

CUPRINS

REZUMAT	2
ECONOMIE	
Afacerile merg bine, însă deficitul comercial crește	4
Focus: Este creșterea ratingurilor României una reală?	6
Focus: investițiile externe directe	9
Fondul român de mediu: drumul verde către Europa	14
SOCIAL	
Studiu de caz: sectorul metalurgic și privatizarea sidexului	21
Reforma sistemului sanitar: eforturi canalizate într-o direcție greșită	24
POLITICĂ	
Tendențe: Încrederea Politică și preferințele	32
JURIDIC	
Avertisment: traficul de persoane	36
Avertisment: statul de drept	38

UNII INDICATORI DE BAZĂ

INDICATORI	Ian 2001	Feb 2001	Mar 2001	Apr 2001	Mai 2001	Iun 2001	Iul 2001	
Devalorizarea leului, %	2.5	2.2	1.8	2.1	2.2	1.5		↓
Inflația, %	3.7	2.3	2	2.7	1.7	1.6		↓
Produsul industrial, %	3.9	3.4	11.5	-3.7	7.8			↑
Rata șomajului, %	10.8	10.8	10.4	9.9	9.3	8.8		↓
Forța de muncă ocupată (,000)	4,416	4,450	4,470	4,488				↑
Deficit comercial (mil. \$)	-261	-332		-448	-484			↑
Venit lunar brut (\$)	138	127	136	155	149			-
Mărirea cifrei de afaceri a companiilor străine în România (sondaj trimestrial KPMG), %		55			70*			↑
Încrederea în Guvern (BOP), %	50	52		51	44			
Guvernul actual poate îmbunătăți situația(CURS poll), %			57			46		↓
Pesimismul, %(țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	53	54			52		54	-
Bunăstare subiectivă, % (mai bine ca anul trecut)	17	18		16.1	19			-

* *previziuni*

Rezumat

Vara și căldurile ecuatoriale nu anunță evoluții și evenimente spectaculoase în economie și politică. Optimismul rezervat caracterizează în continuare lumea afacerilor, economia arată semne moderate de creștere în mare parte datorită sectorului industrial, iar inflația și devalorizarea leului par să fie pentru prima dată sub control după mulți ani de evoluție haotică. Câteva privatizări importante au fost finalizate sau aproape finalizate (Banca Agricolă, Sidex), însă altele par să eșueze (Oltchim, CS Reșița). Șomajul atinge cele mai mici cote din ultimii ani. Înseamnă că acum este cel mai potrivit moment pentru

restructurarea sectorului industrial de stat. Cu toate acestea, deficitul comercial continuă să crească (vezi editorialul domnului Daniel Dăianu), și din cauza facilităților generoase la import acordate sectorului IMM în prima parte a acestui an. Această evoluție ar putea amenința politica anti-inflație anunțată de guvern și de Banca Națională – și chiar continuarea regimului favorabil de impozitare acordat IMM-urilor (Secțiunea economică).

Reforma întârziată din domeniul sănătății înregistrează și eșecuri. În locul unei creșteri a cheltuielilor pentru îngrijiri primare și medicamente (care ar trebui să avantajeze populația săracă), ne aflăm în fața unei creșteri constante a costurilor spitalizărilor (îngrijiri specializate).

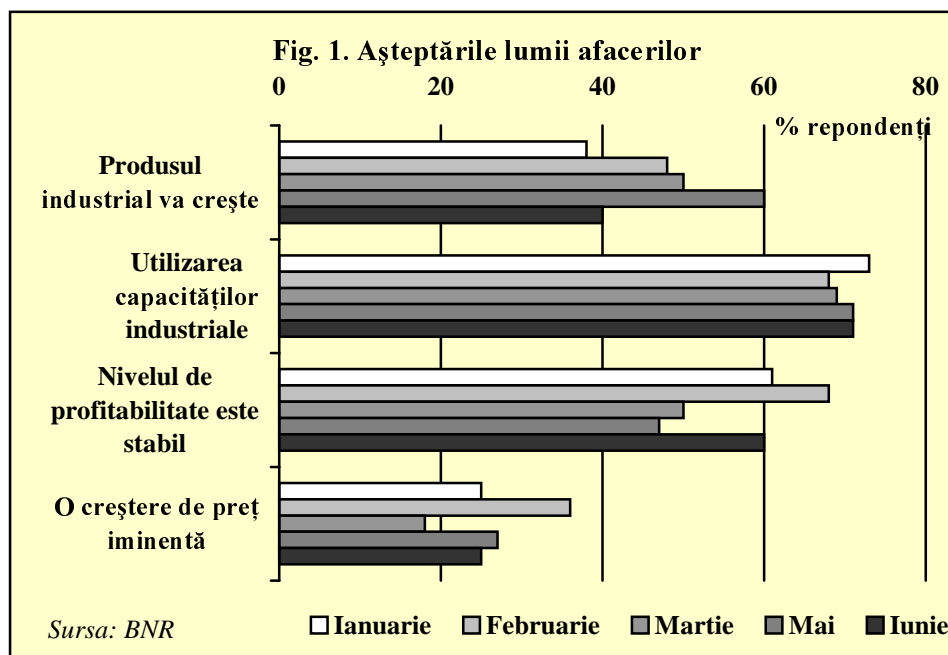
România a fost recent evaluată negativ de către Departamentul de Stat American privind traficul de persoane. Însă această evaluare, bazată pe criterii transparente și obiective, nu constituie un motiv de reacții exagerate. Există soluții ușoare pentru a ne mări ratingul – cu atât mai mult cu cât majoritatea acțiunilor necesare sunt deja în curs de implementare. Cel mai important avertisment din acest număr se referă la scăderea încrederii în Justiție a cetățenilor români. Acțiuni urgente sunt necesare pentru a îmbunătăți performanțele și imaginea Justiției (vezi secțiunile Social și Juridic).

ECONOMIE

AFACERILE MERG BINE, ÎNSĂ DEFICITUL COMERCIAL CREȘTE

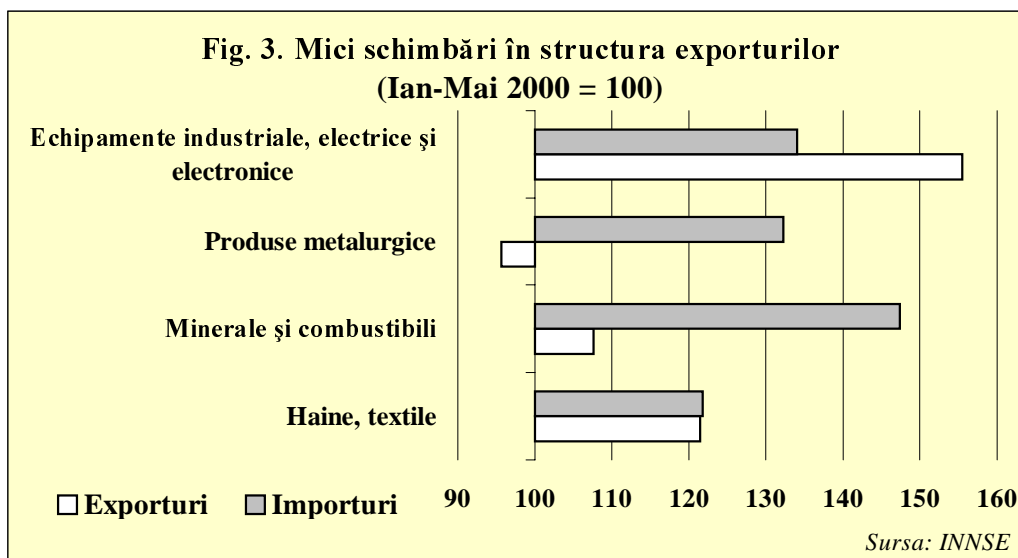
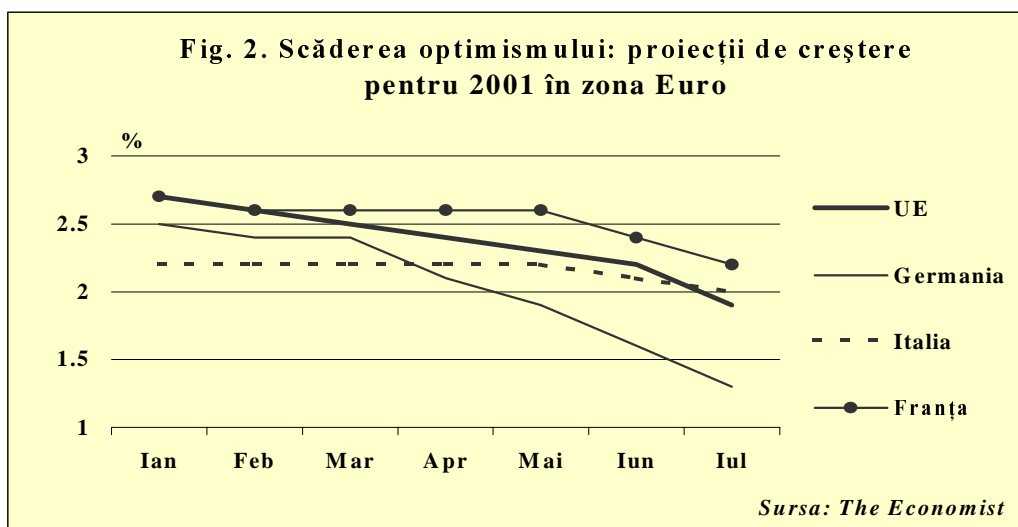
Așteptările comunității de afaceri (primele șase luni – 2001)

Sondajul de opinie realizat de Banca Națională a României (BNR) arată o continuitate în majoritatea tendințelor monitorizate începând din ianuarie. Antreprenorii sunt încă optimiști, însă există mici motive de îngrijorare privind continuarea creșterii industriale – atitudinea pozitivă în această problemă scăzând din nou la nivelele înregistrate în luna ianuarie.



Comerțul și mediul internațional

În ciuda scăderii ritmului creșterii și încrederii din zona Euro, (Fig. 2), România înregistrează o creștere a comerțului cu statele UE față de anul trecut. Creșterea cu 26% a exporturilor către UE în ianuarie, comparativ cu aceeași perioadă a anului anterior, la care se adaugă o schimbare a componenței exporturilor (mai puține produse metalurgice și mai multe produse industriale și de consum) sugerează faptul că industria românească evoluează în direcția producerii de bunuri cu o valoare adăugată crescută (Fig. 3).



FOCUS: ESTE CREȘTEREA RATINGURILOR ROMÂNIEI UNA REALĂ?

Autorul acestui editorial este profesorul Daniel Dăianu

Cu câteva luni în urmă, *Standard & Poor's*, una dintre cele mai renumite agenții de rating occidentale, a ridicat ratingul României de la B- la B. Este o mare reușită pentru o țară care nu cu mult timp în urmă (1999) era amenințată de intrarea în incapacitate de plată. **Ce alternative există acum și ce ar putea să aducă România la un calificativ atractiv pentru investitori în viitorul previzibil, calificativ care să ne promoveze mai aproape de principalele țări candidate la aderarea la UE?** Pentru a răspunde la această întrebare ar putea fi utilă o scurtă prezentare introductivă.

Pentru cei care urmăresc îndeaproape economiile în tranziție, România constituie un exemplu tipic de dinamică de tip *boom and bust*. Economia a înregistrat o creștere substanțială în perioada 1993-1996, care explică ratingurile de B/B- pe care le-a primit de la principalele agenții de rating. Însă creșterea din acei ani a fost realizată pe seama acumulării de tensiuni în sectorul bancar și a creșterii rapide a datoriei internaționale. În ciuda împrumuturilor masive de pe piața internațională de capital, rezervele de valută ale țării erau de numai 700 milioane \$ la sfârșitul anului 1996, în timp ce inflația atingea cote din două cifre. Când perioada de creștere s-a terminat, o ajustare considerabilă a fost implementată cu scopul de a evita dificultăți grave. Ajustarea implementată în 1997 se sprijinea pe continuarea liberalizării prețurilor, pe unificarea ratelor de schimb, pe tăieri masive ale subvențiilor, accelerarea privatizării, etc. Rezultatul politic a fost învierea cursului valutar pentru o perioadă de timp și reînnoirea rezervei Băncii Naționale. Se consideră că unul dintre efectele acestei politici a fost evitarea celor mai grave consecințe ale contagiunii, în contextul crizei financiare mondiale care se derula în acel moment din cauza căderii baht-ei tailandeze la sfârșitul anului 1997.

Cu toate acestea, căderea economică era imposibil de evitat datorită măsurilor de austeritate extrem de dure. PIB-ul a scăzut cu 6.6% în 1997, 5.4% în 1998 și 3.2% în 1999; în total cu 16%. De asemenea, țara a trecut și printr-o gravă perioadă de inflație în 1997 din cauza componentei corective și a măsurilor politice; de la inflația de 151% din acel an, aceasta a scăzut la 40.6% în 1998. Un alt șoc a venit în 1999: în acel an a fost atins vârful dobânzilor externe iar spectrul incapacității de plată devenea tot mai periculos. Amenințarea a devenit și mai acută odată cu noua filosofie a FMI de a împărți costurile cu investitorii privați care părăseau piețele în curs de dezvoltare ca urmare a crizei din Rusia. Barându-se accesul la piețele internaționale de capital privat, România putea evita intrarea în incapacitate de plată doar prin măsuri excepționale de ajustare a balanței de plăți. Acestea au presupus tăieri și schimbări de destinație ale fondurilor de la buget, ceea ce a redus deficitul de cont la 4% din PIB; moneda națională s-a depreciat cu 2.2% (fără venituri din privatizare). Ceea ce este mai rar menționat este costul social al acestei dinamici. La sfârșitul lui 2000, nu mai puțin de 45% din populație (față de 22% în 1996) trăia sub limita sărăciei, ceea ce indică oboseala societății și gradul înalt de frustrare. Aceste încercări se referă la necesitatea de a crea politici care să încurajeze creșterea economică simultan cu protejarea coeziunii sociale.

Anul trecut a adus o ușoară relansare economică (+1,6), alimentată în principal de creșterea exporturilor cu peste 20%. Relansarea a fost accentuată în cursul acestui an cu o creștere mare a PIB-ului proiectat la mai mult de 4%. Inflația tinde să scadă; după ce a ajuns la 40,7% anul trecut, s-ar putea reduce la 30-31% anul acesta. Restructurarea Bancorex și fuzionarea (de fapt, mai degrabă preluarea) sa cu Banca Comercială a însemnat un mare pas înainte pentru consolidarea sistemului bancar, la fel ca și vânzarea Băncii Agricole unui consorțiu străin. Investițiile au cunoscut și ele o mică relansare. Nu în ultimul rând, creșterea rezervelor (inclusiv cele în aur) Băncii Centrale, care au ajuns la 4.5 miliarde \$ (după patru luni de import) la sfârșitul lui iunie anul acesta ar justifica îmbunătățirea ratingului de către *Standard & Poor's*.

Există însă și câteva vești proaste. Deloc surprinzător – în vederea politicilor expansioniste urmărite de actualul guvern și de către Banca Națională – deficitul comercial (FOB/CIF) a ajuns la 1.75 miliarde \$ în primele luni ale lui 2001. Dacă nu se vor lua măsuri de corectare, deficitul bugetar ar putea trece de 4 miliarde \$ anul acesta, ceea ce ar aduce deficitul de cont curent la mai mult de 8% din PIB. Deficitul de cont curent depășește dublul celor înregistrate în fiecare dintre cei doi ani precedenți și pune sub semnul întrebării rezistența pe termen lung a actualei politici. Pe piețele financiare din ziua de azi, menținerea unui deficit de cont curent atât de mare, în condițiile scăderii investițiilor externe directe, este o politică foarte riscantă.

Ce se ascunde în spatele exploziei importurilor? Un set de explicații ar trebui subliniate, între altele: legătura incertă dintre salarii și predictibilitatea inflației, în locul productivității; o înrăutățire a disciplinei financiare între marile companii de stat – oglindită și de creșterea arieratelor cu peste 30%, ceea ce înseamnă considerabil mai mult decât inflația; creșterea facilităților fiscale și comerciale cu o orientare către importuri, o apreciere reală a leului și nu în

ultimul rând a deficitului bugetar care este probabil prea mare (programat la 3.7% pentru anul în curs).

Unii analiști susțin că principala problemă privind mărimea exagerată a deficitului de cont curent este că nu există nici o presiune asupra leului pe piețele externe de capital și, în plus, aprecierea reală a leului ajută deflația. Oricât de atractiv ar putea părea acest raționament, există suficiente motive pentru a-l considera nefondat pe baza mai multor factori:

- economia românească este încă dependentă de fluxurile compensatorii, care sunt variabile;
- fluxurile de capital autonom nu sunt neesențiale, însă sunt în mare majoritate pe termen scurt și reversibile;
- fluxurile de capital provenit din investiții externe directe sunt cu mult sub nivelul întâlnit în cele mai dezvoltate țări în tranziție și destul de mici în termeni absoluți ca procentaj din deficitul de cont curent;
- nu se poate afirma că avem o creștere constantă a productivității economiei românești;
- piețele financiare mondiale ar deveni destul de îngrijorate de un astfel de cont curent, care să nu fie finanțat de fluxuri de capital constante – crizele din Argentina și Turcia sunt destul de grăitoare în acest sens.

Această problemă, legată și de dinamica arrierelor și politicilor de salarizare va domina, foarte probabil, negocierile din august anul viitor. De fapt, întârzierea în semnarea unui nou acord *stand by* este chiar rezultatul acestor probleme. Mai mult decât atât, explozia deficitului comercial (de cont curent) va reprezenta un alt subiect important la masa negocierilor. Aceste probleme vor forma punctele principale ale discuțiilor privind structura bugetului din 2002 și ale strategiilor politice care vor trebui să micșoreze deficitele externe și să îmbunătățească disciplina financiară din economie. Se poate presupune că obiectivul de deficit bugetar pentru anul următor nu va depăși 3%, că obiectivul pentru inflație va fi fixat în jurul a 21-22% și că deficitul de cont curent nu va depăși 6%. Micșorarea inflației la mai puțin de 25% în 2002 este un obiectiv foarte ambițios, deoarece inflația a devenit cronică; multe întreprinderi „au nevoie” de inflație pentru a face față arrierelor (a le reduce în termeni reali) iar așteptările inflaționiste sunt foarte puternice.

Nevoia de a micșora deficitul de cont curent și politicile corespunzătoare care trebuie urmate în acest sens, ar reduce considerabil creșterea așteptată pentru anul următor; în loc de 5%, rata de creștere va trebui să fie redusă la 4%. Guvernul va trebui să depună un efort ridicat pentru a impune disciplina financiară în sectorul de stat, pentru a da noi impulsuri privatizării, pentru a face față cererilor salariale ale sindicatelor, pentru a simplifica regimul fiscal și pentru a-l face mai transparent și pentru a avansa reforma sistemului de pensii.

Actul final al vânzării Băncii Agricole și privatizarea Sidexului îmbunătățesc imaginea reformistă a guvernului și trimit semnale pozitive către comunitatea

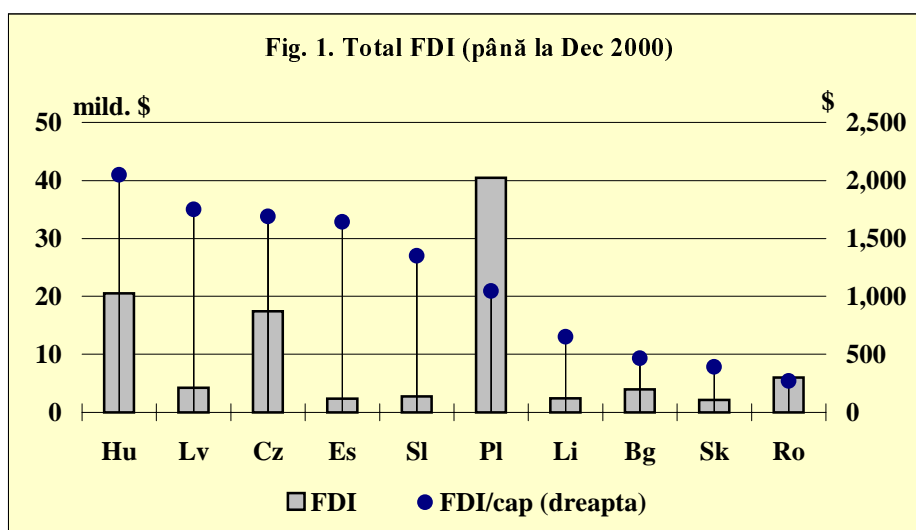
de afaceri, internă și externă. În același timp, privatizarea Sidexului poate salva locurile de muncă a mii de lucrători pe o bază solidă și ar ușura bugetul public (combinatul gigant costă bugetul aproximativ 250 milioane anual).

În ultimele 18 luni s-a înregistrat un oarecare progres, fapt ilustrat de anumiți indicatori economici; însă drumul înainte este încă presărat cu multe obstacole și calea de a le surmonta este aceea de a avea un guvern care să fie hotărât să meargă înainte și să nu cedeze la presiunile grupurilor de interes. Chiar dacă se va întâmpla acest lucru, un rating pe placul investitorilor nu este foarte probabil pentru următorii ani. Dacă aceste măsuri nu vor fi luate, România va rămâne în derivă, chiar și cu invitația Uniunii Europene de a începe discuțiile de aderare.

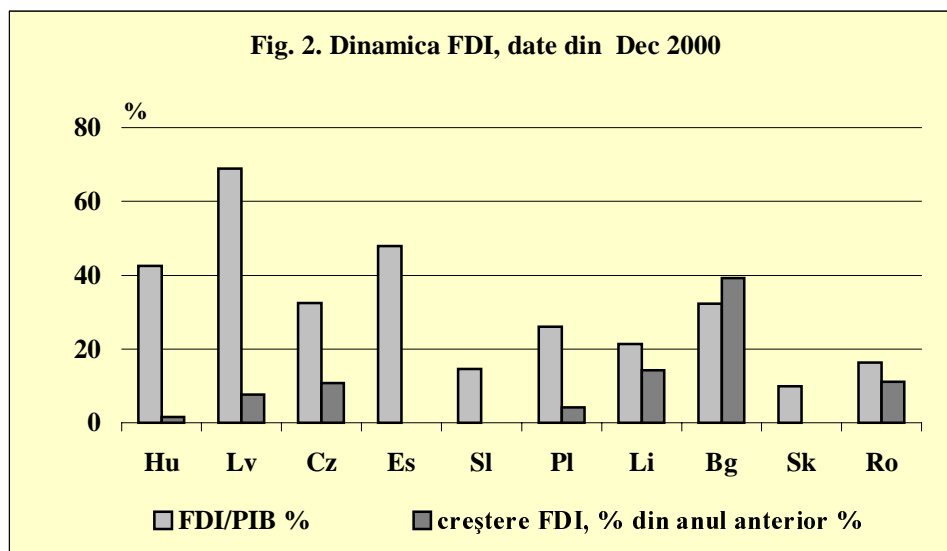
FOCUS: INVESTIȚIILE EXTERNE DIRECTE

Înregistrăm cele mai mici investiții externe directe *per capita* din regiune, iar vina este în majoritate a guvernărilor românești

Ca și în multe alte privințe, România este clasată ultima între țările Central și Est Europene care negociază aderarea la UE și în privința investițiilor făcute de companiile internaționale. Totalul investițiilor externe directe (FDI) în România este foarte scăzut având în vedere că România este cea de-a doua țară ca mărime din regiune – cel mai mic FDI/*capita* (Fig. 1). În ciuda luării în considerare a problemei și a semnelor de creștere care au apărut în ultima vreme, lucrurile nu s-au îmbunătățit foarte mult, iar prăpastia care separă



România de Bulgaria, principalul competitor regional și în același timp punct de comparație, continuă să se adâncească. În timp ce Sofia poate sprijini cu date afirmațiile sale că a mărit ritmul privatizărilor (Fig. 2), România a rămas într-o fază de bune intenții și de proiectare a cadrelor instituționale.

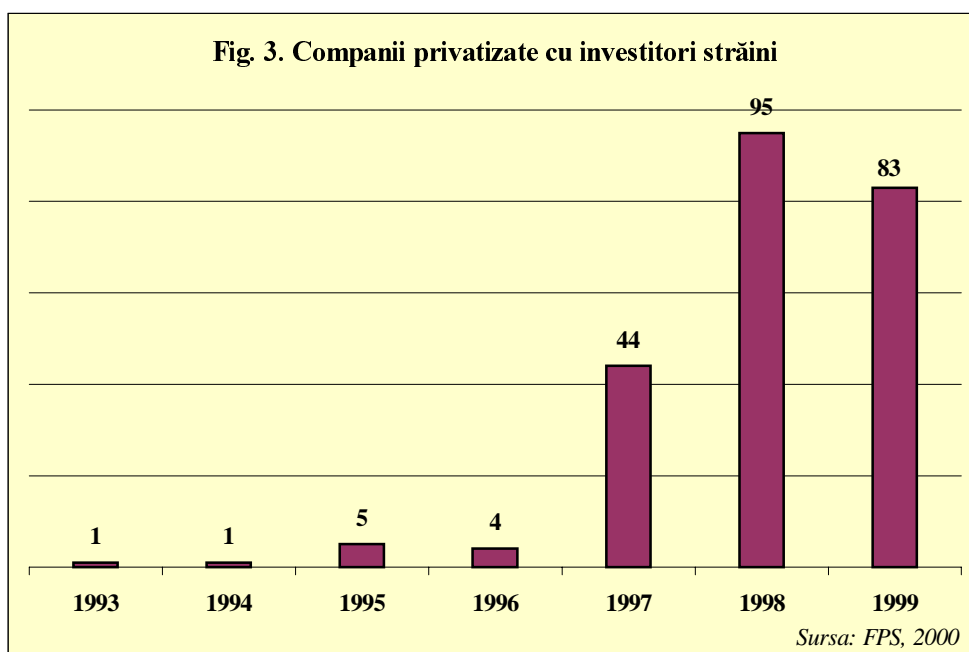


Fiecare dintre noile guverne românești de după 1990 s-a pronunțat, la un anumit moment, pentru un nou început în relația cu investitorii străini. De fapt, nu a existat niciodată o strategie coerentă și un cadru legislativ stabil pentru investiții, fie ele interne sau externe, deoarece fie autoritățile române nu au vrut să renunțe la controlul asupra economiei, fie s-au răzgândit de două ori pe an în privința sistemului de încurajare. Se poate vorbi de două etape principale:

- **înainte de 1997**, frica de investitori strategici externi era mare – uneori chiar patologică. Coaliția post-comunistă de guvernare nu era convinsă că privatizarea cu companii multinaționale era necesară, și și-au concentrat eforturile asupra schemei de privatizare în masă. Această stagnare s-a dovedit benefică pentru grupurile de afaceri interne conectate la clasa politică. Foarte puține companii (Fig. 3) au fost vândute și nici o bancă, deoarece acestea erau privite ca instrumente de implementare a politicilor expansive ale guvernului. Din nefericire, perioada dintre 1991-1996 a fost cea mai favorabilă pentru privatizare în centrul și estul Europei. Economia mondială era în creștere, ca și interesul investitorilor străini pentru aceste piețe. Aceasta a fost etapa în care majoritatea țărilor din zonă au privatizat masiv. Atitudinea pozitivă a investitorilor nu a fost niciodată recâștigată după criza asiatică și cea din Rusia, ceea ce explică în parte de ce este dificilă acum găsirea de investitori externi viabili.

Ocaziile ratate în timpul acestei perioade de către guvernul PDSR condus de Nicolae Văcăroiu, au acum urmări incalculabile. În conformitate cu aprecierilor majorității analiștilor, prețul companiilor românești a scăzut de două-trei ori în timpul ultimilor zece ani, aici fiind vorba de cele care au reușit totuși să își găsească un cumpărător.

Întreprinderile care o duceau rău sunt încă în proprietatea statului și nici un investitor nu s-a arătat interesat (de exemplu Promex Brăila – o fabrică mare de echipament industrial care a fost deseori inclusă în programele de privatizare, însă fără nici un folos). Foarte probabil, politica de întârziere a privatizărilor din prima parte a anilor '90 a determinat scăderea prețurilor multora dintre băncile și întreprinderile de stat și a lăsat România cu un handicap în privința investițiilor externe directe pe care nu l-a putut recupera de atunci.



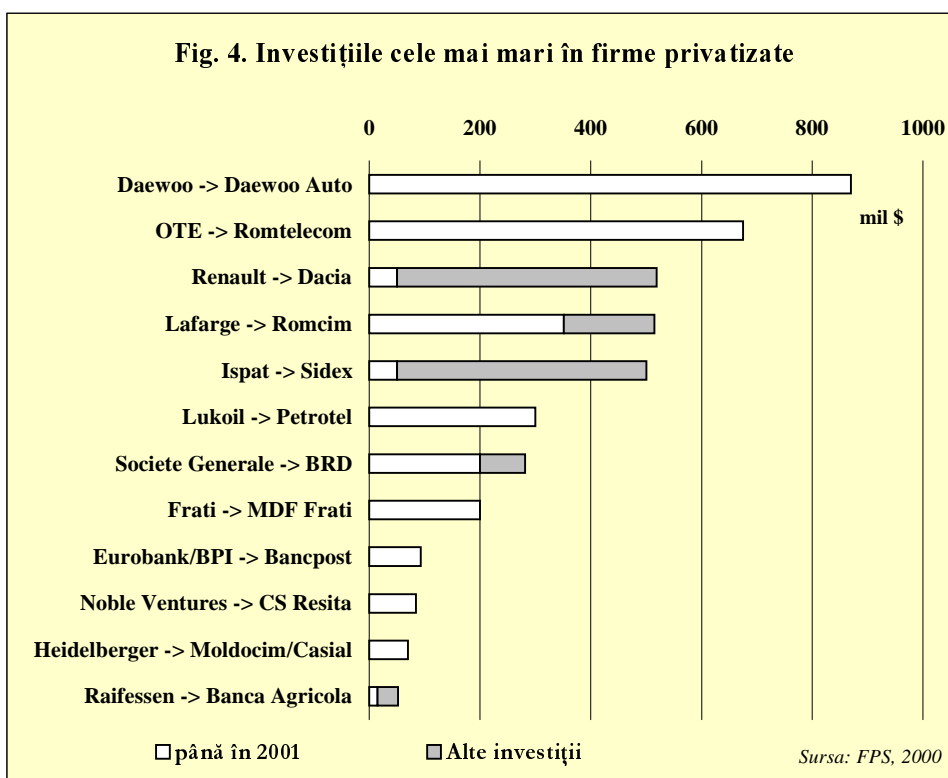
- **După 1997**, noile guvernări de centru-dreapta au fost mult mai puțin constrânse ideologic să vândă investitorilor strategici. Cu toate acestea a urmat un val de incoerențe: ordonanțe de urgență și norme metodologice emise în 1997 și în prima parte a lui 1998, cu scopul de a pune investitorii externi și cei interni în poziții de egalitate – ceea ce a însemnat în practică extinderea către cei din urmă a unor facilități acordate primilor. În final, doi ani de efort și negocieri au fost rezumați într-o nouă Lege a Investițiilor (241/1998) trecută prin Parlament în decembrie. Însă numai două săptămâni mai târziu guvernul s-a răzgândit și a eliminat majoritatea facilităților, în schimbul scăderii impozitului pe profit. Noile prevederi au fost incluse în Legea Bugetului din 1999, aprobată de Parlament în martie. Mai mult de doi ani au fost pierduți în felul acesta, doar pentru a se ajunge la simplul regim nediscriminatoriu pentru investitori și pentru a reduce impozitul pe profit.

Noul guvern PSD (fost PDSR) care a ajuns la putere în decembrie 2000 a dat semne că se rupe de fostele practici lansându-se într-o politică de încurajare a investitorilor străini. Banca Agricolă a fost vândută, iar Sidex Galați se află în

fazele finale ale privatizării. Cu toate acestea, mai există multe lucruri pe care guvernul ar trebui să le facă pentru a întări credibilitatea în fața sectorului internațional de afaceri.

- Privatizarea ar trebui eficientizată în *turism* și *agricultură*. De vreme ce a rămas în urmă fără nici un motiv, și deoarece productivitatea în aceste sectoare este foarte scăzută, fără să existe probleme sociale serioase legate de restructurare.
- O agendă clară ar trebui stabilită pentru privatizarea BCR, cea mai mare bancă românească. Vânzarea BCR a fost privită de către instituțiile internaționale și observatorii independenți drept un caz de probă pentru dorința autorităților române de a renunța la controlul politic asupra împrumuturilor comerciale. Faptul că banca a fost păstrată într-o stare de incertitudine în ultimii trei ani, fără să existe nici o explicație convingătoare privind amânarea termenelor limită, sugerează fie că guvernul nu dorește să renunțe la ultima sa supapă financiară, fie că presiunea grupurilor de interes (creditori sau angajați) a fost prea mare. În ambele cazuri, credibilitatea guvernului are de suferit. Liniștea ciudată care înconjoară BCR-ul ridică semne de întrebare privind afirmația unui înalt oficial al Băncii Naționale care declara că BCR va fi pregătită de privatizare până la sfârșitul lui 2001.
- Guvernul nu ar trebui să fie exagerat de generos cu facilitățile și scutițiile de impozite, doar pentru a se vedea nevoit să le retragă mai târziu, atunci când devine clar că nu și le mai poate permite. Toate sondajele privind afacerile arată că instabilitatea juridică și instituțională, nu impozitarea, sunt cele mai dureroase probleme pentru companiile multinaționale din România. Noua lege a investițiilor directe introdusă în iunie oferă avantaje substanțiale marilor investitori, atât externi cât și interni. După ceea ce s-a întâmplat în 1997-1999 (dar și datorită proiectării greșite a legii, vezi mai jos) viabilitatea sa va rămâne scăzută.
- Guvernul nu ar trebui să lase impresia potrivit căreia contractele de privatizare semnate de APAPS cu investitorii externi pot fi „reevaluate” sau chiar suspendate prin decizii politice. În cazul CS Reșița, o fabrică de oțel vândută către o firmă americană destul de mică, cu probleme în fluxul lichidităților, membrii cabinetului au fost poate puțin prea grăbiți să facă afirmații amenințătoare înainte să ia în considerare implicațiile juridice exacte ale afirmațiilor lor. În mod similar, o poveste jenantă se derulează în privința privatizării din 1998 a Romtelecom. Rămâne încă de văzut dacă în acest caz au fost săvârșite neregularități. Mulți bancheri din domeniul investițiilor sugerează că s-ar fi putut ajunge la o concluzie fără prea mari eforturi, dacă s-ar fi început prin citirea contractului (inclusiv clauzele confidențiale) și compararea comisionului de succes (aproximativ 1.3%) și a procedurilor (consultanților li s-a plătit comision de către partea care i-a angajat – în acest caz vânzătorul iar nu cumpărătorul). Între timp, investigațiile la nivel înalt asupra foștilor miniștri și

directori de companii străine care sunt aduși pentru audieri în secții sumbre de poliție și ținuți sub observația presei, seamănă mai degrabă a vânătoare de simpatii politice decât a încercare de a rezolva un litigiu comercial, dacă acesta există.



În general, noul guvern are o problemă de limbaj și aparență, care, dacă nu este curând remediată, amenință să ajungă emblema sa definitorie. Primul ministru și alți înalți oficiali, poate și datorită faptului că sunt lipsiți de consilierea tehnică potrivită la momentul potrivit, se grăbesc să lanseze judecăți și să facă afirmații inflamatorii, numai pentru a le retracta mai târziu. În perioada dezbatelor asupra legii investițiilor directe, primul-ministru s-a lansat în afirmații agresive la adresa FMI și Băncii Mondiale pentru că aveau rezerve privind scutirile de impozite și facilitățile acordate: „dacă nu înțeleg o să le mai explicăm o dată – de două ori, de trei, până când înțeleg”. Zilele acestea, media aduce în discuție în numeroase articole prevederile vagi, frazele amatoristice și contradicțiile din interiorul legii. O abordare mai rezervată față de oficialii internaționali și investitori, mai ales după lungile serii de performanțe mediocre, ar permite actualului guvern să apară mai profesional în fața partenerilor de afaceri.

FONDUL ROMÂN DE MEDIU: DRUMUL VERDE CĂTRE EUROPA

Încă de la începutul tranziției, fondurile de mediu au constituit principalul mijloc folosit de țările din centrul și estul Europei în încercarea de a rezolva gravele probleme moștenite de la regimul totalitar care a distrus mediul prin folosirea inadecvată a resurselor naturale. Aproape toate țările din regiune au instituit cel puțin un fond pentru mediu, câteva au chiar două sau mai multe (Polonia, Lituania, Letonia, Bulgaria), organizate la nivel național, regional sau local. Fondurile au un scop comun – ajutorul prin co-finanțare a activităților legate de mediu – dar diferă prin mărime, structură organizatorică, proceduri de selectare a proiectelor, surse de venit și metode de distribuție.

Anumite fonduri sprijină proiecte de mediu la nivel macro, în timp ce altele se concentrează asupra finanțării operațiunilor unei singure rezervații sau zonă protejată. Anumite fonduri sunt organizate prin intermediul structurilor guvernamentale în timp ce altele sunt entități legale independente, precum trusturi sau fundații.

Rolul fondurilor de mediu

Fondurile de mediu joacă două roluri majore în politicile de folosire a resurselor naturale și a mediului înconjurător. În primul rând, fondurile de mediu sunt un instrument de implementare a politicilor de folosire a mediului înconjurător – furnizând mijloace financiare pentru programele de ocrotire a mediului și a resurselor naturale. În al doilea rând, fondurile de mediu sunt instituții care pot face contribuții majore la proiectarea politicilor de mediu și de administrare a resurselor naturale.

Fondurile de mediu, cu ajutorul sprijinului financiar de care dispun, pot să acopere lipsurile de fonduri din programele guvernamentale de conservare și să finanțeze o sursă de finanțare pentru instituții cum ar fi ONG-urile de mediu și de conservare a mediului care dispun de capacități limitate de atragere de finanțări pentru acoperirea costurilor de operare și de derulare de proiecte. Aceste două tipuri de necesități de finanțare reflectă concentrarea asupra păstrării biodiversității și conservării mediului a unora din fondurile de tip „grant” sau „parc”, înființate cu sprijinul unor organizații cum ar fi

USAID și UNEP / UNDP / Facilitatea pentru Protecția Globală a Mediului a Băncii Mondiale (GEF).

În țările care nu dispun de piețe de capital stabile și dezvoltate, fondurile de mediu pot furniza finanțare pentru investițiile care respectă mediul și pentru dezvoltarea de afaceri în termeni atractivi (prin subvenționare) pentru organizațiile care nu au suficient acces la capital. Acest tip de sprijin reduce costurile care trebuie suportate de cei care poluează și creează un cadru de încurajare pentru facilitățile destinate rezolvării problemelor de protecția mediului înaintea termenelor limită pentru respectarea normelor sau compensează pentru slaba capacitate de implementare a legislației din domeniul mediului care este omniprezentă în țările în curs de dezvoltare.

De asemenea, fondurile de mediu oferă o ocazie pentru participarea publicului la luarea deciziilor, dat fiind interesul pentru combaterea poluării, iar procedurile lor sunt structurate astfel încât să promoveze transparența și responsabilitatea. Așadar, fondurile ar putea demonstra validitatea acestor principii importante și servi drept catalizatori pentru agențiile guvernamentale cu scopul de a îmbunătăți accesul la informație și participarea publică.

Experiența țărilor central și est-europene

În țările central și est europene există 21 de fonduri de mediu operaționale (anumite țări folosesc 2 sau 3 asemenea scheme)

Doar Albania, România și Croația nu au fonduri de mediu. Acest instrument nu reprezintă o parte a acquis-ului la capitolul de mediu, dar este recomandat de UE ca un instrument important pentru rezolvarea problemelor complexe de mediu cu care se confruntă țările în curs de dezvoltare.

Suma veniturilor administrate de fonduri poate ilustra diferențele. În 1997, veniturile totale ale celor opt fonduri „naționale” de mediu din Europa Centrală și de Est supuse sondajului (excluzând EcoFondurile din Polonia și Bulgaria, care totuși au acoperire națională, și Fondul Provincial din Cracovia) au avut un total de 720 mil.\$ sau 9.44 \$/capita. În opoziție, cifrele echivalente pentru cele opt fonduri de mediu „naționale” din statele ex-sovietice (excluzând Facilitatea Națională de Combatere a Poluării din Rusia) indică aproximativ 36 mil \$ sau 0.16 \$/capita. Chiar și în cadrul regiunilor Europei centrale și de est sau ale țărilor ex-sovietice sumele gestionate diferă foarte mult. Veniturile pe 1997 din Fondul Federal de Mediu din Rusia (18 mil\$) au depășit veniturile însumate ale tuturor celorlalte fonduri naționale din statele ex-sovietice pentru același an (17 mil.). Același lucru poate fi spus despre Fondul Național Polonez pentru Protecția Mediului și Administrarea Apei, ale cărui venituri pe 1997, de aproximativ 403 mil \$ au depășit veniturile însumate ale celorlalte fonduri naționale pentru mediu din Europa centrală și de est pe acel an, de 317 mil. \$.

Evoluția, eficiența și potențialul fondurilor sunt strâns legate de progresul general al țărilor din centrul și estul Europei și fosta Uniune Sovietică în privința reformelor economice și politice, ca și în privința dezvoltării cadrelor

politicilor naționale pentru mediu. **Deși fondurile pot ajuta la depășirea unor probleme de finanțate pentru mediu apărute pe parcursul perioadei de tranziție, acestea nu pot substitui o reformă fundamentală.** Diferențe semnificative în dezvoltarea și potențialul fondurilor pot fi observate între țările central și est europene, unde reformele au înregistrat o evoluție constantă și țările ex-sovietice, unde reformele au fost mai puțin cuprinzătoare și consecvente.

Deși numeroase țări central și est europene și ex-sovietice încep să beneficieze de efectele unor reforme reușite și să depășească perioada de „tranziție”, fondurile de mediu, aprobate ca instrumente ale acestei tranziții, continuă să joace un rol important în finanțarea conservării mediului în aceste regiuni.

Situația din România

În România, Legea Fondurilor de Mediu a fost promulgată în mai 2000 ca inițiativă Parlamentară (Legea 73/2000). Inițierea acestei legi a avut ca scop atragerea de noi resurse pentru politicile de mediu, dar și furnizarea unui răspuns față de preocupările UE privind lipsa instrumentelor economice în rezolvarea problemelor poluării. ("costurile respectării acquis-ului de mediu au fost doar în mare estimate dar, conform studiului finanțat de Comisie, acestea sunt de aproximativ 20 miliarde \$. **În acest context, înființarea unui Fond de Mediu operațional trebuie considerată o prioritate fundamentală.**" – Raportul Periodic al Comisiei privind evoluția României – 2000).

În general, simplul fapt că bazele legale pentru Fondul Românesc au fost stabilite prin legea respectivă a reprezentat un important pas înainte. Dar legea a fost realizată într-un mod „rapid și neglijent”, ceea ce a dus la imposibilitatea aplicării sale.

Aceasta a provocat o mare dezamăgire, dat fiind faptul că discuția privind stabilirea unui fond de mediu pentru România a durat câțiva ani. S-a acumulat o experiență largă privind avantajele și lipsurile altor fonduri din regiune. Experiența internațională a oferit soluții pentru anumite probleme fundamentale în legătură cu: veniturile, mecanismele de funcționare și mecanismele de rambursare a plăților. Cele mai mari lipsuri ale legii au fost reprezentate de:

- Lipsa unui mandat și a unor obiective clare, specifice pentru Fond și lipsa unei clauze de încetare;
- Lipsa unui statut juridic clar;
- Definirea neclară a responsabilităților diferitelor corpuri din interiorul Fondului;
- Prevederi neclare privind responsabilitatea și transparența;
- Lipsa prevederilor pentru eficientizarea costurilor;
- Surse de venit cu slabă acoperire juridică, nesigure ;

- Instrumente riscante de plată și risc fiscal ridicat datorită eventualelor responsabilități acumulate.

De exemplu, în privința responsabilității și transparenței, legea nu prevede ca audit-urile financiare externe să fie conduse de contabili independenți autorizați și de autoritățile fiscale. Nici ca audit-urile legale (verificarea respectării legii) să fie realizate de Autoritatea de Stat pentru Audit sau cele de performanță (evaluarea standardelor de performanță și a obiectivelor propuse) să fie conduse de o instituție anume. Fără aceste cerințe clare, instituțiile publice de audit pot să nu manifeste dorința de a verifica fondul de mediu.

Legea nu precizează criteriile de performanță ce trebuie evaluate ulterior. Această problemă poate fi rezolvată prin reglementările pentru Fond care trebuie efectuate de Guvern. De asemenea, nu specifică în mod clar cui trebuie să raporteze Fondul și cine trebuie să elaboreze și să aprobe standardele de raport. În Art. 6(e) există o prevedere ambiguă privind faptul că un raport privind destinația și folosirea fondurilor trebuie făcut public. Stabilirea responsabilității raportului pentru structurile inferioare (Secretariatul Executiv) este în contradicție cu standardele internaționale.

În privința surselor de venit, există câteva probleme importante.

Pentru îndeplinirea obiectivelor, a angajamentelor și pentru pregătirea unor programe și bugete realiste, Fondul trebuie să aibă o sursă de venit previzibil și stabil. Din nefericire, sursele de venit amintite la articolul 9 sunt foarte controversate. Legea nu identifică instituțiile responsabile cu colectarea veniturilor și proporția care trebuie alocată fondului. Art. 9(2) prevede ca aceasta să fie stabilită prin decret guvernamental. În mod normal nici o agenție guvernamentală nu va avea inițiativa de a colecta venituri care vor trebui transferate ulterior altor instituții (aici Fondul de Mediu). Va fi dificil de stabilit cine va prelua această sarcină suplimentară. Legea nu prevede sancțiuni pentru întârzierea plăților, altele decât prevederile neconvingătoare din Articolul 12(2).

Sursele de venit reprezintă o combinație ciudată de încasări administrative, taxe de vânzare (al doilea și al șaselea rând), taxe pentru poluare și altele. În cele mai multe cazuri, sursele de venit pentru Fond implică taxarea încrucișată. De asemenea, Ar 9 (1)(a) va atrage după sine confuzia cu veniturile pentru administrarea mediului și va provoca fie refuzul autorităților pentru mediu de a colecta aceste taxe, fie pretinderea dreptului de a folosi fondurile (substituirea finanțării sau administrării de către bugetul alocat).

În cazul în care Fondul acordă împrumuturi, așa cum se sugerează în Ar 10(2)(c), și garanții pentru împrumuturi, legea trebuie să stabilească în mod explicit faptul că achitarea ratei și a dobânzii împrumuturilor, ca și taxele de garantare a creditelor, pot asigura surse de venit pentru Fond. Altfel, acestea sunt ilegale. În aceeași direcție, dobânzile pentru depozitele bancare trebuie să obțină statutul legal ca formă de venit în cazul în care Ar 8 devine eficient.

Fig. 1. Fonduri de mediu în țările central și est europene

Țara și fondul	1996 Venit. (mil \$)	Surse majore de venit (% din venit)		Mecanisme majore de rambursare a plăților (% sau fonduri)	
		Sursa primară	Sursa secundară	Primare	Secundare
Bulgaria: Fonduri naționale de protecție a mediului	8.9	Transfer 31%	Taxe vamale pe mașini uzate 21%	Granturi 46%	Împrumuturi fără dobânzi 45%
Bulgaria Fondul național de investiții	5.5	Balansare de credit 74%	Profituri / operațiuni financiare 23%		
Republica Cehă: Fondul de stat pentru mediu	197	Taxe de protecție a mediului 49%	Privatizare 37%	Granturi 55%	Împrumuturi cu dobândă mică 43%
Estonia: Fondul național de protecție a mediului	6.7	Taxe de protecție a mediului 50%	Taxe pe folosirea apei 21%	Granturi 95%	Împrumuturi cu dobândă mică 1%
Ungaria: Fondul central de protecție a mediului	93	Taxe pe combustibil 47%	Taxe pe produse 29%	Granturi 51%	Împrumuturi fără dobândă 17%
Polonia: Fondul Național pentru Protecția Mediului și Administrarea Apelor	433	Taxe de protecția mediului 49%	Plăți de credite 30%	Împrumuturi cu dobândă mică 64% în 1995	Granturi 18% în 1995
Polonia: EcoFond	31.3	Balansare de credit 89%	Profituri / operațiuni financiare 10%	Granturi 100%	
Polonia: Fondul Regional de Protecție a Mediului din Cracovia	17.2	Taxe de protecția mediului 61%	Profituri / operațiuni financiare 28%	Împrumuturi cu dobândă mică 73%	Granturi 24%
Republica Slovacă: Fondul de stat pentru mediu	42.7	Taxe de protecția mediului 67%	Bugetul de stat 22%	Granturi 100%	
Slovenia: Fondul de dezvoltare pentru mediu	24.5	Transfer 38%	Privatizare 23%	Împrumuturi cu dobândă mică 100%	

Sursa: "Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition: a Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States." October 1999, OECD

Legea nu prevede scutirea de impozit pentru veniturile Fondului, nici nu se referă la schimbările care ar trebui să facute în Legea Impozitelor și nici nu delegă Ministerul Finanțelor pentru aplicarea unei scutiri de impozit.

Cele mai mult instrumente fiscale (sau cvasi fiscale) pentru colectarea veniturilor pentru Fond par a avea un rol deformativ și oferă o putere prea mare autorităților însărcinate cu colectarea acestora. De exemplu, ce definiție juridică este folosită pentru determinarea produselor de folosință pe termen

scurt? Nu se cunoaște dacă toate aceste instrumente sunt folosite deja și dacă sistemele de definire, de rate, de calcul și colectare sunt deja stabilite. Dacă nu (așa cum apare în Ar 9.2), atunci stabilirea unor sisteme fiabile într-un interval de 3 luni pare a fi un proiect prea ambițios.

O altă serie de probleme privește instrumentele de plăți hazardate și riscul fiscal ridicat datorat obligațiilor eventuale.

Articolul 10 (1) prevede o listă cu proiecte eligibile care este cuprinzătoare și va oferi îndrumare Fondului în privința stabilirii priorităților și a folosirii acestora. Am discutat deja caracterul hazardat al unei asemenea soluții

Articolul 10(2) al legii prevede următoarele mecanisme de plată:

- Subvenționarea dobânzilor pentru creditele bancare
- Garanții pentru împrumuturile guvernamentale pentru proiecte publice (de infrastructură)
- Garanții pentru creditele bancare prevăzute pentru firme și împrumuturi directe acordate întreprinderilor pentru introducerea unor tehnologii nepoluante.
- Prime pentru rezultate deosebite obținute de întreprinderi / organizații

Dintre toate aceste instrumente, doar subvențiile dobânzilor și primele nu sunt elemente controversate. Subvențiile dobânzilor sunt relativ ușor de stabilit, au un efect pronunțat de pârgă și pot ajuta fondul să acumuleze experiență în privința managementului financiar, a încheierii contractelor, a evaluării proiectelor, etc.

Toate celelalte produse financiare enumerate la articolul 10 necesită avansate cunoștințe în domeniul managementului de risc. Este esențial ca instrumentele de rambursare a plăților să fie ajustate la capacitatea managerială și instituțională a fondurilor. În alte fonduri din CEE și din fostele state sovietice s-a practicat formula acordării unei perioade de timp pentru ca fondurile să se obișnuiască cu managementul de proiecte – contractarea, evaluarea propunerilor și monitorizarea implementării – prin utilizarea de instrumente mai simple, cum ar fi granturile directe și subvenționările de dobânzi. Subvenționările de tip rambursare de plăți sunt de asemenea cele mai transparente. Probleme financiare majore au apărut atunci când fonduri nou create și cu personal insuficient au acordat produse financiare consumatoare de resurse, cum ar fi împrumuturi directe sau garanții pentru împrumuturi. Exceptând cazurile în care a fost creat un departament destinat administrării împrumuturilor (cu cel puțin 2-3 analiști de credit experimentați) cu scopul de a analiza credibilitatea și colateralele împrumuturilor, sau a acelor în care s-a sub-contractat responsabilitatea unei bănci comerciale, portofoliul de împrumuturi ar deveni ușor o sumă de bunuri fără nici un fel de valoare.

A permite unui fond emiterea de obligații curente cum ar fi garantări de credite este un lucru extrem de periculos, iar majoritatea fondurilor de mediu din CEE nu sunt autorizate să facă acest lucru. Experiența limitată existentă

În prezent în privința garantării creditelor a fost una foarte dureroasă. De exemplu, angajarea în prea multe garantări de credite concomitent cu angajarea anticipată pentru granturi (în locul beneficiilor așteptate) a cauzat serioase probleme în fluxul lichidităților în Fondul de Mediu al Republicii Cehe – lucru care a dus într-o primă fază la schimbarea managementului și mai apoi la căderea Fondului. Ca rezultat, legea nu a putut fi aplicată după promulgarea sa. La presiunea societății civile, a donatorilor externi, a rapoartelor UE, etc. Guvernul Ceh a emis o Ordonanță de Urgență cu scopul de a rezolva o parte din neajunsurile menționate – cu toate acestea, Ordonanța nu rezolvă toate neajunsurile prezente în legea inițială. Prevederile privind răspunderea și transparența nu au fost incluse în noua Ordonanță, ca și mecanismul de decizie din interiorul Fondului, care nu a fost clarificat. O schimbare importantă și spectaculoasă, neîntâlnită în țările CEE, a fost realizată în privința veniturilor. Cea mai mare contribuție la Fond urmează să provină dintr-o taxă de 20% pentru fierul vechi exportat și o taxă de 30% pentru produsele exportate din lemn și deșeuri neferoase. Decizia a determinat însemnate proteste în mass media din partea exportatorilor de astfel de produse. De asemenea există un număr de surse nesigure, cum ar fi donațiile, darurile și alte contribuții. Colectarea veniturilor va deveni o problemă dificilă având în vedere că nici o țară din CEE nu a implementat o asemenea măsură cu scopul de a alimenta fondurile de mediu. De asemenea, nu există nici un mecanism de colectare, ceea ce înseamnă că deși pe hârtie veniturile sunt în jurul a 125 milioane dolari pe an, obținerea fizică a banilor va fi un lucru greu de realizat. O altă problemă este instabilitatea bazei de impozitare – se pare că, în alegerea surselor de venit, guvernul a urmărit mai degrabă scăderea exporturilor la materialele amintite decât mărirea bugetului fondului de mediu. De asemenea nu există nici o scutire de TVA pentru activitățile fondului.

Există vești bune privind mecanismele de rambursare; un număr mai mare de opțiuni au fost adăugate, cum ar fi: granturi, proiecte de co-finanțare de proiecte cu finanțare din surse externe, sau subvenționări de dobânzi. Din nefericire, prevederile privind garanțiile nu au fost modificate prin limitarea garanțiilor la 60% din suma totală a creditului.

Legea 73 ar trebui amendată de Parlament cu prevederile Ordonanței de Urgență. Aceasta a fi o bună ocazie de a îmbunătăți din nou legea și de a o face funcțională.

SOCIAL

STUDIU DE CAZ: SECTORUL METALURGIC ȘI PRIVATIZAREA SIDEXULUI

Conflictul de la oțelăria Reșița a creat neliniști în întregul sector metalurgic. Din cauza așteptatei privatizări a Sidex-ului, industria oțelului pare a fi în pericol de a deveni un sector dominat de tensiuni cu un potențial foarte mare de conflict. Uniunea sindicală Metarom, care reprezintă muncitorii din această industrie, este o federație destul de coezivă și autonomă, în ciuda afilierii sale la Cartel Alfa – aspect care pare să contribuie la creșterea riscului de conflict.

Venituri în industria oțelului

Industria oțelului din România include 21 de unități. Între cele mai importante se numără Sidex Galați, care își așteaptă privatizarea către INSPAT, COS Reșița, COS Hunedoara, COS Călan, Oțelul Roșu, COS Târgoviște, Laminorul Focșani, Petrotub Roman, Siderca Călărași, Industria Sârmei Câmpia Turzii, Carsiun Hârșova. Patru dintre acestea – Sidex, Reșița, Oțelul Roșu, Siderca – trec prin diverse faze ale privatizării – un proces care pare a fi cuprins de controverse.

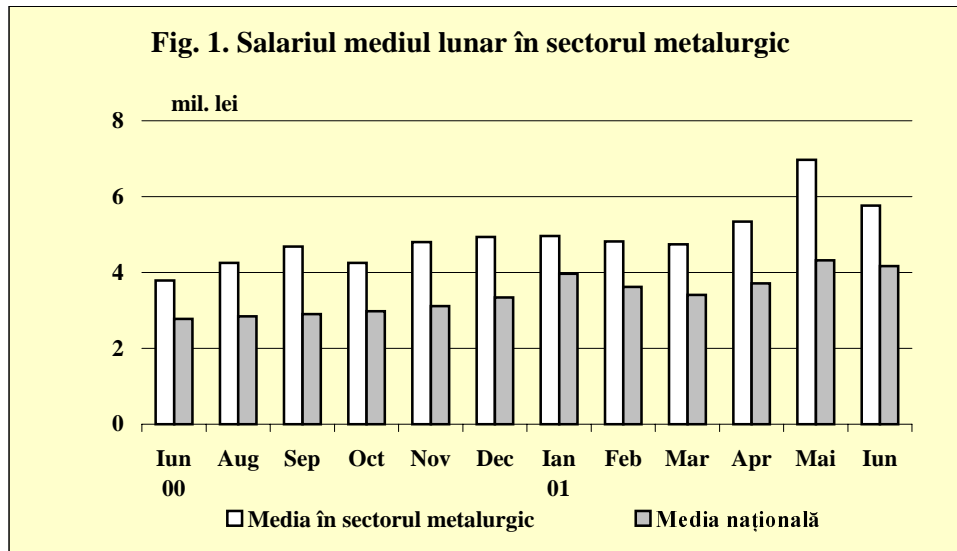
În această industrie, salariul brut este cu 30% peste nivelul mediu național. Este adevărat că în ultima vreme salariul mediu din industria siderurgică a mai scăzut însă această scădere a fost cauzată de faptul că una dintre cele mai mari unități din domeniu – Reșița – nu a onorat salariile deloc.

Cererile salariaților

Deși salariile din acest sector sunt relativ mari, Metarom este una dintre cele mai active federații sindicale. Inițial, solicitările sindicale priveau exclusiv politicile salariale. Gradual însă, odată cu escaladarea conflictului la Reșița și Legea Pensilor 19/2000, cererile sindicale au început să se concentreze și asupra acestui nou domeniu legislativ.

Primul tip de cereri avea obiective direct legate de salarizare:

1. re-negocierea contractului colectiv de muncă din industria de prelucrare a metalelor feroase și neferoase
2. creșterea salariului minim negociat în 2000 cu 75,000 lei, prin corelarea cu inflația și legea 19/2000 (Legea Pensiilor). Aceasta ar determina o creștere a salariului minim pe ramură la 90\$/lună (2,700,000 lei)



În cadrul negocierilor din iulie, angajații au sugerat ca salariile să fie indexate cu numai 80% din rata inflației și ca răspuns la Legii 19/2000. După negocierile dintre Metarom și Ministerul Muncii, salariul minim pe ramură a devenit 2,400,000 începând cu 1 iulie (2,500,000 începând cu 1 octombrie).

Al doilea tip de cereri privea schimbări importante de legislație. Acestea au fost puse pe agendă întâi de către două centre afiliate la Metarom – Galați și Târgoviște – însă au fost mai apoi adoptate de eşaloanele înalte ale uniunilor sindicale: federația Metarom și chiar și confederația Alfa. Aceste cereri se concentrează asupra consecințelor aplicării noii legi a pensionării. Ele sunt, după cum a afirmat Președintele COS Târgoviște, Nicolae Coman:

1. modificarea Ordonanței 79/2001 privind metodologia de corelare a salariilor cu rata inflației,
2. modificarea Legii Pensiilor astfel încât angajații din industria oțelului incluși la Grupa 1 să se poată retrage la atingerea vârstei de 50 de ani, la fel ca în fosta lege a pensiilor.

La Târgoviște nu există tensiuni deoarece nu au existat până în prezent concedieri (din contră, au fost angajați muncitori în cursul lunii trecute), astfel încât liderii de sindicat dau vina pentru problemele din sector pe legislația proastă care trebuie schimbată.

Va deveni Sidex o nouă Reșița

Inconvenientul principal pentru reprezentanții de la Sidex Galați este legat de metodologia de aplicare a legii Pensilor 19/2000. Acestea nu sunt specifice situației de la Sidex, ci sunt aceleași în întreaga industrie:

- menținerea vârstelor mai mici de pensionare pentru angajații din categoriile 1 și 2
- schimbarea sistemului de calculare a pensiilor și a nivelului lor în conformitate cu Ordonanța de Urgență nr. 79/2001

Pensiile calculate în conformitate cu noul sistem sunt la un nivel de numai jumătate din cele definite prin legislația anterioară. Din această cauză, dacă înainte de 1 aprilie un lucrător mediu de la Sidex se putea pensiona cu o pensie de 3,5 milioane, după această dată pensia pe care ar primi-o ar fi de numai 1,8 milioane. Aceste cereri au făcut deja obiectul unei mișcări de protest a sindicatelor pe 16 iulie, indicând cât de serioasă este îngrijorarea membrilor de sindicat. Deoarece transferul de proprietate nu a fost definitiv, aceste probleme au potențialul de a compromite întregul proces.

Evenimentele de la Reșița ar putea crea un precedent serios dacă situația deja tensionată de la Sidex devine și mai tensionată odată cu apropierea privatizării. Schimbarea proprietarilor, chiar dacă nu ar duce la concedieri, va aduce modificări structurale și manageriale care ar produce tensiuni și nesiguranță. Împotriva acestui fond, cererile actuale ar putea primi un sprijin și mai mare și deveni motive pentru cele mai drastice conflicte, în special în privința influențelor externe care ar promova mișcările sindicale cu scopul de a compromite privatizarea din motive legate de concurență (colaboratorii, companiile cu care se află în parteneriat, etc.).

Cererile ridicate în ultima perioadă de către uniunile sindicale ar trebui așadar rezolvate înainte ca transferul de proprietate să fie realizat, în caz contrar, ele vor fi transferate viitorului proprietar al companiei. Cererile actuale sunt menite să determine schimbări legislative legate de politica muncii, astfel încât vor fi doar indirect legate de viitorul privatizării și trebuie rezolvate înaintea definitivării procesului. În caz contrar o situație bizară ar putea apărea, la fel ca în cazul Reșița, în care sindicatele dintr-o întreprindere privată negociază direct nu cu angajatorul, ci cu statul.

Principalele probleme ale Sidex-ului sunt legate de legea pensiilor. Liderii sindicali au sugerat că s-ar putea face o excepție la lege permițând angajaților Sidex să se pensioneze în conformitate cu vechea legislație pentru următorii cinci ani.

Cum ar trebui abordate negocierile sindicale

Luând în seamă greșelile strategice făcute în cazul Reșița (vezi ultimul număr al acestui raport) dar și elementele specifice ale privatizării în acest domeniu, următoarele recomandări ar trebui făcute cu scopul de a reduce tensiunile din preajma procesului de privatizare:

1. Încheierea disputelor sindicale actuale înainte de terminarea transferului de proprietate.
2. Cele două cerințe majore (pensionarea la o vârstă mai mică și redefinirea sistemului de calculare a pensiei) pot fi folosite prin stabilirea unui mecanism de pensionare înainte de termen printr-un sistem de compensare bazat pe fonduri care urmează să fie create de noul proprietar (și care să fie incluse în contractul de privatizare). Acesta este singurul nivel la care APAPS poate negocia probleme sindicale.
3. Este de preferat ca APAPS să nu se implice în negocierile sindicale post-privatizare. Reprezentanții din Consiliul Economic și Social sunt singurii care pot intermedia între proprietari și angajați. Agenția de privatizare (APAPS) ar trebui să nu își depășească atribuțiile specificate prin legi și contracte de privatizare.
4. Acceptarea cerințelor Sidex-ului privind legea pensionării (în special dacă există soluții) sau cel mult ale Metarom. Întrucât în prezent există tensiuni între conducerea marilor confederații și uniunilor sindicale din industria oțelului, în special a celor de la Sidex, negocierile ar trebui să aibă loc la nivel scăzut, fără implicarea confederațiilor.
5. APAPS ar trebui să înființeze, imediat după privatizare, un mecanism transparent de control, cu termene limită clar definite și raportări publice. În acest fel posibilele interpretări negative vor putea fi prevenite, controalele post-privatizare ale APAPS fiind făcute atunci când există plângeri din partea sindicatelor, similar cu cazul Reșița.

REFORMA SISTEMULUI SANITAR: EFORTURI CANALIZATE ÎNTR-O DIRECȚIE GREȘITĂ

În ciuda logicii reformei, sectorul spitalelor primește o cotă mai mare din resursele dedicate sănătății decât înainte. Schimbările de politică luate în considerare de către Ministerul Sănătății vor deveni fie irelevante fie agravante.

Reforma sistemului sanitar românească avut ca obiectiv creșterea resurselor alocate sănătății și schimbarea accentului către îngrijirea primară. Trei ani după introducerea la nivel național a noului sistem de colectare de fonduri –

asigurările sociale –cota alocată sănătății a crescut în mod substanțial. În ciuda deficiențelor comparabile în utilizare, spitalele consumă o parte în creștere din această felie. Această situație prezintă riscul de a aglomera cheltuielile dedicate îngrijirii primare – un element esențial în strategia de reformă – și medicamentelor compensate – o problemă socială extrem de importantă. Noua guvernare a identificat corect sectorul spitalelor ca fiind veriga slabă a reformei. Propunerile sale legislative însă fie nu reușesc să rezolve aceste probleme – noul sistem de finanțare DRG – fie o înrăutățesc – privatizarea parțială a clinicilor, care prezintă riscul transferării costurilor private către deja supra-solicitatul sector public.

Date introductive

Reforma sistemului sanitar românesc a fost luată în considerare încă din anii 1990. Partea de legislație crucială, Legea Asigurărilor de Sănătate, a fost adoptată în 1997 și a intrat în vigoare în 1998. Legea a înlocuit vechiul sistem de finanțare de la unul bazat pe impozitarea la nivel național, către una bazată pe taxarea separată pe statul de plată (ca asigurare socială) și administrată de fonduri sanitare regionale (județene).

Cele două obiective relevante ale procesului de reformă au fost:

- Să crească resursele alocate pentru sănătate și
- Să mărească accentul pus pe îngrijirea medicală primară

De exemplu, Fig. 1 indică problemele majore care necesită rezolvare, în conformitate cu opiniile consultanților care au ajutat la proiectarea reformelor. Lipsa fondurilor și accentele puse pe îngrijirea la nivel de medic specialist sunt proeminente.

Fig. 1. Strategia pre-reformă. Probleme ale sistemului sanitar românesc

* Fonduri insuficiente

⇒ De-motivarea specialiștilor

* Indicatori de sănătate la nivele îngrijorătoare

* Ineficiență prin:

⇒ Accentul ridicat pus pe îngrijirea la nivel de medic specialist

⇒ Rate de spitalizare crescute (însă durate de spitalizare medii)

⇒ Surplus de paturi de spital și rate mari de ocupare (însă fără surplus de personal)

* Asigurări de calitate insuficiente

* Proasta evoluție a unor programe de prevenire

* Existența de sisteme sanitare paralele

* Acces scăzut la sistemul sanitar în zonele rurale

* Situația juridică neclară a clădirilor

Sursa: BASYS, 1997

Procesul reformei a continuat în domeniul asistenței primare care a fost privatizată prin introducerea medicului de familie și schimbarea sistemului de fonduri înlocuit cu unul care se bazează pe calculul *per capita*. O evoluție mult mai scăzută a fost înregistrată în sectorul spitalelor. Proprietarul bunurilor nu este încă stabil, iar fondurile au la bază distribuția bugetară tradițională. **Casele de sănătate, care în mod teoretic aparțin beneficiarilor de servicii de sănătate și trebuie să încheie contracte cu furnizorii, nu au reușit să fie selective și nu au avut un impact prea mare asupra furnizorilor.**

Finanțarea în sistemul sanitar

România alocă 2-3% din PIB pentru sănătate. Aceasta a reprezentat una dintre cele mai mici alocări pentru sănătate înregistrate de țările central și est europene – chiar dacă, conform Băncii Mondiale, ea reflecta nivelul de dezvoltare al țării. Totodată, starea sănătății populației României era mai scăzută decât în țările vecine. În acest context, factorii de decizie au considerat nivelul cheltuielilor din acest domeniu ca fiind insuficient; prin urmare, au fost introduse asigurările sociale pentru a redresa situația.

Fig.2. indică faptul că de la introducerea sa în 1998, asigurarea socială și-a atins acest scop. Cheltuielile publice pentru sănătate au crescut cu 4% din PIB. Dacă sunt adăugate și cheltuielile din domeniul privat, procentul ajunge la 5%. Deși acesta este încă scăzut comparativ cu standardele Uniunii Europene, și chiar cu statisticile celorlalte țări central și est europene, reprezintă o evoluție considerabilă în raport cu 1990.

Fig. 2. Evoluția cheltuielilor în sistemul sanitar – în termeni relativi

Surse de finanțare	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cheltuieli totale pentru sistemul sanitar public, % din PIB	2.7	2.8	3.1	3.0	3.1	3.1	3	2.8	3.2	4.0	4.0
Cheltuieli totale pentru sănătate, % din PIB	3.5	3.5					3.7	3.5	4.1	4.9	-

Chiar și în termeni absoluți, creșterea resurselor este considerabilă. Fig. 3 prezintă evoluția cheltuielilor pentru sănătate calculate în USD. Cheltuielile totale au scăzut din faza inițială a tranziției – alocarea din PIB a rămas constantă, dar PIB-ul s-a diminuat. Introducerea asigurării sociale a condus la o creștere cu 25% în 1990 și de peste 30% în 1997 (ultimul an ce a precedat introducerea fondului de asigurare socială).

Fig. 3. Evoluția cheltuielilor cu sănătatea - termeni absoluți

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cheltuieli totale cu sistemul sanitar public (mild. \$)	1.09	0.81	0.6	0.78	0.93	1.09	1.05	0.98	1.3	1.37	1.34

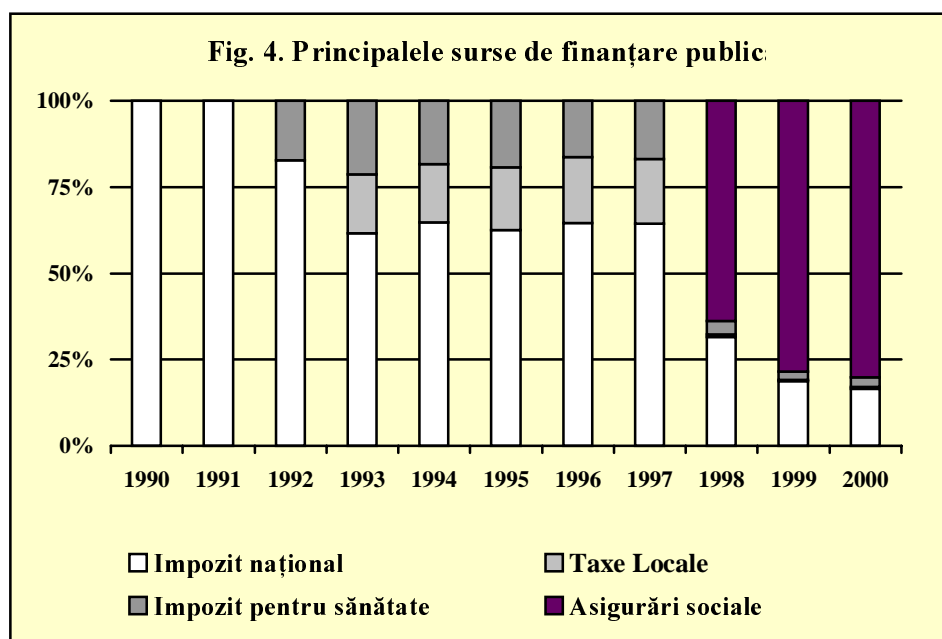
Asigurările sociale au devenit acum principala sursă de finanțare a sectorului sanitar. Fig. 4 indică evoluția surselor de finanțare. În prezent, asigurarea socială acoperă mai mult de 80% din fondurile pentru sănătate.

Spitalele

România a început reforma cu un sector spitalicesc supraaglomerat – nu cu mult diferit de cele mai multe țări din UE sau Europa centrală și de est. Principalii indicatori folosiți pentru evaluarea sectorului spitalicesc sunt:

- Numărul de paturi
- Rata de ocupare
- Numărul de spitalizări
- Durata spitalizărilor

Ultimele statistici disponibile, indică cifrele din România ca ocupând cea mai înaltă poziție, dar încadrându-se în marja anticipată, în raport cu toți indicatorii. Rata spitalizărilor (aproximativ 20/100 persoane) și durata acestora (aproximativ 10 zile) indică cele mai mari cifre din regiunea OMS și cifre medii pentru țările central și est europene. Rata de ocupare (75%) se înscrie în jumătatea inferioară a statisticilor, în timp ce numărul de paturi (peste 7/ 1000 pacienți) se înscrie în jumătatea superioară.



Pentru evaluarea acestei situații, trebuie luat în considerare faptul că toate țările pe le analizăm trec printr-o situație critică în sectorul spitalelor: toate încearcă să reducă numărul paturilor, spitalizările și perioada de spitalizare și să crească rata de ocupare. O situație care este încă mai gravă decât media din aceste țări este încă problematică.

Totuși, este de remarcat faptul că, începând cu anii '90, toți acești indicatori s-au îndreptat în direcția potrivită. Numărul paturilor a scăzut brusc cu aproape 20% în timp ce rata spitalizărilor a rămas aproape neschimbată. Aceasta a condus la explozia ratei de ocupare. Durata spitalizărilor a scăzut cu aproximativ 15%.

Concluzia principală în ceea ce privește fondurile este că indicatorii de utilizare nu au scăzut. Aceasta indică faptul că presiunea pentru cheltuieli mai mari nu se datorează numărului mare de cazuri.

Fondurile pentru spitale

Fig. 5 indică încă o dată așteptările celor care promovează reforma în privința alocării resurselor în cadrul sectorului sănătății. Se poate foarte bine observa trecerea intenționată a resurselor dinspre sectorul spitalelor către cel al ajutorului primar.

Fig. 5. Strategia de pre-reformă 1997.

Tipul de facilitate sanitară	Alocarea financiară de resurse (1997), %	Alocarea financiară estimată, %
1. Spitale	50	35
2. Îngrijire secundară	30	30
3. Îngrijire primară	20	35

Sursa: BASYS, 1997

**RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE
CRIZĂ ROMÂNIA 3/2001**

Fig. 6. Cheltuieli cu sistemul sanitar: o comparație între cheltuielile realizate și suma prevăzută în Contractul Național Cadru (CNC) și revizuirea bugetului (RB)

Tipul de serviciu, %	1998 Realiz.	1999 CNC	1999 RB	1999 Reliz.	2000 CNC	2000 RB	2000 Realiz.
Îngrijire primară	9	15.5	9.5	9	14.5-15	9.8	9.5
Specialiști	5.8	11.7	6.6	6.1	8.7	7.8	7.2
Spitale	67.2	40	61.2	64.1	59-61	64	65.5
Medicamente compensate	6.8	20	9.3	8	10-11	12.8	12.4
Stomatologie	2.7	4.2	2.8	2.4	2.5-3	1.6	1.4
Servicii de reabilitare	0.8	1	1.2	1.1	1	0.6	0.6
Proteze	3.2	3	0.6	0.3	1	0.3	0.3
Serviciu ambulatoriu	4.3	4.5	3.8	3.7	3-4	3	3
Programe de sănătate	0.1	0	5	5.2	0.1-1	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fig. 7. Venituri și cheltuieli la fondurile de sănătate 1998-2000

Mild. ROL ,000	1998		1999		2000			
	Legea bugetului	(*)	Realizat	Legea bugetului	(*)	Realizat	Legea bugetului	(*)
Venituri	10.3	9.5	8.4	11.9	20.4	18.4	26.7	29
Cheltuieli totale	7.6	7.6	7.4	11.4	17	15.9	23.9	25.2
Fonduri	-	-	-	0.6	0.96	0.8	1.3	1.4
Balanța	2.7	1.9	0.9	0	2.5	1.6	2.3	2.3

(*) Rectificarea bugetară

Fig. 6 prezintă desfășurarea alocării resurselor în sectorul sănătății. Sunt prezentate prevederile contractului cadru (propus la începutul anului) și ale bugetului pentru perioada de vară – modificarea bugetului.

În fiecare an, sumele alocate de bugetul pe perioada de vară pentru spitale au fost depășite de cheltuielile propriu-zise. Reciproca este valabilă pentru ajutorul primar și cheltuielile pentru medicamente. Datele indică incapacitatea sectorului bugetar de a respecta limitele impuse de buget. Trebuie să luăm în considerare faptul că, așa cum indică fig. 7, resursele

colectate au fost mai mici cele estimate: în fiecare an, venitul propriu-zis a fost mai mic în comparație cu cel necesar pentru bugetul de vară. Aceasta a condus la cheltuieli mai mici decât cele așteptate. În consecință, o alocare mai mare decât cea așteptată pentru spitale presupune resurse reale mai scăzute pentru ajutorul primar și medicamente decât cele așteptate. **De la campion al reformei, ajutorul primar a ajuns Cenușăreasa alocărilor bugetare.**

Fig. 8. Cheltuieli cu sistemul sanitar după sector în țările OECD

Cheltuieli publice după sector din cadrul sistemului sanitar din totalul cheltuielilor pentru sănătate, %	Medie	Max.	Min.
Spitale	54	78	30
Prescrierea de medicamente	13	27	6
Servicii de specialitate	21	40	8

Concluzia este că România cheltuiește, în termeni relativi, mai mult pentru spitale și mai puțin pentru ajutorul primar și medicamente decât majoritatea țărilor OECD. **Pe lângă aceasta, trebuie să luăm în considerare faptul că această distribuție are la bază cheltuielile fondurilor de sănătate. Alocarea pentru cheltuielile spitalelor ar fi chiar mai mare dacă 20% din cheltuielile publice ar fi luate în considerație.**

Aceasta este cu atât mai surprinzător cu cât luăm în considerare faptul că la începutul anilor 1990 România și Republica Cehă erau campionii cheltuielilor pentru medicamente. Se așteaptă de la o țară ca România un procentaj mai mare al cheltuielilor pentru medicamente în comparație cu țările vest europene deoarece prețurile pentru bunurile comerciale precum și medicamentele variază mai puțin între țări decât prețul muncii. Prin urmare, sectoarele care se bazează în principal pe forța de muncă, trebuie să aibă o contribuție mai mică la resursele totale din România în comparație cu țările vest europene.

O explicație instituțională

Problema sectorului sanitar este determinată de lipsa încurajărilor privind limitarea costurilor la nivelul spitalelor. Sectorul spitalelor este puternic politizat, întrucât este format din elitele din domeniul medical. Problema este agravată de faptul că membrii acestei elite sunt factori de decizie la toate nivelurile din sistemul sanitar.

Lipsa competiției între fondurile de sănătate (care sunt monopoluri regionale, așadar nu intră în competiție pentru clienți) creează un cadru instituțional în care nu există încurajări pentru fondurile de sănătate în vederea implicării acestor grupuri de interes și implementării durilor constrângeri bugetare asupra spitalelor. Strategia dominantă este formarea unei alianțe între beneficiar și furnizor în vederea aruncării costurilor în seama bugetului.

În plus, autonomia managerilor de spitale este una limitată, ceea ce previne chiar și implementarea măsurilor de restructurare pe care le promovează managerii deschiși la nevoile publicului.

Planurile de reformă ale guvernului

Administrația anterioară a reușit să se obișnuiască cu acest mod de lucru din sistemul spitalelor, acceptând creșterile de cheltuieli din sistem. Noua conducere a Ministerului Sănătății și Familiei a identificat reforma sistemului spitalicesc ca fiind principala sa prioritate. Este mai puțin clar însă dacă noii factori de decizie înțeleg mecanismele care au condus la actuala stare de fapt – iar dacă le înțeleg – cum vor reuși politicile anunțate să rezolve situația.

Principalele inițiative constau în schimbarea sistemului de finanțare către DRG (grupuri de diagnoză) și privatizare parțială. Teoretic, fundamentarea finanțării pe amestecul de cazuri mai degrabă decât pe costuri reale ar încuraja spitalele să fie mai eficiente. Problema este că DRG în sine ar putea conduce la intervenții mai eficiente, însă nu în mod necesar la reducerea costurilor. Mai important, implementarea completă a DRG este un proces foarte complicat, care va lua ani – așa cum indică experiența Ungariei – una din primele țări din CEE care a adoptat această metodă. Așadar, indiferent care vor fi beneficiile, DRG nu va fi o soluție pe termen scurt.

Privatizarea parțială nu este o metodă sigură. Oricum s-ar realiza aceasta – prin asigurarea prin surse private a unor servicii, sau chiar prin privatizarea facilităților de cazare a pacienților, implică riscul ca o parte din costurile facilităților private să fie suportate de secțiunea publică a spitalului. O alternativă mult mai eficientă ar fi privatizarea în întregime a spitalelor sau crearea de spitale noi, private.

Concluzii

În ciuda calității îmbunătățite a finanțării în domeniul sanitar și păstrării constanței nivelului ratelor de utilizare, spitalele consumă o parte din ce în ce mai mare din resursele dedicate sistemului sanitar. România, în ciuda veniturilor mici, este în situația paradoxală de a aloca mai mulți bani publici spitalelor decât alte țări OECD. Această situație prezintă riscuri politice și sociale evidente. În plus, ea subminează rolul îngrijirii primare ca piesă principală a reformei.

Inițiativele noii administrații privind sectorul spitalelor nu reușesc să rezolve problema menținerii nivelului scăzut al costurilor. În timp ce trecerea la finanțare pe bază de amestec de cazuri și privatizarea au reușit să punteze succese comensurabile, efectele lor nu vor ieși la iveală în viitorul apropiat. Mai mult decât atât, privatizarea parțială a spitalelor ar putea înrăutăți problema financiară a sectorului public, resursele din acesta fiind deturnate către pacienții părții private.

POLITICĂ

TENDINȚE: ÎNCREDEREA POLITICĂ ȘI PREFERINȚELE ELECTORATULUI¹

În timp ce ecourile ultimelor alegeri se pierd, declinul în nivelul de încredere politică poate juca un rol critic odată ce Guvernul începe implementarea măsurilor nepopulare pe care s-a angajat să le ia.

Declinul în încrederea publică acordată Guvernului, anunțat în numărul anterior, a fost confirmat. Institutul de sondare CURS a raportat că majoritatea populației este acum sceptică față de direcția generală în care se îndreaptă țara, în ciuda faptului că Guvernul punctează pozitiv în problema listei „negre” a Statelor Schengen și în privința raportului Parlamentului European. În timp ce majoritatea respondenților consideră că viețile oamenilor nu s-au schimbat aproape deloc de la ultimele alegeri, guvernul încă se bucură de o majoritate care are încredere în puterea sa de a îmbunătăți situația economică și politică a țării. Această majoritate a scăzut cu nouă procente din martie, atingând totuși o cotă care să indice că intrăm într-o nouă fază a sprijinului pentru guvern, după relaxarea provocată de alegeri: nivelul

¹ Datele provin dintr-un sondaj CURS din iulie 2001, sponsorizat de către Asociația Română pentru Libertate și Dezvoltare (ARLD) și din Buletinul de Opinie Metromedia sponsorizat de către Fundația pentru o Societate Deschisă din România. Sunt făcute și referințe la un sondaj din martie al CURS

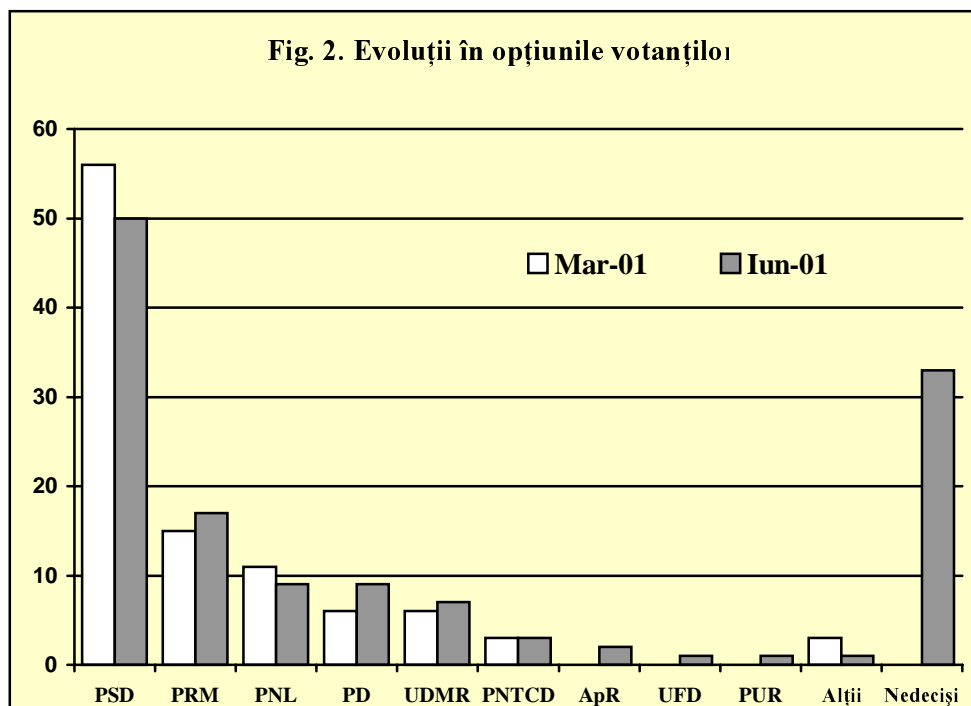
**RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE
CRIZĂ ROMÂNIA 3/2001**

Încrederii în guvern s-a redus la simpatizanții de bază ai partidului de guvernământ, iar o continuare a scăderii încrederii, în special a locuitorilor din zonele urbane, este așteptată. Cu toate acestea, întrucât situația opoziției politice pare să se degradeze mai degrabă decât să crească, principalele amenințări care planează asupra acestui guvern vin din domeniul social și economic și nu din cel al opoziției politice sau media. Una peste alta, guvernul pare însă să beneficieze de o presă prietenoasă, cu excepția Ministrului Culturii Răzvan Teodorescu, autorul câtorva decizii controversate.

Fig. 1. Opiniile publicului față de calitatea vieții și a guvernării

Variabila	Februarie	Martie	Mai	Iunie
Țara se îndreaptă într-o direcție greșită	54	39	52	46
Satisfăcut cu nivelul de trai	18		25	
Optimism față de viitor	36		19	
Încrederea în Președinte	58		48	
Încrederea în Primul Ministru	67		49	
Încrederea în principalul lider al opoziției (Traian Băsescu)	65		50	
Încrederea în Guvern	52		44	
Încrederea în Justiție	40		29	

Preferințele față de partidele politice au rămas destul de stabile.



Simpatiile pentru partide rămân stabile. Cel mai fluctuant caz este cel al ApR, din cauza nereușitei la alegerile parlamentare, urmată de cea a liberalilor. PDSR/PSD și PRM sunt destul de stabile iar speranța presei că votanții îl vor părăsi pe Vadim Tudor nu s-a confirmat.

Fig. 3. Crosstab: fosta și actuala preferință pentru partide

Voturi dacă alegerile ar fi azi	Voturi la ultimele alegeri				
	PDSR	PRM	PNL	ApR	PD
PDSR	89.1	4.1	1.5	-	3.1
PRM	8.2	82	3.1	-	3.6
PNL	11.3	3.2	75.8	-	4.8
ApR	12.5	12.5	25	25	25
PD	7.4	1.9	5.6	1.9	81.5

Bazat pe date furnizate de BOP, Metromedia, iunie 2001.

La o observare mai atentă a topului încrederii publice, locul de frunte îl deține cu autoritate Adrian Năstase, urmat de Ion Iliescu și Traian Băsescu, cu un clivaj între zonele rurale care îl susțin pe Ion Iliescu și cele urbane care îl susțin atât pe Băsescu cât și pe Năstase. Încrederea în liderul partidului de guvernământ și principalul lider al opoziție este semnificativ corelată (Pearson 0.282), Băsescu fiind văzut pozitiv de către alegătorii actualului guvern, iar diferențele între modelele explicative pentru încrederea în Băsescu și încrederea în Năstase indică un grad înaintat de similitudine. Toți ceilalți factori rămânând constanți, Băsescu este sprijinit de o populație mai tânără decât Năstase. Determinanții de încredere în Ion Iliescu sunt diferiți totuși, întrucât Președintele Iliescu rămâne încă principala figură publică în care au încredere păturile mai sărace, țăranii și persoanele în vârstă, în alte cuvinte cei care sunt cel mai puțin fericiți cu nivelul lor de trai.

Principalele temeri ale populației au rămas aceleași în decursul ultimilor ani, frica de creșterea prețurilor și de probleme de sănătate ocupă primele două locuri (Fig. 6). Temerea față de apariția unui război în regiune a ajuns pe locul patru cu aproape o cincime din totalul răspunsurilor.

Fig. 4. Modele explicative de regresie OLS. Încrederea în personalități politice

Determinanți	Iliescu	Băsescu	Năstase
Bogăție ²	- ***	NS	NS
Vârsta	**	NS	*
Educație	NS	NS	NS
Mărimea orașului ³	***	- *	NS
Satisfacție față de stilul de viață	- *	NS	NS
Încredere în Guvern	***	**	***
Încredere în sindicate	NS	***	NS
Încredere în partide politice	NS	*	*
Încredere în Parlament	NS	NS	NS
Încredere în companii de stat	NS	NS	NS
R ² ajustat	0.156	0.072	0.140

*Semnificativ la $p < 0.05$, ** semnificativ la $p < 0.01$, *** semnificativ la $p < 0.000$; - indică o corelare negativă. NS semnifică faptul că variabila respectivă nu a dovedit putere de predicție.*

Fig. 5. Evaluare subiectivă a condițiilor de viață

	Comparabil cu anul trecut	Așteptări pentru anul viitor
Mult mai rău	7%	5
Mai rău	35%	21
La fel	40%	30
Mai bine	15%	29
Mult mai bine	1%	
Fără răspuns	2%	14

Fig. 6. Care sunt principalele motive de îngrijorare

Motivele de îngrijorare cele mai stringente (% calculând numai opțiunile relevante dintr-un număr mare de indici)	Cotate ca fiind cele mai stringente	Cotate ca fiind pe locul doi în privința stringenței
Prețuri	52	49
Probleme de sănătate	43	46
Viitorul copiilor	38	39
Război în regiune	19	18
Infracționalitate	17	20
Șomaj	16	17
Neliniște socială	8	6

² Unde nu există indicații suplimentare, scalele sunt în ordine crescătoare.

³ De la 1 la 6, 6 înseamnă sat

JURIDIC

AVERTISMENT: TRAFICUL DE PERSOANE

Departamentul de Stat al Statelor Unite a publicat un raport global privind traficul de persoane. Dimensiunile raportului, ca și acoperirea de care s-a bucurat în media arată că această problemă este una importantă pe agenda americană. Documentul menționat mai sus divide statele în trei categorii în funcție de măsurile pe care acestea le iau și de interesul manifestat de guverne față de lupta cu acest fenomen. Aceasta a condus la o mediatizare intensivă a problemei la București și a provocat o reacție foarte puternică a Primului Ministru, Adrian Năstase, reacție care ar putea fi considerată pripită după o analiză mai amănunțită a documentului respectiv.

Standardele impuse sunt specificate clar în introducerea raportului. În privința măsurilor minime de combatere a traficului de persoane, autorii iau în considerație următoarele aspecte:

1. Guvernul ar trebui să interzică traficul și să pedepsească activitățile de trafic
2. Guvernul ar trebui să prescrie pedepse proporționale cu gravitatea serioasă a infracțiunii, asemănătoare cu cele pentru viol
3. Pentru cei care ascund informații privind traficul de persoane ar trebui prescrise pedepse care să fie suficiente de serioase pentru a descuraja și pentru a reflecta natura extrem de gravă a infracțiunii
4. Guvernul ar trebui să facă eforturi serioase și susținute pentru a elimina traficul (eforturi descrise în termeni foarte preciși)

Cu scopul de a evalua interesul guvernului și eforturile pe care acesta le depune în vederea eliminării acestor activități, criteriile luate în seamă au fost:

- gradul de extindere al fenomenului la scară națională;
- gradul de neîndeplinire a standardelor minime, în special măsura în care oficialii guvernamentali au respectat măsurile de combatere a traficului;
- care sunt măsurile potrivite care ar putea determina guvernul să respecte standardele minime ținând seama de resursele și capacitățile pe care le deține?

România este plasată în categoria statelor care nu îndeplinesc întru totul standardele minimale și care nu fac eforturi semnificative în acest sens, deși a început să facă recent progrese adoptând o parte din legislația necesară combaterii traficului de persoane – fără însă a putea fi clasată într-o categorie superioară pe acest motiv.

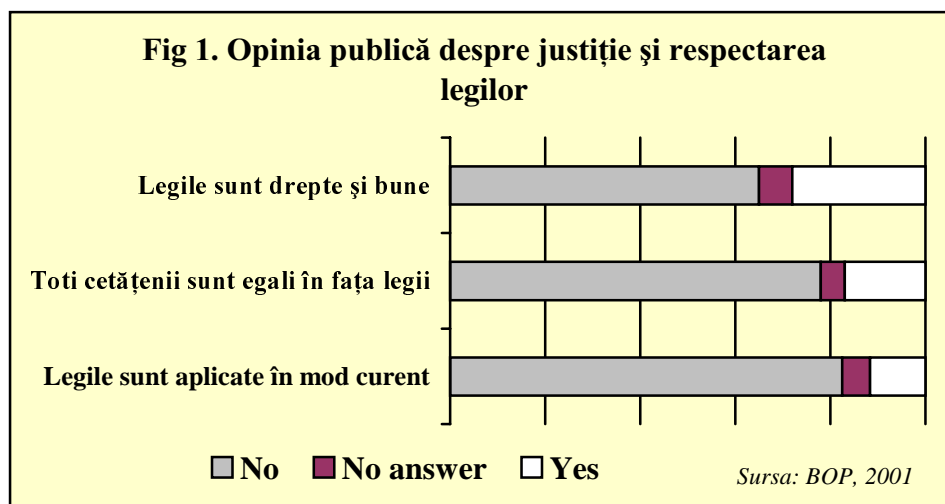
România este considerată o țară de origine și tranzit pentru traficul de femei către Turcia, Italia, Grecia și Balcani cu scopul exploatarei sexuale. La o scară mai mică bărbații sunt traficați în Grecia pentru a fi folosiți în agricultură. Guvernul României nu respectă standardele minime însă a început recent să desfășoare acțiuni la nivel înalt de combatere a traficului de persoane.

Presa locală a făcut comentarii negative privind poziționarea României în această categorie și a subliniat numai acest aspect atunci când a prezentat raportul. Departamentul de Stat admite că Guvernul României a luat o serie de măsuri pozitive, cu ar fi numirea unui coordonator național însărcinat cu evaluarea traficului de persoane. În clasamentul menționat, România se află în aceeași categorie cu unele țări mult mai dezvoltate cum ar fi Grecia și Israelul, însă nu trebuie să facă față unei asemenea situații economice. Includerea României în acest grup este rezultatul ne-respectării unor criterii bine determinate și transparente, cum ar fi lipsa unei legi dacă ar fi să dăm numai un singur exemplu. Astfel stând lucrurile, reacția ostilă a Primului Ministru, care a criticat dur raportul, este greu de înțeles de vreme ce asemenea reacții ar putea da falsa impresie că Guvernul României nu este interesat de această problemă și nu intenționează să ia măsuri drastice în acest sens. Mai mult decât atât, acest lucru s-a întâmplat într-un moment în care primele succese ale Poliției Române în ținerea sub control a acestui fenomen au putut fi raportate: în primele șase luni ale acestui an 21 persoane implicate în trafic de persoane au fost arestate iar alte 22 sunt în prezent judecate. Mai mult decât atât, rezidentul FBI în București a declarat presei că România a făcut progrese importante care nu au fost incluse în Raportul Departamentului de Stat, care are la bază informații obținute înainte de aprilie și faptul că în viitor România ar putea să fie înscrisă într-o categorie superioară.

Încercarea de a depune eforturi pentru combaterea traficului de persoane (Guvernul a înființat recent un comitet interministerial cu scopul elaborării unei propuneri legislative în acest domeniu), concomitent cu emiterea de semnale politice opuse este total neproductivă.

AVERTISMENT: STATUL DE DREPT

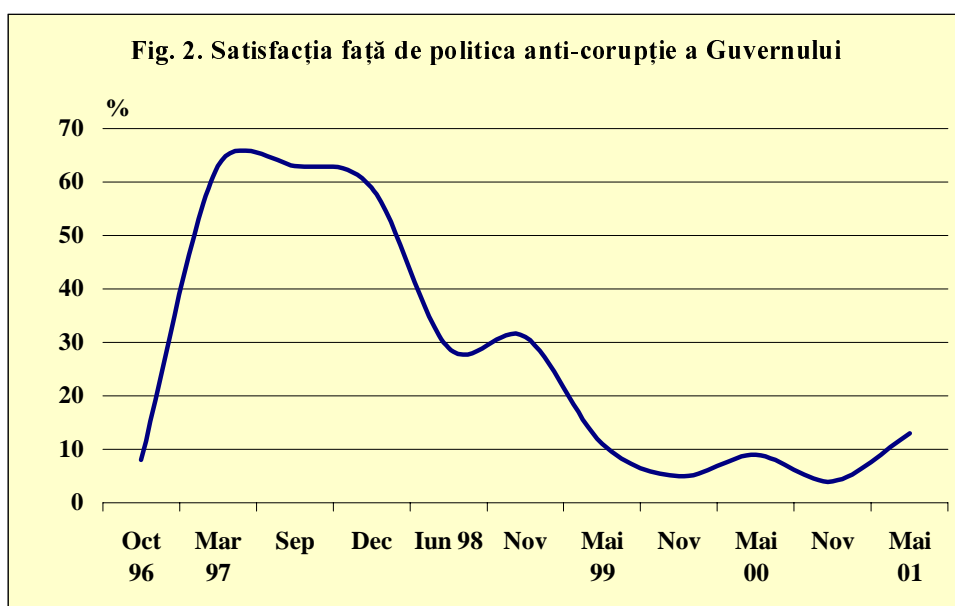
Majoritatea românilor nu au încredere în justiție, considerând legile ca fiind nedrepte iar aplicarea lor incorectă. 83% dintre români consideră că nu putem vorbi despre un stat de drept în România, întrucât legile nu sunt nici implementate corect de către agenții statului, nici respectate de cetățeni.



Profilul cetățeanului neîncrezător este mai degrabă unul al unei persoane făcând parte din categoriile dezavantajate economic, neîncrezător în agențiile statului, cum ar fi poliția, mai puțin educat și locuind în orașele mai mici mai degrabă decât în cele mari. De vreme ce percepția conform căreia statul de drept este slab este răspândită, însă aceasta indică numai faptul că făcând o comparație între orașele mai mari și cele mai mici – între cetățenii mai înstăriți și cei mai săraci – descoperim că cei din prima categorie au opinii mai diversificate, iar cei din a doua categorie sunt caracterizați în general de sentimente de neîncredere și frustrare în legătură cu actuala situație.

Deși numai 14.7% dintre cetățeni au avut de a face cu un tribunal în ultimii ani, iar numai 19.8% au fost implicați în vreun fel în munca poliției, percepția aproape generalizată este că aceste instituții sunt ineficiente și corupte. O parte reprezentativă din cei care au avut de-a face fie cu justiția, fie cu poliția indică că și-au rezolvat problemele cu ajutorul mitei. Constituie așadar o urgență pentru guvern construirea și implementarea unei politici menite să

determine crearea unui parteneriat între comunități și agențiile de aplicare a legii și transparentizarea procedurilor juridice. Chiar dacă percepția publică este bazată cel mai des pe zvonuri și pe experiențe indirecte – povestiri la mâna a doua provenite de la rude, prieteni, sau vecini, guvernul ar trebui să ia măsuri ample. Cu o majoritate a cetățenilor care consideră legile ineficiente și nedrepte, o justiție atât de coruptă și o poliție atât de ineficientă nu fac decât să întărească cercul vicios al ilegitimității legilor. Campania viguroasă a Ministerului de Interne privind corupția din eşaloanele înalte ale poliției este un început bun, însă justiția ar trebui să preia această mișcare. În mod similar, de vreme ce există corupție în tribunale, sau agenți de trafic sau funcționari publici care lucrează în tribunale – acestea sunt lucruri mult mai vizibile pentru cetățeni iar acest aspect ar trebui și el rezolvat.



O analiză de tendință a datelor furnizate de BOP arată că gesturile simbolice contează în lupta publică împotriva corupției, însă ele nu sunt suficiente. Din cauza retoricii masive și a puținelor arestări făcute de guvernul nou instalat în 1996, satisfacția față de activitatea guvernului împotriva corupției a sărit de la 8% în octombrie 1996 la 63% în martie 1997. Totuși, din cauza ineficienței justiției în rezolvarea cazurilor care au provocat un impact major în presă, până în iunie 1998, numai 29% dintre cetățeni mai credeau în campania fostului Președinte Emil Constantinescu. Până la alegerile din 2000, declinul încrederii a atins cota minimă posibilă. Așteptările pentru anul 2000, prin comparația cu 1996 indică o populație mult mai sceptică: numai 9% s-au alăturat, după alegeri micului grup de cetățeni satisfăcuți cu campania guvernului împotriva corupției. Retorica nu mai ajută la nimic: este timpul pentru o politică clară care să vizeze corupția la nivel mic, de zi cu zi, și să nu mai facă discriminări pe baze politice între cei judecați.

Societatea Academică din România este un *think tank* care desfășoară activități de cercetare în domeniile politicilor publice și al reformei sectorului public, cu scopul de a promova ideile și normele unei guvernări democratice și al integrării euro-atlantice.

Alte publicații ale SAR pot fi găsite la: <http://sar.euroweb.ro>

- Ultimele apariții din colecția “**Working Papers in Public Policy**”:
 19. ALINA MUNGIU-PIPPIDI, Enlightened participation? Political learning in a post-communist environment. Lessons from the fall 2000 Romanian campaign
 20. CIPRIAN FARTUSNIC, ROMANIȚA ELENA IORDACHE, On a free market of information in Romania. Comments and Proposals around the liberal draft for a Free Access to Information Act.
 21. VICTOR PLATON et al., Politica de gestionare a deșeurilor din mase plastice.
 22. BOGDAN CHIRIȚOIU, DRAGOȘ CRISTIAN RADU, OLTEA ROSSELA STOICESCU, DAN SUCIU, The Broken Mirror. Review of the evaluation function of the Romania’s social policies ministries.
 23. CONSTANTIN CIUTACU, LUMINIȚA CHIVU, Fondul de mediu în România.
 24. ALINA MUNGIU-PIPPIDI, For An Institutional Approach To Post Communist Corruption: Analysis And Policy Proposal Based On A Survey Of Three Central European States
- The **Crisis Papers** series:
 1. SORIN IONITA, Expandable government: the fluidity of the Romanian cabinets as an obstacle for institutional reforms.
 2. ALINA MUNGIU-PIPPIDI et al., Electoral reform in Romania: can it help?
- **Jurnalul Român de Științe Politice** (PolSci) – o revistă de știința politică cu apariție trimestrială