatorie în UE – vezi zona de recomandări privind integrarea)
 - Renunțarea la pensionari anticipate
 - Reducerea pensionărilor frauduloase (în special pentru invaliditate).
- Creșterea echității sistemului și reducerea pensiilor aberante (prea mari) prin recalcularea pensiilor pentru cei pensionați înainte de 1 aprilie 2001.
- Scăderea costurilor de administrare a sistemului de pensii. O analiză pe costurile de administrare se impune.
- Raporturile dintre *pensiile minime, VMG, Ajutorul de șomaj, salariul minim, trebuie bine gândite și armonizate*. Astfel, nu este normal ca să existe pensii mai mici decât Venitul Minim Garantat pentru o persoană. În același timp, pensia minimă ar trebui să fie mai mică decât ajutorul de șomaj sau decât salariul minim pentru a nu determina presiuni pentru o pensionare cât mai rapidă.
- Introducerea unei *pensii sociale* (mici, dar mai mari decât VMG) pentru toți cei care contribuie cel puțin stagiul minim, pentru agricultori, liber întreprinzători, etc. ar rezolva multe dintre problemele de la baza sistemului de pensii.

Recomandări privind introducerea pensiilor administrate privat

- Indiferent de tipul reformei, de soluțiile alese, premisa de la care trebuie să plecăm este că toate formele de redresare a sistemului implică costuri ridicate și sunt suportate în întregime de către populație. În consecință, primul lucru care trebuie realizat este **informarea indivizilor în legătură cu nevoia de reformă și cu particularitățile acesteia.**

- Orice amânare a introducerii pilonilor 2 și 3 va reprezenta o greutate în plus asupra generațiilor viitoare (ce vor avea pensii mai mici, impozite mai ridicate, etc.). Studii de modelare arată că reforma sistemului PAYG poate reprezenta o soluție pentru echilibrarea fiscală doar pentru o perioadă de circa 10 ani.

- Având în vedere problemele întâlnite atât în cazul sistemelor monopilon PAYG cât și a celor bazate în întregime pe fonduri private, cea mai bună soluție de reformă pare a fi un sistem multi-pilon care să aibă avantajele ambelor tipuri de sisteme. Principala avantaj constă însă în „diversificarea riscului”.

- Facilitarea unei mai bune orientări a asiguraților pe piața serviciilor financiare, în scopul raționalizării alegerii lor, impune un format standard de prezentare a

tipurilor de contribuții și beneficii pentru toate companiile furnizoare de pensii. Unele taxe sunt fixe, altele proporționale, unele depind de contribuții, altele de valoarea fondului, etc. interacționează diferit de-a lungul timpului, ceea ce face extrem de dificilă compararea lor de către solicitanți.

- În condițiile introducerii pensiilor private, trebuie ca valoarea contribuțiilor către pensiile private să crească rapid pentru că altfel stabilitatea fondului va fi redusă.

Recomandări privind reformele necesare din perspectiva integrării europene:

Luând în considerare intențiile de reformă ale statelor membre adoptate în urma discuțiilor de la Lisabona România ar trebui să aibă în vedere următoarele modificări pe termen mediu (similare cu sau suplimentare față de măsurile propuse mai sus):

- **Echilibrarea financiară a bugetului asigurărilor de pensii de stat prin:**
 - creștere economică susținută
 - creșterea ratei totale de ocupare a forței de muncă. [*Statele Uniunii Europene și-au propus, la o creștere economică de 3 % din PIB, ca rata de angajare în medie să ajungă până în 2010 la 70% din populația totală aptă de muncă (60 % pentru populația feminină) și la 83% până în 2045.*]
- **Creșterea ratei de ocupare a populației în vârstă (55-64) până în 2010 (prin amânarea pensionării)**
- Atragerea de forță de muncă din țările în curs de dezvoltare.
- Motivarea femeilor să intre pe piața muncii și să reintre după întreruperile datorate în special nașterii.
- Flexibilizarea sistemului pentru a le permite femeilor să lucreze și să aibă grijă de copiii mici (stimularea creșterii fertilității)
- Recunoașterea anilor în care femeia întrerupe munca pentru îngrijirea copilului ca vechime la pensie (2- 3 ani)
- Creșterea în continuare a vârstei limită de pensionare și egalizarea vârstei de pensionare între femei și bărbați, la 65 de ani pentru ambii, până ce târziu în 2020.
- Creșterea oportunităților pentru obținerea pensiei suplimentare, reducând astfel presiunea asupra sistemului public
- Adoptarea reglementărilor UE privind transferul de beneficii între țările membre.

STUDIUL 10 - Ajutoarele de stat în sectoarele sensibile concurențial (cărbune, siderurgie, construcții navale, construcții, autovehicule, transporturi)

Lucrarea de față urmărește atingerea câtorva obiective referitoare la politica de control al ajutoarelor de stat in anumite sectoare specifice, respectiv siderurgie, industria cărbunelui, vehicule cu motor și șantiere navale. Se are in vedere o analiză quasi-exhaustivă a legislației in vigoare în Uniunea Europeană – legislație pe care România trebuie să o preia intocmai – precum și evaluarea modului in care statele membre UE aplică normele și criteriile respective.

In legatura cu actualul cadru legislativ, lucrarea face următoarele observații:

- *ajutoare pentru salvare și restructurare, ajutoare legate de inchiderea producției:* **in absența unor reglementări specifice adoptate de către Consiliul Concurenței care să expună condițiile pentru aprobarea acestora așa cum rezultă din Articolul 9(4) din fostul Protocol 2 și legislația comunitară relevantă, aceste condiții rămân insuficient de clare** atât pentru inițiatorii de măsuri de ajutor, cât și pentru beneficiari. In plus, din punct de vedere formal, există posibilitatea ca autoritatea de concurență (Consiliul Concurenței) să întâmpine dificultăți de ordin procedural in adoptarea și implementarea unor decizii prohibitive bazate pe Protocolul 2. Spre exemplu, articolul 4 din Regulamentul Consiliului Concurenței privind ajutoarele de salvare și restructurare exceptează in mod explicit sectorul oțelului de la aplicarea acestui Regulament, fără a se face însă o referință directă in ceea ce privește regimul aplicabil unor asemenea ajutoare pentru oțel (pe câtă vreme Indrumarea Comisiei din 1999 cu privire la ajutorul de stat pentru salvare și restructurare face o asemenea referire).
- *ajutoarele regionale pentru investiții:* Regulamentul adoptat de către Consiliul Concurenței privind ajutorul de stat regional nu se aplică pentru industria oțelului, articolul 1(2) stipulând că pentru acest sector “se aplică legislația in vigoare in România până la adoptarea unor norme specifice”. Prin urmare, cadrul legislativ românesc actual nu reflectă interdicția cu privire la acordarea de ajutoare regionale pentru proiecte mari de investiții in siderurgie, inclusiv in cazul beneficiarilor IMM-uri. **De asemenea, regulile aplicabile ajutoarelor regionale pentru investiții “normale” întreprinse de IMM-uri sunt cuprinse in textul aceluiași regulament adoptat de către Consiliul Concurenței și, prin urmare, excluderea sectorului oțelului din sfera de aplicare a acestui Regulament poate genera confuzie in ceea ce privește posibilitatea acordării de asemenea ajutoare pentru beneficiari din sectorul oțelului.**
- nu par a fi probleme in ceea ce privește ajutoarele pentru C&D, protecția mediului, crearea și menținerea de locuri de munca, calificarea angajaților.

In **industria cărbunelui (capitolul 7)**, lucrarea subliniază, în primul rând că nu a fost încă adoptat un Regulament specific pentru industria carboniferă care să preia prevederile Regulamentului 1407/2002 (prevăzut a fi preluat de către Consiliul Concurenței până în luna septembrie 2004). In același timp, în mod asemănător cu industria oțelului, industria carboniferă este exclusă din sfera de aplicabilitate a Regulamentelor în vigoare privind ajutoarele regionale, respectiv ajutoarele pentru salvare și/sau restructurare. Ceea ce înseamnă că, în cazul industriei carbonifere, se aplică prevederile generale ale Legii privind ajutorul de stat, respectiv incompatibilitatea ajutoarelor cu un mediu concurențial normal. **Cu alte cuvinte, în prezent, în România nu există cadrul legal pentru a putea acorda ajutoare de stat cu caracter regional sau ajutoare pentru salvare și restructurare în industria cărbunelui. Este necesară de aceea preluarea urgentă a Regulamentului 1407/2002.** In fine, nu par a fi probleme deosebite în ceea ce privește regimul aplicabil ajutoarelor pentru C&D, protecția mediului sau calificarea angajaților.

Potrivit regulilor comunitare în vigoare, cuantumul ajutoarelor regionale pentru **industria auto (capitolul 8)** nu va putea depăși 30% din pragul maxim regional aplicabil în regiunea asistată respectivă pentru investiții al căror cost depășește 5 milioane de Euro sau totalul ajutorului propus depășește 5 milioane de Euro.

In ceea ce privește cadrul legislativ românesc, este de menționat în primul rând că, potrivit Deciziei 1811 adoptate de către Comitetul de Asocieri UE-România în anul 2002, până la data de 31 decembrie 2006 intensitatea maximă a ajutoarelor regionale acordate pe teritoriul României, exprimată în echivalent subvenție netă, este de 50%, respectiv până la 65% pentru IMM-uri. In al doilea rând, Consiliul Concurenței a adoptat Regulamentul multisectorial privind ajutorul de stat regional pentru proiecte mari de investiții⁶ care transpune prevederile comunitare în domeniu (respectiv, un plafon de maxim 30% din plafonul regional aplicabil, pentru proiecte mari de investiții în industria auto). Din acest punct de vedere, legislația românească este conformă cu acquis-ul comunitar. **O modificare trebuie totuși adusă Regulamentului multisectorial și anume articolelor 24 și 28 – 29, care prevedeau alcătuirea unei liste cuprinzând sectoarele cu dificultăți structurale, ce urma a fi publicată la începutul anului 2004 (vezi paragraful 4.2, punctul 5 de mai jos). In acest sens, România trebuie să preia Comunicarea Comisiei din 1.11.2003, referitoare la modificarea Cadrului Multisectorial.**

Pe de altă parte însă, Regulamentul adoptat în 2002 cu privire la ajutorul regional menționează că ajutoarelor regionale pentru industria auto (articolul 1(2)) li „se aplică legislația în vigoare în România până la adoptarea unor norme specifice”. Această formulare este explicabilă ținând cont de faptul că Regulamentul a fost adoptat înainte de expirarea Cadrului specific privind ajutoarele de stat pentru industria automobilistică din UE, dar poate da naștere la interpretări. Pe de o parte, s-ar putea înțelege că Regulamentul privind ajutoarele regionale nu se aplică industriei auto și atunci avem, din nou, de-a face cu un „vacuum legislativ”, care nu ar permite acordarea unor astfel de ajutoare. Pe de altă parte, ar putea exista și interpretarea cum că, până la apariția unor norme specifice sectorului, este aplicabil regulamentul regional. **Pentru eliminarea**

⁶ Monitorul Oficial al României nr. 165 din 17 martie 2003.

acestei posibile confuzii, ar fi probabil suficientă eliminarea referinței la industria automobilistică din formularea Articolului 1(2).

In ceea ce privește cadrul legislativ privind acordarea ajutoarelor de stat in **industria șantierelor navale (capitolul 9)**, lucrarea subliniază, in primul rând, că nu a fost încă adoptat un Regulament specific care să preia regulile specifice comunitare. In plus, este valabil același comentariu efectuat mai sus, pentru industria de autovehicule, referitor la mențiunea din Articolul 1(2). Regulamentul privind ajutoarele de salvare și restructurare este in schimb aplicabil și sectorului construcții navale (acesta nefiind in mod explicit exceptat de la aplicare), însă nu conține prevederi specifice legate de compensații bănești pentru renunțarea la producție in acest sector. **Este necesară de aceea completarea legislației secundare din România, in sensul celor menționate mai sus. Până atunci, pe de o parte, ajutoare de stat cu finalitate regională pot fi (in interpretarea favorabilă a art. 1(2)) acordate până la plafoane superioare celor acceptate de legislația comunitară, iar pe de altă parte ajutoare pentru inovare, exporturi etc. nu pot fi acordate.**

In fine, **în ultima parte a studiului se face o analiză a ajutoarelor de stat acordate in trecut și - in unele din aceste ramuri - a celor ce urmează a fi acordate in viitor.** Din această perspectivă, lucrarea face distincție intre mai multe perioade, care trebuie analizate separat: perioada de dinainte de anul 2000, când in România nu exista noțiunea comunitară de ajutor de stat, perioada ianuarie 2000 – ianuarie 2003, cind a existat legea, dar nu și regulamentele (și deci evaluarea ajutoarelor se baza pe criterii nearmonizate, dar totuși legale) și perioada de după ianuarie 2003, când legislația din România este din ce in ce mai mult armonizată cu acquis-ul comunitar.

Astfel, in **industria siderurgică (capitolul 10)**, ajutoarele acordate inainte de 2003 nu prezintă mari probleme din punctul de vedere al Comisiei Europene, atâta vreme cât ele nu mai produc efecte in prezent. Dacă însă există ajutoare acordate și autorizate (sau nu) de către Consiliul Concurenței pe baza unor criterii altele decât cele comunitare, și care continuă să producă efecte, atunci aceste ajutoare (deși clasificate ca ajutoare existente) trebuie compatibilizate. Cu alte cuvinte, este necesar să facem o distincție intre momentul *autorizării* unor ajutoare de stat și cel al *acordării efective* a acestora, momente care, de regulă, nu coincid.

Ajutoarele de stat acordate de-a lungul ultimului deceniu au fost ajutoare menite a evita falimentul, in speranța găsirii unui cumpărător și, respectiv, ajutoare acordate la momentul privațizării, pentru incheierea cu succes a acesteia. Situația financiară slabă a unităților respective a făcut ca statul să se găsească tot timpul intr-o poziție defensivă, slabă, in cadrul negocierilor de privațizare, obligat fiind de aceea să facă diferite concesi.

Societățile producătoare de oțel din siderurgia românească au beneficiat, incepând cu anul 1993, de ajutoare de stat a căror valoare cumulată se cifrează pentru perioada 1993-2002, la 1362 milioane \$, din care peste trei pătrimi reprezintă ajutoarele acordate la Sidex, inainte și, mai ales, la momentul privațizării. Din totalul ajutoarelor acordate in această perioadă, doar aproximativ 15 – 20% reprezintă ajutoare in numerar, împrumuturi sau garanții la împrumuturi. O pondere mare o au însă ștergerea penalităților pentru neplata taxelor și impozitelor (44%) și conversia datoriilor in acțiuni (33%).

Ajutorul de Stat prevăzut pentru industria siderurgică din România în perioada 2003-2010 are o valoare totală de 1.069,7 milioane USD. O parte importantă a acestei valori, și anume 49%, este reprezentată de ștergeri de datorii către bugetul de stat, pe când scutirea de taxe acordată societății Ispat – Sidex reprezintă 18% din total. De asemenea, datoriile șterse către furnizorii de utilități reprezintă 16% din total. Lucrarea realizează o prezentare a condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească strategia de restructurare și planurile individuale de viabilizare a combinatelor pentru a primi aprobarea Consiliului European. Din această perspectivă, sunt formulate unele observații și concluzii, rezultate din analiza strategiei de restructurare, a planurilor individuale de viabilizare și, mai ales, a deciziilor Consiliului Concurenței, considerate de către Comisia Europeană ca fiind un adevărat test privind aplicarea în România a criteriilor europene privind controlul ajutoarelor de stat.

În prima parte a anilor '90, subvențiile acordate de stat **industriei miniere (capitolul 11)** s-au menținut la niveluri destul de ridicate. Începând cu 1997, subvențiile s-au redus însă drastic, atât pe ansamblul industriei miniere cât și pentru cărbune, o dată cu demararea procesului de restructurare prin închiderea minelor periculoase sau în curs de epuizare a zăcămintelor, reducerea drastică a forței de muncă și acordarea de plăți compensatorii, concentrarea investițiilor pe modernizarea minelor potențial profitabile. Lucrarea menționează că, totuși, în România nu există în prezent cadrul legal necesar pentru acordarea de ajutoare de stat cu caracter regional sau ajutoare pentru salvare și restructurare în industria cărbunelui (hulă), fiind necesară preluarea Regulamentului 1407/2002.

Sectorul de **șantier navale (capitolul 12)** nu a fost vizat direct pentru acordarea unor ajutoare de stat. Ajutoarele de care totuși sectorul a beneficiat au fost rezultatul unor scheme de ajutor de stat de care puteau beneficia agenți economici, indiferent de sectorul în care aceștia activau (legislația privind regimul investițiilor străine, arieratele, stimularea angajării absolvenților, impozitul pe profit, CAS etc.). Lipsa unei legislații specifice pentru acordarea ajutoarelor de stat în sectorul de șantier navale – discutată în capitolul 9 – face posibilă acordarea unor ajutoare regionale pentru șantier navale cu o intensitate mai mare decât cea permisă în Comunitate (maxim 50% față de maxim 22,5%). Același vid legislativ nu permite acordarea în România a unor ajutoare de stat care în Uniunea Europeană sunt permise, cum ar fi ajutorul pentru inovare.

În **industria construcției de automobile** sunt discutate ajutoarele primite de societățile Daewoo și Dacia. Lucrarea analizează facilitatea de scutire de impozit pe profit acordată prin Codul Fiscal societății Dacia Pitești și subliniază că - deoarece depășește data presupusă a aderării - Dacia SA trebuie introdusă pe lista ajutoarelor existente, care au fost autorizate de către Consiliul Concurenței și care au fost acceptate de către Comisia Europeană. În caz contrar, la momentul aderării, ajutorul va fi considerat ca ajutor nou și va intra pe procedurile specifice ale Comisiei Europene.

STUDIUL 11 - Ierarhizarea priorităților de dezvoltare agricolă și rurală în România. Influențele noii reforme a Politicii Agricole Comunitare

În procesul de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană, subiectul agricol a fost întotdeauna considerat unul sensibil. Printre motivele unei astfel de abordări se numără: problemele interne ale agriculturii românești, care au determinat o subutilizare a factorilor de producție existenți în acest sector, dimensiunea – absolută și relativă – a sectorului agricol din România, precum și slaba complementaritate și, ca urmare, potențiala concurență acerbă dintre agricultura românească și cea comunitară. În plus, decalajul de dezvoltare agricolă existent în prezent între România și Uniunea Europeană va ridica probleme complexe și numeroase în adoptarea de către țara noastră a unei Politici Agricole Comunitare (PAC) în continuă schimbare. Ca urmare, prezentul studiu își propune să identifice, să selecteze, să ierarhizeze și să evalueze, pe baza unor criterii care vor fi stabilite, principalele probleme decurgând din adoptarea PAC de către România. Totodată, studiul va avea în vedere și propunerea de măsuri pe care autoritățile naționale le vor avea de implementat atât în vederea pregătirii sectorului agricol național pentru implementarea PAC, cât și după aderarea României la Uniunea Europeană.

În prima sa parte, studiul reia istoricul PAC și al evoluției politicilor comerciale internaționale într-o formulă prescurtată, fără a omite, însă, să scoată în evidență filosofia care a stat în spatele fiecăreia din etapele parcurse de aceste politici. Dezvoltarea cu „două viteze” a zonelor urbane și a celor rurale ne-a reamintit că funcțiile agriculturii sunt, în principal trei – funcția **economică**, de producție de bunuri, funcția **ecologică**, de conservare a capitalului natural și de păstrare nealterată a mecanismelor care suportă viața în ecosisteme și, nu în ultimul rând, funcția **socială**, de ofertă ocupațională și de dezvoltare rurală, cu fațete de bunăstare. Aceste lucruri am vrut să le comunicăm în prima parte a studiului și cât mai prietenos cu putință; pentru că nu este ușor să comunicii teze care sunt încă departe de a fi atins un prag critic ca să ocupe canalele mass-mediei. Adică, am dori să știe toată lumea că noua Politică Agricolă Comună se orientează spre **descurajarea** intensivității exploatațiilor agricole, spre **asigurarea** siguranței alimentare, spre **diversificarea / extensificarea** activităților și spre **dezvoltarea rurală** cu elementele de respectare a capitalului natural care generează și susțin viața. Ca orice orientare, o politică nouă introduce și standarde, adică ținte de atins și de menținut. Standardele se referă la calitatea produselor, la eficiența și eficacitatea exploatațiilor, la calitatea activităților și la criteriile de respectare a mediului. Standardele implicite sunt indicatorii de locuire, ocupare și bunăstare la care au ajuns unele dintre Statele membre și pe care, de regulă, tindem să-i luăm în calcul atunci când elaborăm strategii sau facem planuri de acțiune. Cifrele referitoare la aceste standarde însoțesc tabelele și textele care descriu în termeni seci poziționarea României în contextul european.

În ultima parte a lucrării se fac comentarii legate de ierarhizarea priorităților sau mai bine spus de prioritizarea măsurilor pe termen scurt și mediu pentru conformare. Arătând de la început că natura geomorfologică foarte variată a teritoriului României impune abordări diferențiate, autorii avansează câteva comparații privind alternativele de ocupare

în județe diferite. Tot aici este comemntată, ceva mai în detaliu, și piața funciară la ora actuală și evoluția ei în perspectiva liberalizării mai timpurii a prețurilor terenurilor, inclusiv accesul cetățenilor europeni pe această piață.

Obiectivele care trebuie să rămână în atenția guvernului pentru ca România să poată fi un beneficiar net al PAC și nu un contributor net constau în :

- **reducerea dimensiunii populației ocupate în agricultură și asigurarea de alternative de ocupare și venit**, în contextul mai larg al abordării problematicii din perspectiva dezvoltării rurale, corelată cu **crearea de exploatații economice viabile**, prin eforturi de **reducere a gradului de fragmentare a exploatării fondului funciar**. În acest context, măsurile printre măsurile propuse se pot identifica:
 - preluarea terenurilor agricole aflate în proprietatea persoanelor vârstnice, a persoanelor de la oraș care practică "**agricultură de weekend**" sau a celor aflați în incapacitate de muncă, fie în schimbul plății integrale, prin **răscumpărarea** de către stat a acestora, fie prin **garantarea** unor venituri lunare în raport cu valoarea terenurilor cedate și **acordarea** lor tinerilor stabiliți în mediul rural, preferabil persoanelor cu terenuri învecinate
 - asigurarea cadrului pentru aplicarea efectivă a actualei legislații în sprijinul dezvoltării pieței funciare (legea cadastrului, legea privind sprijinul acordat de stat tinerilor pentru stabilirea în mediul rural, etc.)
 - noi acte legislative complementare acestora pentru stimularea retragerii anticipate a agricultorilor vârstnici sau pentru stimularea persoanelor proprietari de teren, care nu locuiesc la sate să cedeze dreptul de proprietate sau de exploatare a terenurile în schimbul unor avantaje materiale
 - o strategie adecvată de **informare și comunicare** la sate a avantajelor pe care le-ar putea avea cedarea terenurilor;

În cadrul studiului este propus un scenariu de reducere a populației agricole, dublată de creșterea dimensiunii medii a exploatațiilor. Totodată, sunt estimate și costurile bugetare aferente, avându-se în vedere o sumă de 50 euro/hectar/lună pentru fiecare dintre cei peste 600.000 de agricultori de peste 55 de ani care ar fi dispus să cedeze folosirea terenului său (având o suprafață medie de 2 ha), precum și o primă de instalare de 1000 euro pentru cei aproape 121.000 de tineri care ar dori să se implice în activitatea agricolă. Astfel, eșalonând procesul de transferare a folosirii pământului între cele două categorii de fermieri pe o perioadă de 5 ani, se estimează următoarele costuri: aproximativ 169,1 mil. euro în primul an, 400 mil. euro în al doilea an, 555,6 mil. euro în al treilea an, 700 mil. euro în al patrulea an, 845,6 mil. euro în al cincilea an.

- **dezvoltarea unei infrastructuri și a unor servicii specifice zonelor rurale**, care să susțină dezvoltarea acestor regiuni, atât din perspectiva creșterii caracterului comercial al agriculturii, dar și din cea a oferirii de alternative de ocupare și venit

pentru populația rurală. Și ne referim aici atât la **rețelele de drumuri, de comunicații etc., cât și la servicii de sănătate, educație, consultanță;**

- **creșterea capacității administrativ-instituționale de atragere a resurselor financiare de potențare și valorificare a resurselor locale.**

Rezolvarea acestor probleme **implică** acțiuni simultane, pe mai multe fronturi, interdependente între ele, subordonate și în strânsă corelație cu obiectivelor strategice la nivelul economiei naționale. Cuvântul de ordine este abordarea holistă / sistemică, altfel spus, intersectorialitatea. Pentru fiecare din aceste obiective există propuneri de măsuri, fie ele economice, financiare, administrative, reglementare sau voluntare.

Sunt **abordate** soluțiile care să ducă la **diminuarea** numărului de persoane ocupate în agricultură, la **comasarea** și **viabilizarea** exploatațiilor în format comercial (cadru stimulativ pentru asocieri pe echipamente, asocieri pe filiere, asocieri pe capitalul pământ etc., stimulente pentru abandonarea de către bătrâni a terenurilor în favoarea tinerilor, stimulente de instalare pentru aceștia din urmă, plăți directe pentru servicii). Sunt abordate, apoi, soluțiile pentru **dezvoltarea** infrastructurilor rutiere și a celorlalte tipuri de infrastructuri, din care cele mai necesare par a fi cele legate de informare, comunicare, consultanță, dar și de sănătate și de educație.

În fine, meteahna care ni se reproșează anual, aceea de a nu avea capacitatea instituțional-administrativă de a recupera întârzierile istorice și de a implementa politicile de conformare la exigențele PAC, poate avea leac dacă există voința politică de a recurge la patru mecanisme majore de implementare:

1. Nevoia de **feed-back**; până acum, nu s-a făcut nici o evaluare *ex-post* a politicilor agricole (nici a reglementărilor și nici a altor măsuri economice sau financiare), ca să se identifice cele mai bune tactici *-ex-ante-* de urmat);
2. **Transparența** (absolut obligatorie pentru achizițiile publice și pentru criteriile de eligibilitate și rezultatele evaluării proiectelor/planurilor de afaceri);
3. **Clarificarea** fără echivoc a **regimului de proprietate, cu stabilitate reglementară, inclusiv pentru enunțurile legate de instituția cooperăției**;
4. **Redundanța** (sporirea capacității instituționale de comunicare, informare, certificare, supraveghere și control, chiar dacă pentru acest scop organizațiile configurate capătă o alură mai birocratică.

STUDIUL 12 - Evaluarea costurilor și beneficiilor aderării României la UE

Studiul de față încearcă să ofere o imagine parțială a unei evaluări cantitative și calitative a impactului integrării României în UE pe termen scurt, mediu și lung. Se pleacă de la premisa că nici un alt val anterior de lărgire a UE nu s-a bucurat de o asemenea atenție, deoarece condițiile și premisele lărgirii spre Est sunt total diferite decât cele în care s-a discutat și s-a realizat oricare din extinderile anterioare.

Dincolo de condiționalitățile impuse în plan juridic sau administrativ, respectarea criteriilor de aderare și implicit aderarea României la Uniunea Europeană implică o serie de *transformări* la nivel economic și politic:

	<i>Impact direct</i>	<i>Impact indirect</i>
<i>Economic</i>	<ul style="list-style-type: none"> - eliminarea barierelor din calea schimburilor comerciale - aplicarea prevederilor comunitare în materie de concurență (cu efecte evidente asupra mediului de afaceri) - implementarea instrumentelor PAC în agricultură - accesul la fondurile structurale 	<ul style="list-style-type: none"> - reorientarea fluxurilor comerciale (creare și deturnare de comerț) - restructurarea industrială și agricolă - implicații în plan regional - aderarea la criteriile de convergență pentru UEM (Maastricht)
<i>Politic</i>	<ul style="list-style-type: none"> - prevalența dreptului comunitar asupra celui național - aplicabilitatea directă a legislației comunitare - modificări ale Constituției și a statutului constituțional al parlamentului național - reprezentarea și participarea la procesul decizional comunitar 	<ul style="list-style-type: none"> - reorientarea politicii externe (inclusiv a diplomației comerciale) - modificarea modului de elaborare și punere în practică a politicilor guvernamentale - apariția de noi modele de reprezentare a intereselor la nivelul societății

Studiul de față nu își propune să inventarieze, într-o manieră exhaustivă transformările și efectele induse de aderării României la Uniunea Europeană, ci să le cuantifice și să le analizeze prin prisma *costurilor și beneficiilor* generate.

Este evident că ajustările în plan instituțional, economic și social induse de adoptarea normelor comunitare și a politicilor comunitare sunt generatoare de costuri. Ținând cont de maniera în care sunt formulate criteriile de aderare, respectiv cel administrativ (capacitatea statului candidat de a face față obligațiilor de membru al UE) și de modul de derulare al negocierilor de aderare (care se poartă asupra eventualelor perioade de tranziție, după aderarea propriu-zisă, alocate pentru implementarea acquis-ului comunitar), cea mai mare parte a costurilor legate de îndeplinirea a criteriilor de la Copenhaga se va concentra în perioada anterioară anului 2007 (data preconizată a dobândirii statutului de membru al UE). Principalele categorii de costuri legate în mod direct de aderarea la Uniunea Europeană pot fi grupate astfel:

1. *costuri de adoptare a normelor și politicilor europene* (acquis-ul comunitar), fiind incluse în această categorie: costurile generate de crearea sau modificarea cadrului

instituțional de aplicare a acestora, costurile de formare a resurselor umane din aceste structuri, costurile legate de asumarea obiectivelor comunitare de politică economică (care, în funcție de caracteristicile domeniului și/sau perioada de timp pot implica costuri ridicate pe perioade scurte de timp, evidente fiind în domeniile în care prioritățile pe termen scurt ale celor doi parteneri, România și UE, diferă).

2. *costuri legate de respectarea și implementarea standardelor definite de norme și politicile europene* – se încearcă cuantificarea eforturilor necesare pentru respectarea prevederilor comunitare în domeniile care fac obiectul acquis-ului comunitar. Aceste costuri pot apărea atât la nivelul instituțional (al autorităților publice), cât și la nivel microeconomic. În această categorie se includ costuri în domenii specifice cum ar fi: modernizarea infrastructurii de transport, standarde de muncă și protecție socială, protecția consumatorilor, standarde de calitate, standarde de mediu. Tot în această categorie se includ și costurile derivate din procesele de liberalizare a circulației mărfurilor, serviciilor, persoanelor și capitalurilor.
3. *costuri legate de asumarea statutului de membru al Uniunii Europene*. Aceste costuri se vor materializa după aderarea la Uniunea Europeană și includ contribuțiile la bugetul comunitar, participarea la instituțiile comunitare etc. O mică parte din aceste costuri, ca volum, poate fi evidențiată și anterior aderării propriu-zise și se compune din contribuțiile României, sub formă de cofinanțare, la programele Uniunii Europene la care participă (de ex. programul Phare, SAPARD, ISPA, Leonardo da Vinci, FP6 etc.).
4. *costuri legate de modernizarea economiei românești*. Costurile cuprinse în această categorie sunt legate direct de modernizarea capacităților productive, de creșterea competitivității produselor și serviciilor românești pentru a face față presiunilor concurențiale din Uniunea Europeană. Cea mai mare parte a acestor costuri este poziționată, în timp, anterior momentului aderării. În această categorie de costuri se includ: costurile strict legate de modernizarea capacităților de producție din sectoarele economiei (creșterea nivelului tehnologic, creșterea calității produselor și serviciilor realizate etc.) nefiind incluse și costurile de modernizare a echipamentelor de producție pentru a asigura respectarea standardelor de producție, de mediu, de siguranță etc. impuse de Uniunea Europeană.

Cea mai mare parte a costurilor derivă din diferențele existente între structurile instituționale, prioritățile și conținutul politicilor economice la nivelul României, pe de o parte, și elementele definitorii ale modelului comunitar, pe de altă parte. De asemenea, în perspectivă sectorială, cea mai mare parte a costurilor derivă din nivelul redus de dezvoltare a unui sector comparativ cu cel din UE, ceea ce face ca adoptarea acquis-ului comunitar să afecteze serios competitivitatea sectorului și să ridice costurile alinierii și prin dispariția anumitor firme sau sectoare care nu pot susține financiar transpunerea acquis-ului comunitar.

Principalele beneficii ale aderării României la Uniunea Europeană pot fi clasificate astfel:

1. *suplimentarea și diversificarea resurselor financiare* Statutul de membru al Uniunii Europene asigură accesul României la fondurile structurale și la fondurile de coeziune. Volumul acestor transferuri de fonduri către România nu poate fi

evaluat la acest moment (și implicit nici efectele derivate), alocările financiare naționale din fondurile structurale făcând obiectul noii perioade programare 2007-2013. O parte din aceste beneficii poate fi evidențiată și anterior momentului aderării și surprinde cuantumul și efectele pozitive ale intrărilor de fonduri prin intermediul instrumentelor financiare de preaderare și a altor instrumente și programe dezvoltate de UE pentru țările candidate.

2. *beneficii derivate din statutul de membru.* Aceste beneficii vor apărea după aderarea la UE și sunt derivate din participarea la piața unică, la uniunea economică și monetară, o mai bună susținere a intereselor naționale prin participarea la instituțiile UE etc.
3. *accelerarea reformelor și susținerea tranziției prin furnizarea elementelor de bază pentru definirea politicilor economice naționale.* Trecerea de la regimul economiei de comandă la economia de piață nu are precedent istoric. În aceste condiții, pe toată perioada de tranziție, până la aderare, UE a furnizat României un model de elaborare a politicilor sale economice (date fiind criteriile de aderare și dorința de integrare în UE, aceasta a însemnat, în cele mai multe cazuri, chiar preluarea obiectivelor și politicilor comunitare respective în ansamblul lor sau copierea politicilor anumitor state membre, în măsura în care politica respectivă nu este comunitară). Aceste beneficii sunt dificil de estimat și pot îmbrăca forma scurtării perioadei de tranziție. Asistența tehnică acordată de UE României în diferite domenii constituie un exemplu de beneficiu din această categorie.

Din punct de vedere metodologic, apare ca dificilă distincția clară între efectele integrării și cele ale procesului de tranziție. Pe de altă parte, dihotomia câștigător/perdant este relativă. Identificarea unui sector drept câștigător sau perdant în procesul de integrare nu înseamnă că același lucru se poate spune despre orice firmă sau individ din acel sector. În plus, analiza sectorială nu corespunde neapărat unei influențe pozitive/negative asupra bunăstării întregii societăți. Un sector perdant poate elibera resurse pentru alte sectoare, îmbunătățind astfel eficiența alocării resurselor în economie.

Integrarea reprezintă și atingerea țintelor de convergență socio-economică, ținte definite și actualizate periodic conform imperativelor momentului istoric. Din punct de vedere prospectiv, convergența se definește printr-un set de indicatori aleși ca reflectând acele criterii care se află dincolo de cerința de convergență. Uniunea Europeană a trecut la monitorizarea progreselor înregistrate pe calea îndeplinirii obiectivelor propuse în Consiliul de la Lisabona, urmărind să devină “*cea mai dinamică și competitivă Economie Bazată pe Cunoaștere din lume până în 2010, menținând și chiar accentuând coeziunea socială*”. Acest obiectiv va trebui să fie atins prin așa numita metodă de coordonare deschisă, în cadrul căreia monitorizarea joacă un rol foarte important.

Analiza de impact a procesului de integrare europeană a României trebuie efectuată separat pentru perioada de pre-aderare și perioada post-integrare. De asemenea, scenariile avute în vedere pentru evaluarea impactului, trebuie și acestea gândite diferențiat. La nivel macroeconomic, un tip de analiză se va referi la diverse simulări încadrate temporal în perioada 2000-2004 (deja parcursă), pentru a compara realitatea petrecută cu ceea ce s-ar fi putut întâmpla în societatea românească dacă nu ar fi fost demarat procesul de negociere. Al doilea tip de analiză este de tip prospectiv, comparând scenariile distincte

plauzibile pentru perioada 2005-2015 (în care va fi inclus și momentul aderării, mai devreme – 2007-2008 – sau mai târziu – 2011-2012, în raport cu evoluția procesului de pre-aderare și a celui de negociere. În scopul cuantificării efectelor integrării asupra macro-economiei românești au fost realizate câte două scenarii alternative pentru fiecare dintre cele două perioade (2000-2004 și respectiv 2005-2015).

Unul dintre elementele importante generatoare de impact este reprezentat de fluxurile financiare transferate între UE și România, care pe durata perioadei analizate vor fi influxuri nete dinspre UE către țara noastră. Începând cu anul 2000, a existat un program pre-stabilit agreeat între cei doi parteneri de negociere, conform căruia fluxurile financiare transferate direct s-au conformat sau urmează a se conforma următoarei scheme de finanțare de fonduri pre-structurale:

(milioane euro)

Anii	Contribuția Uniunii Europene				Co-finanțarea fondurilor UE	Total
	PHARE	ISPA	SAPARD	Total UE		
2000	88	478	151	716	247	964
2001	103	413	151	666	228	894
2002	112	326	151	589	189	778
2004	174	312	161	646	243	889
2005	162	338	161	660	241	901
2006	128	364	161	652	219	872

După anul 2007 (cu acord de principiu până în 2013), angajamentele UE cresc ca volum de fluxuri financiare, în timp ce efortul bugetar al României este determinat pe baza principiilor de cofinanțare stabilite prin metodologiile de acces la fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene, precum și considerând contribuția României la bugetul Uniunii Europene. Plățile echivalente sunt clar stabilite pentru primii trei ani considerați post-integrare:

Pachetul financiar pentru România – plăți (milioane euro, prețuri 2004)

	Plăți ale Uniunii Europene	Efortul bugetar al României (plăți)
2007	2361	1678
2008	3124	1687
2009	3409	2298
Total	8893	5663

Impactul macro-economic al pachetului financiar nu poate fi redus doar la valoarea absolută a sumelor acordate României. Aceasta deoarece programele și acțiunile structurale dezvoltate pornind de la sumele respective pot genera și susține un proces de creștere economică durabilă, cel puțin în domeniul agriculturii, al infrastructurii și

mediului, al resurselor umane, o creștere a coeziunii sociale prin dezvoltarea rurală și dezvoltarea regională echilibrată.

Analizele sectoriale prezentate în lucrarea de față induc la rândul lor anumite **concluzii** importante:

1. *Dezvoltarea economiei nu se va face omogen între sectoarele economice, în nici-unul dintre scenariile posibile de dezvoltare. Vor exista întotdeauna perdanti și câștigători relativi. Una dintre problemele esențiale pentru decidenții politici va fi să găsească soluțiile și măsurile de politică economico-sociale necesare pentru a diminua pierderile (costurile) acolo unde apar sau sunt pronunțate, sau, în cazul cel mai fericit, de a găsi metode pentru a transfera toate diferențele sectoriale într-o zonă de creștere globală.*
2. *Din cifrele prezentate dezagregat pe sectoare de activitate economică sau socială, rezultă că *costurile și beneficiile posibile ale integrării sau izolării europene a României nu sunt distribuite omogen în timp.* Există perioade în care costurile pot prevala în anumite sectoare sau chiar pe ansamblul economiei, urmate de perioade de prevalența beneficiilor. Analizele ar trebui efectuate pe termen mediu și lung, iar rezultatele discutate pe baza tendințelor evidențiate către sfârșitul intervalelor de prognoză.*
3. *La nivel micro-economic, din punct de vedere al *sectorului corporatist*, costurile integrării vor fi, exceptând cele financiare, directe, legate de posibilitatea găsirii resurselor necesare restructurării și finanțării investițiilor de infrastructură (cu precădere în transporturi și sectorul informațional), costurile impactului unei competiții crescute în multe sectoare ale economiei românești expuse Pieței Unice Europene (industriile chimică, de mașini și echipamente, de prelucrare a materialelor nemetalice, de mijloace de transport).*
4. *Cea mai mare parte a costurilor legate de aderarea României la UE în ceea ce privește *agricultura și politica agricolă* derivă din competitivitatea și gradul redus de dezvoltare al agriculturii românești față de standardele comunitare. Date fiind preponderența suprafeței agricole în totalul suprafeței arabile, preponderența proprietății private și dimensiunea medie redusă exploatațiilor agricole, se poate afirma că Politica Agricolă Comună (PAC) va avea un efect semnificativ asupra României. Producția realizată de România în acest sector se află sub incidența PAC: în 2002, 57% din producția agricolă a fost reprezentată de producția vegetală (dominată de cereale) – care rezează principala grupă de produse sub incidența PAC, și 41% de producție animală - aflată în totalitate sub incidența politicii agricole comune. Astfel, în Documentul comun de poziție prin care s-au închis provizoriu negocierile (la 4 iunie 2004), au fost identificate cinci domenii strategice: dezvoltarea rurală, suprafața cultivabilă pentru cereale, zootehnie- creșterea animalelor, sectorul vitivinicol, agro-industrie (prelucrarea zahărului și laptelui).*

5. Un factor esențial în asigurarea creșterii economiei românești pe termen lung și de manieră sustenabilă-durabilă va fi reprezentat de programele care vizează dezvoltarea treptată a capitalului uman. Evident, pe termen scurt și mediu sunt implicate costuri inerente care apar în sfera sectorului *educațional, a celui de cercetare-dezvoltare, a sectorului de sănătate și a sectorului infrastructurii informaționale.*
6. Este necesară *creșterea cheltuielilor cu educația ca pondere în PIB.* Cu o singură excepție în 1998, cheltuielile publice cu educația ca procent din PIB au oscilat în jurul a 3%, în ciuda faptului că Legea Educației prevede un minim de 4%. Acest cost trebuie complementat cu eforturile pentru a realiza *integrarea României în spațiul european al învățământului superior și al cercetării, precum și redefinirea cadrului general al educației, formării și calificărilor profesionale și costurile legate de recalificarea și reorientarea personalului.* Dintre beneficiile implicate de adoptarea acquis-ului comunitar în ceea ce privește educația pot fi menționate: creșterea nivelului mediu de educație, ceea ce în plan economic creează premisele pentru creștere a nivelului de sofisticare atât a activităților productive cât și a cererii; creșterea gradului de corelare dintre abilitățile pe care le dezvoltă sistemul educațional și cele cerute pe piața muncii, fapt ce contribuie la creșterea gradului de utilizare a potențialului uman; asigurarea unui cadru uniform al calificărilor și standardelor ocupaționale, ceea ce va crea premisele unei bune funcționări a libertății de circulație a forței de muncă cu efecte pozitive și pe linia reglării dezechilibrelor existente pe piața muncii.
7. În raport cu majoritatea statelor membre ale UE, sprijinul acordat în România *activităților legate de cunoaștere (inovație, cercetare-dezvoltare și învățământ superior)* este situat la un nivel scăzut, ceea ce afectează flexibilitatea economiei noastre și a populației și diminuează potențialul de creștere în viitor. Nu întâmplător Consiliul de la Lisabona a propus ca țel principal al UE atingerea statului de „cea mai competitivă economie a lumii” pentru UE, iar Consiliul de la Barcelona a legat această țintă de factorul esențial numit politici în domeniul cercetării-dezvoltării. Costurile implicate de atingerea unui astfel de obiectiv nu sunt – din păcate – doar cele directe care ar însemna atingerea unui nivel de 3% din PIB cu cheltuielile totale în domeniul C-D, din care o treime cheltuieli guvernamentale, restul fiind asigurat de sectorul privat. Problema esențială este pe de o parte dificultatea extremă și costurile mari adiacente necesare pentru a impulsiona sectorul privat să crească investițiile în C-D pe plan intern, iar pe de altă parte costul uriaș de oportunitate pe care îl ascunde nerealizarea acestui obiectiv.
8. Din rezultatele parțiale prezentate în capitolele anterioare, sectoarele care par a avea de câștigat pe termen lung, datorită proceselor specifice pre- sau post-aderării, sunt: serviciile de piață, care își vor continua procesul de dezvoltare început după 1990 în ritm superior restului economiei, agricultura, datorită eforturilor concertate de restructurare pe care

România le va face cu un ajutor financiar și de capital cognitiv important din partea UE, precum și sectoarele foarte expuse competiției internaționale care au supraviețuit impactului concurențial inițial și diminuării cererii interne din primii ani de tranziție. Dezvoltarea exporturilor și importurilor va continua în ritm susținut, ceea ce va mări suplimentar competitivitatea externă a acestor sectoare.

9. În domeniul tehnologiei informațiilor și comunicațiilor costurile sunt legate de asigurarea supravegherii concurenței pe piața serviciilor TIC, de finanțarea programelor de e-Government și aplicarea Planului eEurope+ și susținerea dezvoltării infrastructurii, precum și de informatizarea sistemului educațional. Beneficiile sunt scăderea tarifelor la serviciile TIC, creșterea ratelor de penetrare a telefoniei și Internetului, participarea la programul eTen, dar și cele generale aduse de dezvoltarea societății informaționale (reducerea corupției administrative, creșteri de productivitate, reduceri de costuri de producție).
10. Sectoarele de activitate economico-socială care pot fi afectate în viitor, cel puțin pe termen scurt și mediu, de costuri superioare beneficiilor, vor fi cele relaționate cu necesitatea restructurării pe linia *protecției mediului înconjurător și sectoarele de utilități publice*. Piața forței de muncă poate experimenta fenomene distorsionante în anii următori, indiferent de scenariul ales de decidenții politici pentru dezvoltarea României, înainte de a resimți favorabil efectele dezvoltării sustenabile, între care vom aminti în principal generarea de locuri noi de muncă.