

# **Proiectul PNUD Early Warning System ROM/99/006**

Executat de

**SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)**

**La inițiativa Ministerului Afacerilor Externe al României**

## **NOTĂ**

---

Punctele de vedere exprimate în această publicație reflectă exclusiv opiniile experților implicați în proiect și nu reprezintă neapărat vederile sau poziția oficială a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Termenii folosiți și modul de prezentare a materialului nu implică în nici un fel expresia oricărei opinii din partea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare sau a Secretariatului Națiunilor Unite privind statutul oricărui stat, teritoriu, oraș sau regiune, sau a autorilor, sau delimitarea frontierelor sau granițelor. Menționarea unor nume de firme sau de produse comerciale nu implică susținerea acestora de către Națiunile Unite.

**RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE CRIZĂ**

**ROMÂNIA**

**Numărul 3 / 2002**

**Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare**

**Societatea Academică din România**

București, Mai 2002

# **RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE CRIZĂ PNUD – SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)**

## **SUMAR**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PE SCURT .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>POLITIC .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>Schimbarea Constituției poate crește legitimitatea sistemului politic? .....</b>        | <b>6</b>  |
| <b>De ce scade încrederea în guvern? .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>ECONOMIE .....</b>  | <b>18</b> |
| <b>Aspecte ale politicii fiscale: o privire de perspectivă .....</b>                       | <b>18</b> |
| <b>TRIMESTRUL I 2002: UNELE SEMNE ÎNGRIJORĂTOARE .....</b>                                 | <b>27</b> |
| <b>SOCIAL .....</b>  | <b>31</b> |
| <b>Gaura neagră a bugetelor spitalicești riscă să înghită întregul sistem sanitar.....</b> | <b>31</b> |

## EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

|   | T1-2001 | T2-2001 | T3-2001 | T4-2001 | Ian-2002 | Feb-2002 | Mar-2002 | Apr-2002 | Tendință |
|---|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Cresțerea PIB (analizată trimestrial), %                      | 4,8     | 5,1     | 5,1     | 5,4     |          |          |          |          | -        |
| Devalorizarea leului, medie lunară, %                         | 2,1     | 1,9     | 1,5     | 1,2     | 1,9      | 1,3      | 0,9      | 1,7      | ↗        |
| Inflația, medie lunară, %                                     | 2,7     | 2       | 1,8     | 2,4     | 2,3      | 1,2      | 0,4      | 2        | ↗        |
| Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %                          | 3,4     | 3,2     | 2,6     | 2,6     | 2,7      | 2,5      | 2,5      | 2,4      | ↗        |
| Producția industrială, % evoluție                             | 6,8     | -0,3    | -0,6    | -3,0    | 4,6      | 3,8      | 5,6      |          | -        |
| Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)      | 274     | 408     | 205     | 504     | 257      | 239      | 263      |          | ↗        |
| Rata șomajului, %   | 10,7    | 9,3     | 8,1     | 8,1     | 12,4     | 13,2     | 13       |          | -        |
| Salariul mediu net, USD                                       | 99,2    | 96,3    | 92,9    | 96,4    | 114,1    | 106,3    | 111      |          | -        |
| Pensionari / angajați   | 0,97    | 0,97    | 0,98    | 1       |          |          | 1,01*    |          | ↗        |
| Încrederea în guvern, %                                       | 57      | 46      | 48**    | 42      | 45       |          | 38       |          | ↗        |
| (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)     |         |         |         |         |          |          |          |          |          |
| Pesimism, % (fără se îndreaptă într-o direcție greșită)       | 54      | 52      | 44**    | 48      | 51       |          | 57       |          | ↗        |
| Bunăstarea subiectivă, % (trăiesc mai bine decât anul trecut) | 18      | 19      | 19**    | 22      | 11       |          | 12       |          | -        |

\* *previțiune*; \*\* *excluziv pentru populația urbană*

## PE SCURT

După ce anul trecut guvernul s-a bucurat de o cotă de popularitate apreciabilă și constantă, începând din noiembrie a intrat pe o pantă descendentă. Secțiunea **Politic** a acestui raport analizează cauzele acestei scăderi. De altfel, această scădere era previzibilă, din moment ce toate guvernele românești tind să devină țapul ispășitor pentru nemulțumirea generală a populației față de clasa politică. Deocamdată, nu există o politică concentrată pentru această problemă, ceea ce lasă spațiu de manevră radicalilor din PRM. Schimbarea Constituției poate fi prilejul unei reșezări a sistemului politic, care să-l facă mai popular. Aceasta este perspectiva din care raportul analizează propunerile existente de modificare a actului fundamental. De asemenea, se atrage atenția asupra creării unor așteptări prea mari din partea acestei reforme. Constituția, oricât de ambițioasă nu este decât un cadru de manifestare a vieții politice, iar o schimbare nu poate duce la rezolvarea tuturor deficiențelor de până acum.

În secțiunea **Economic**, fostul ministru de finanțe Daniel Dăianu analizează o problemă stringentă pentru oficialii românei: politica fiscală. Reforma acestui domeniu ar trebui să vizeze crearea unui departament unic de administrare a taxelor, întărirea politicii privind TVA, care ar include renunțarea la un spectru larg de facilități, asigurarea unor activități bine orientate de control și audit. Scăderea taxelor salariale care acum depășesc 57% din fondul de salarii (cel mai înalt nivel din Europa Centrală și de Est) ar avea efecte benefice pe piața muncii. Toate acestea ar trebui dublate de un efort și o politică coerentă de îmbunătățire a gradului de colectare, principalul subiect al acestei analize.

În a doua parte a secțiunii **Economic** se apreciază că optimismul în legătură cu ultimii indicatori economici este exagerat. Creșterea economică dă semne de gripare, evoluția comerțului exterior nu miza este atât de spectaculoasă ca anul trecut. Raportul îndeamnă la analize mai reținute și aduce argumente pentru această abordare.

Starea financiară dezastruoasă în care se află spitalele românești este o temă care apare regulat în mass-media. Secțiunea **Social** a acestui raport analizează modul în care sunt cheltuiți banii în sectorul sanitar, ajungând la concluzia că, paradoxal, procentul oferit spitalelor este foarte mare în România, comparativ cu alte țări, dar de vină este risipa acestor fonduri. Reacția guvernului la această criză nu răspunde principalelor probleme, iar cele două proiecte de legi aflate în Parlament, deși aduc îmbunătățiri, ocolesc problema de mai sus.

# POLITIC

## **Schimbarea Constituției poate crește legitimitatea sistemului politic?**

### **DE CE SCADE ÎNCREDEREA ÎN GUVERN?**

Guvernul român a făcut până acum eforturi semnificative pentru a păstra încrederea populației. În ciuda predicțiilor pesimiste, a reușit să mențină o cotă de încredere destul de ridicată până la sfârșitul anului trecut. Totuși, începând din noiembrie se remarcă o tendință de scădere a numărului celor care cred că guvernul poate rezolva problemele economice și sociale. Situația României nu s-a înrăutățit considerabil în această perioadă și nici nu se poate spune că a fost o iarnă deosebit de dificilă. Deci, de ce a scăzut încrederea în Guvern?

Pentru a găsi un răspuns acestei întrebări, am plecat de la trei ipoteze:

1. PSD a fost părăsit de susținătorii "oportuniști". Cu alte cuvinte, cei care nu au votat cu PSD, dar l-au susținut de-a lungul anului 2001. Ar trebui în acest caz să găsim o corelație între votul pentru PSD și încrederea în Guvern.
2. Scăderea se datorează percepției publice că Guvernul nu face destul pentru a limita corupția și pentru a reforma clasa politică. În acest caz, ar

fi trebuit să găsim o asociere între nemulțumirea față de maniera în care guvernul tratează corupția și nivelul încrederii în această instituție.

3. Scăderea se datorează înrăutățirii situației economice a respondenților. În acest caz ar fi trebuit să observăm o corelație între percepția oamenilor că trăiesc mai rău decât cu un an și încrederea în guvern.

Toate aceste ipoteze s-au confirmat și s-au dovedit a fi factorii explicativi pentru scăderea<sup>1</sup> încrederii în guvern.

**Fig. 1. Model explicativ pentru încrederea în guvern**

| Predictori  | Coeficienți de regresie<br>(eroare standard) |
|---|--|
| Bunăstarea subiectivă                                     | -0.670 (0.140) ***                           |
| Actualul guvern este hotărât să lupte împotriva corupției | -1.190 (0.150) ***                           |
| Vot pentru PSD  | 1.476 (0.151) ***                            |
| Educație secundară  | -0.679 (0.299) *                             |
| Liceu, învățământ vocațional                              | - 0.888 (0.259) ***                          |
| Facultate   | - 0.423 (0.233)                              |
| Vârsta  | - 0.283 (0.207)                              |
| Rezidență în mediul rural                                 | 0.058 (0.154)                                |
| Venit   | 0.000 (0.000)                                |
| R <sup>2</sup>  | 0.27   |

\*, \*\*, \*\*\* grade de semnificație (\*\*\*) = corelație puternică).

Modelul arată că există patru categorii de oameni cei mai înclinați să fie nemulțumiți de performanțele guvernului:

- cei cu un nivel mai înalt de educație, în comparație cu cei mai puțin școlarizați, la nivele similare de vârstă și venit și la același mediu de rezidență.
- cei care cred că trăiesc mai rău decât cu un an în urmă.
- cei care nu au votat cu PSD, comparativ cu cei care au făcut-o.
- cei care privesc cu scepticism campania anti-corupție a guvernului, care reprezintă majoritatea (37% nu cred că guvernul este hotărât să lupte împotriva corupției, 37% sunt mai indulgenți, dar nu convinși – au ales

<sup>1</sup> Analiză asupra datelor din barometrul de opinie publică SAR – CURS, martie 2002.

variante „așa și așa”, iar 20% sunt convingeți că guvernul face eforturi reale în această direcție)

**Fig. 2. Percepția corupției politice**

| Există corupție la nivelul oamenilor politici? | %   |
|--|-----|
| Sunt implicați aproape toți oamenii politici   | 40  |
| Sunt implicați cei mai mulți oameni politici   | 46  |
| Sunt implicați puțini oameni politici          | 8.7 |
| Nu este implicat aproape nici un om politic    | 0.4 |

Orice guvern din România are neșansa de a deveni țapul ispășitor pentru nemulțumirea generală față de clasa politică, iar aceasta este o tendință care nu ține cont de culoarea politică. Percepția politicianilor ca ineficienți, corupți și supuși altor interese decât cele publice nu a scăzut, ci din contră. Până acum nu a existat o politică clară prin care să fie ameliorată această percepție, iar clasa politică are în continuare o imagine dezastruoasă, ceea ce dă apă la moară radicalilor din Partidul România Mare.

**Fig. 3. Percepția conflictului politic**

| După părerea dumneavoastră există un conflict între clasa politică și cetățenii de rând? | Septembrie 2001 (%) - urban | Martie 2002 (%) - național |
|--|-----------------------------|----------------------------|
| Da   | 51                          | 50                         |
| Nu   | 34                          | 30                         |
| NS/NR  | 15                          | 20                         |

Nivelul de nemulțumire rămâne foarte mare. În general, se manifestă un vădit resentiment împotriva celor care trăiesc mai bine. Aproape jumătate din populație percepe existența unui conflict între români și minoritățile etnice (maghiari și romi). Aceste conflicte sunt percepute mai acut de către cei mai săraci și de către locuitorii orașelor mici și ai satelor.

### **Aprecieri asupra propunerilor de modificare a Constituției**

Una dintre soluțiile pentru reducerea nemulțumirii populației față de sistemul politic a fost discutată în această primăvară, dar într-o manieră nesistematică: modificarea Constituției. Necesară și din cauza integrării în NATO și UE, această modificare a fost susținută de aproape toate formațiunile politice – cu excepția PRM – toate văzând o oportunitate de îmbunătățire a propriei imagini. Vom analiza în acest număr propunerile de modificare existente, concentrându-ne mai ales pe cele care vizează reforma puterilor executivă și legislativă. De asemenea, în numărul viitor vom analiza propunerile de reformare a sistemului juridic.



Anul trecut, tema modificării constituționale a apărut și în alte state din regiune. În cazul Macedoniei, această problemă a intrat pe agenda publică în urma conflictelor etnice cu minoritatea albaneză. Dar, în general discuțiile pleacă de la premisa, nedovedită, că sistemul constituțional chiar are un rol important în realitatea politică. Această premisă trebuie privită cu precauție, experții în problemele regiunii de est a Europei au demonstrat că aici regulile informale sunt principalul factor care modelează viața politică, iar schimbarea regulilor formale (de exemplu, înlocuirea sistemului de vot proporțional cu un altul) ar putea să nu aibă efectele scontate în aceste societăți în care obișnuințele primează în fața valorilor și instituțiilor oficiale politice. Plecând de la această rezervă de ordin teoretic, vom aplica două principii în analiza noastră asupra proiectelor de modificare a Constituției:

1. Schimbarea unui sistem constituțional trebuie să plece de la ideea că acesta este un ansamblu compus din părți diferite. Pentru ca întregul sistem să fie funcțional, aceste părți trebuie să fie conectate și să comunice prin mecanisme eficiente. Fiecare parte poate fi schimbată în mai multe feluri, dar există riscul ca aceste schimbări diferite să nu corespundă una cu cealaltă. De exemplu, republicile parlamentare sunt asociate cu votul proporțional. A propune în același timp adoptarea unui asemenea model politic și renunțarea la votul proporțional, cum au făcut deja unele partide, este un non-sens. Așadar, modificările care nu țin cont de imaginea de ansamblu pot face mai mult rău decât bine.
2. constituție este un cadru de manifestare a vieții politice, nimic mai mult. După cum spune un autor clasic, de câte ori o constituție încearcă să reglementeze mai mult de atât, de exemplu societatea, cultura etc, nu face decât să arate subdezvoltarea statutului respectiv. Țările înapoiate din lumea a treia au cele mai stufoase constituții, pe când democrațiile avansate se descurcă cu documente mai modeste. Constituția din 1991 este mai aproape de cele din lumea a treia: menționează organizații efemere, cum ar fi Regiile Autonome, și prevede un mecanism care face schimbarea sa foarte dificilă, în timp ce asigură în prea mică măsură un cadru pentru o justiție independentă și puternică, punct esențial pentru o constituție eficientă.

Privind lucrurile în ansamblu, Constituția din 1991 a avut foarte puține efecte asupra vieții politice din România. Partidocrația instaurată în 1995 prin primul guvern de coaliție (de stânga) s-a consolidat în timpul coaliției de centru-dreapta, între 1996 – 2000. Presa a scris mult despre permanenta târguire dintre partidele

politice pentru funcțiile publice; în timp ce partidele înrolează oamenii din administrație până la nivele foarte joase, proces care capătă denumiri aproape anecdotice (cum ar fi „pedeserizarea”). Nici una dintre aceste evoluții nu a fost prevăzută în Constituție. Împărțirea „plăcintei” poate fi interpretată – optimist vorbind – ca un efect secundar al sistemului de vot proporțional. Dar această legătură causală este greu de demonstrat. „Epurările” care se petrec la fiecare schimbare a puterii sunt asociate mai degrabă cu sistemele de vot majoritare. Realitatea românească este un hibrid care suferă de defectele ambelor sisteme (politizarea administrației, combinată cu împărțirea funcțiilor între membrii unor coaliții) iar explicația acestei stări de fapt trebuie căutată în altă parte, nu în Constituție. Această stare de fapt spune multe despre societatea românească, în care politica se conduce exclusiv după interese de clan, iar separarea între sfera publică și cea privată nu este foarte clară. Dar se pot rezolva aceste probleme prin schimbarea Constituției?

**Al doilea exemplu se referă la puterile președintelui.** Pentru a nu tensiona și mai mult atmosfera politică internă de la acea dată, dar și pentru a beneficia de recunoașterea comunității internaționale, Adunarea Constituantă a adoptat un sistem semi-prezidențial, cu toate că partidele politice erau foarte slabe atunci și singurul actor politic important era președintele, care se bucura de legitimitate (obținuse 82% la alegeri). Totuși, Ion Iliescu a fost un președinte „slab”, respectându-și în linii generale statutul conferit de Constituție, atât în perioada 1992 – 1996 cât și după realegerea sa în 2000. Se pare că publicul ar fi preferat o republică prezidențială și a votat mereu cu gândul la un președinte mai puternic. Așadar, nu avea cine să îl împiedice să își aroge o putere mai mare, cu toate acestea Ion Iliescu a ales să nu o facă. Personalitatea sa a contribuit decisiv atunci la configurarea viitoarelor instituții.

**Să luăm alt exemplu: statutul proprietății.** A contribuit formularea ambiguă din Constituție la debandada instaurată în domeniul restituirii proprietăților confiscate de comuniști? Legea 18/1991, care restituia terenurile agricole, promulgată înaintea Constituției, a dat oamenilor pământ pe terenurile altora, ducând la zeci de mii de procese. În toată perioada postcomunistă, Procuratura a uzat de dreptul său constituțional de a ataca deciziile finale ale Curții Supreme care dădeau câștig de cauză proprietarilor împotriva chiriașilor. O altă formulare constituțională ar fi putut împiedica aceste abuzuri? Nu, cu atât mai mult cu cât o Curte Constituțională cu adevărat autonomă ar fi putut să declare asemenea intervenții ale Procurorului General ca fiind neconstituționale. Schimbarea unui cuvânt în paragraful referitor

la proprietatea privată înseamnă pierdere de vreme dacă Procurorul General poate în continuare să facă presiuni asupra Curții Supreme de Justiție.

Trebuie să plecăm de la aceste realități dezamăgitoare pentru a formula obiective *clare, limitate și realizabile* ale schimbării constituționale. De asemenea, trebuie ținut cont de părerea opiniei publice pentru fiecare dintre aceste schimbări preconizate, pentru că va fi organizat un referendum de validare a acestei reforme (prevăzut chiar de actuala Constituție).

Unul dintre punctele slabe al tuturor variantelor de modificare propuse până acum este lipsa unor asemenea obiective explicit expuse. Putem doar să presupunem ce intenție au avut autorii cu fiecare dintre aceste modificări. Sintetizând aceste propuneri, am identificat totuși două mari obiective și le vom discuta în continuare, oferind potențiale soluții pentru a le face populare în rândul publicului larg.

### **Creșterea puterii guvernului**

Împărțirea puterii între cele două ramuri inegale ale executivului a fost pusă la încercare doar de două ori în ultimul deceniu. În ambele cazuri, președintele a dorit schimbarea prim-ministrului din propriul partid. Atât Ion Iliescu în 1991 cât și Emil Constantinescu în 1999 nu au fost inițiatorii și nici actorii determinanți ai acelor evenimente. Iliescu l-a sacrificat pe Petre Roman în timpul unei mineriade violente, iar Constantinescu ar fi avut puține șanse să-l „detroneze” pe Radu Vasile dacă partidul acestuia nu s-ar fi întors împotriva sa. Oricum, în ambele cazuri, președintele nu ar fi avut succes de unul singur. E clar că nu datorită puterilor conferite prin Constituție s-au putut descotorosi de premierii cu care nu mai erau de acord. Dimpotrivă, alegerea directă a președintelui (și legitimitatea directă care decurge de aici) nu îl ajută cu nimic în cea mai mare parte a mandatului, dar ar trebui să conteze tocmai în asemenea momente de criză, ca cele descrise mai sus. Ar fi trebuit ca Ion Iliescu să îl poată demite pe Petre Roman din moment ce fusese ales direct de oameni să gestioneze acea perioadă de interimat. Constantinescu avea un mandat direct de la alegători și ar fi trebuit să poată acționa pentru a sancționa ceea ce nu mergea bine în tabăra sa. Poate că ambii premieri de care am vorbit ar fi meritat o soartă mai bună: au fost reformatori, totuși cu rezultate slabe. Dar care era alternativa, din moment ce popularitatea lor era în declin?

Dacă examinăm și alte crize asemănătoare, și dacă ne concentrăm analiza asupra organizațiilor și mai puțin asupra actorilor individuali, nu se poate spune că președintele limitează puterea guvernului. Republica Moldova a trecut în urmă cu

un an printr-o reformă constituțională și a devenit o republică parlamentară pură. Dar rezultatul este cel puțin dezamăgitor, din moment ce principalele pericole la adresa democrației de acolo (o majoritate de votanți cu tendințe autoritare care preferă existența unui singur partid politic și care votează cu comuniștii și suprapunerea dintre democrați și naționaliști) nu au dispărut. De fapt, departe de a se rezolva, conflictele politice s-au acutizat. Asta deși cei care au reformat sistemul constituțional erau convinși că au găsit soluția.

Guvernul român este slab, din mai multe puncte de vedere. Acest lucru se vede în rata scăzută de colectare a taxelor, pentru a lua doar un exemplu ușor de probat, și este și mai puțin capabil să implementeze politici complexe. Dar nici una dintre aceste probleme nu își are originea în modul de împărțire a puterii între președinte și prim-ministru. Președintele nu are multe atribuții concrete, ceea ce nu justifică alegerea sa directă, dar are nevoie de această autoritate în timpul crizelor.

Pe de altă parte, Parlamentul și partidele politice înregistrează cea mai joasă cotă de încredere. Mai puțin de zece la sută dintre români cred că parlamentarii urmăresc interesul public. De câtă încredere s-ar bucura un președinte ales de acești parlamentari? Cum ar putea un prim-ministru, care ar rămâne singurul factor executiv, să rezolve crizele de autoritate? Iliescu l-a sacrificat pe Roman, Constantinescu l-a trimis pe Radu Vasile să negocieze cu minerii. În ambele cazuri situația a fost salvată pentru că existau doi lideri, nu unul singur. Guvernul trebuie eficientizat în aplicarea efectivă a programelor pe care le adoptă. Problemele sale reale nu țin de fapt de rolul conferit de Constituție în împărțirea puterii între instituții.

Pe deasupra, publicul susține alegerea directă a președintelui. Chiar dacă se poate da vina pe mentalitatea autoritară, este clar că acest contact direct între votanți și șeful statului ajută la maturizarea atitudinilor democratice. Sondajul SAR arată că o majoritate covârșitoare (92,4%) susține această alegere directă și tot o majoritate importantă (86%) este de părere că modul în care e ales președintele este important. E clar că avem de-a face cu atitudini solide: sunt puține șanse ca o campanie de comunicare publică le poate schimba.

**Fig. 4. Opinia publică față de modul de alegerea a președintelui**

| Credeți că președintele țării ar trebui ales prin votul cetățenilor sau de către membrii Parlamentului? | %    |
|---|------|
| Prin vot direct, de către cetățeni  | 92.4 |
| De către membrii parlamentului  | 4.1  |
| NȘ/NR   | 3.5  |

### **Eficientizarea procesului legislativ**

Oricât de rău ar suna, trebuie să spunem că parlamentarii români s-au remarcat în ultimii zece ani prin lipsă de profesionalism și de seriozitate. Dacă mai este necesar, acest lucru poate fi probat prin numărul mare de proiecte respinse fie de către Consiliul Legislativ (ceea ce arată o necunoaștere a legislației), fie de către Curtea Constituțională (demonstrând că și cunoștințele asupra Constituției sunt limitate). Modificările aduse regulamentelor interioare în ianuarie 2001 au fluidizat procesul legislativ (la aceasta a contribuit și faptul că avem un guvern monocolor și dominația PSD în legislativ). Dar modificările respective nu au îmbunătățit și calitatea acestui proces. În continuare, un număr considerabil de legi sunt votate și apoi se constată că intră în conflict cu alte legi anterioare, cu convenții internaționale sau chiar cu Constituția (în medie, între o treime și o jumătate dintre actele votate, fără a număra și ordonanțele emise de guvern). Zece ani de democrație nu au dus la înlăturarea amatorismului. Această analiză ține seama numai de aspectul formal, nu luăm acum în discuție adecvarea legilor la realitate. Guvernele au încercat mereu să ocolească Parlamentul prin ordonanțe de urgență care produc efecte înainte de a fi votate de legislativ. Parlamentarii s-au răzburat modificând unele ordonanțe atunci când ajungeau acolo, astfel încât decizii puse deja în practică deveneau nule de drept (așa s-a întâmplat în cazul scandalului legat de plăcuțele bilingve, în 1997). Dinspre Parlament se aud din când în când voci nemulțumite care afirmă că ordonanțele sunt neconstituționale. Dacă Parlamentul nu mai controlează guvernul, atunci cine o poate face? Dar dacă parlamentarii sunt corupți, egoiști și ineficienți, cum altfel este posibilă o bună guvernare? Poate exista un răspuns constituțional pentru aceste întrebări?

Din păcate, sunt puține răspunsuri, și nici unul foarte mulțumitor. Nu există remediu constituțional pentru o clasă politică coruptă și nici o construcție constituțională, oricât de ambițioasă, nu poate rezolva această problemă. În societățile cu o corupție generalizată, responsabilitatea și controlul pe verticală sunt esențiale: numai alegătorii pot înlătura politicienii corupți. Totuși, anumite presiuni asupra parlamentarilor și partidelor politice ar putea ușura procesul de eliminare a celor corupți. Unele dintre soluțiile propuse de guvern se bucură de sprijinul opiniei publice.

Fig. 5. Opinia publică asupra numărului de parlamentari

| Credeți că numărul parlamentarilor este... | %    |
|--|------|
| Prea mic                                   | 1.3  |
| Prea mare                                  | 84.0 |
| Atât cât trebuie                           | 7.5  |
| NȘ/NR                                      | 7.2  |

Este reducerea numărului de parlamentari o soluție? Ce îi împiedică pe cei mai corupți și mai experimentați să îi înlătore de pe liste pe cei mai tineri și mai puțin corupți? Dacă vom scade numărul aleșilor și puterea de decizie va rămâne în mâna oligarhiei de partid, este foarte posibil să vedem tot mai puțini politicieni noi în viitor. Pe de altă parte, România are unul dintre cele mai numeroase legislative, comparat la numărul de locuitori, mai mult decât își poate permite, raportat la PIB. Mai puțini parlamentari ar însemna circumscripții electorale mai mari; alegătorii ar putea cunoaște mai bine candidații, aceștia ar avea mai multă acoperire mediatică și așa mai departe. Mai puțini candidați ar însemna și scăderea importanței listei de partid și un mai mare accent pus pe calitățile și acțiunile individuale. Sunt doar câteva dintre efectele pozitive ale unei asemenea reforme.

O altă variantă (poate chiar complementară) ar fi schimbarea sistemului de vot. Atât guvernul cât și Partidul Național Liberal și-au anunțat intenția de a sprijini o asemenea reformă prin adoptarea unui sistem mixt de vot. Avantajul preconizat ar fi scăderea puterii de decizie a liderilor de partid, forțați astfel să propună doar candidați competitivi (plecăm de la ideea că aceștia există).

Totuși, argumente solide de ordin teoretic și empiric pledează împotriva acestei soluții. Un exercițiu simplu prin care s-a făcut redistribuirea voturilor din 2000 după diferite sisteme de vot majoritar arată că un asemenea mecanism ar fi produs un parlament doar cu PSD, UDMR și PRM.<sup>2</sup>

Sistemul mixt este mai greu de simulat în astfel de exerciții, dar sunt cunoscute efectele sale de sub-reprezentare a minorităților politice, de scădere a disciplinei de partid, de creștere a numărului de independenți; în general vorbind, s-ar crea un sistem politic mai imprevizibil. Aplicarea unui asemenea model în Rusia după 1993 nu a dus la rezultatele așteptate. De bine, de rău, actualul sistem politic românesc a produs partide relativ stabile.

<sup>2</sup> Alina Mungiu-Pippidi și alții, 2001, „*Reforma electorală – un panaceu?*”, Crisis Alert Series, nr. 2, Societatea Academică din România.

Este posibil ca alegătorii să-și dorească reprezentanți mai responsabili, dar analizând gradul de informare politică, este clar că nu vor profita de pe urma votului uninominal<sup>3</sup>. Creșterea responsabilității politice se poate face prin descentralizarea mai multor servicii publice la nivelul primarilor (aleși direct, pe liste uninominale) și autorităților locale, iar pe de altă parte prin construirea unor mecanisme orizontale de control, protejate de orice intervenție politică.

Se pare că românii ar prefera un sistem de vot pur majoritar, dar nu cunosc posibilele efecte ale unei asemenea schimbări. Ar fi o idee destul de proastă într-o țară cu atât de mulți săraci, cu rezidență ridicată în zone rurale, parohiale. Singurul său avantaj, producerea unui guvern puternic și stabil, se păstrează doar într-un sistem pur (Marea Britanie). Când este combinat cu alte proceduri, rezultând sisteme mixte (Germania, Franța, Italia, Ungaria) guvernul este nevoit să își caute aliați pentru a governa, adică ceea ce se întâmplă și în sistemele proporționale, cum este cel românesc.

**Fig. 6. Imagine comparativă asupra constituțiilor din Europa post-comunistă**

| Țara     | Numărul camerelor parlamentare | Numărul de parlamentari | Sistem de vot     | Sistem politic    | Tipul de stat |
|----------|--------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| România  | 2                              | 467                     | Proporțional      | Semi-prezidențial | Unitar        |
| Polonia  | 2                              | 550                     | Proporțional      | Semi-prezidențial | Unitar        |
| Slovacia | 1                              | 150                     | Proporțional      | Parlamentar       | Unitar        |
| Bulgaria | 1                              | 240                     | Proporțional      | Semi-prezidențial | Unitar        |
| Rusia    | 2                              | 628                     | Semi-proporțional | Prezidențial      | Federal       |
| Ucraina  | 1                              | 450                     | Mixt              | Semi-prezidențial | Unitar        |
| Lituania | 1                              | 141                     | Semi-proporțional | Semi-prezidențial | Unitar        |
| Letonia  | 1                              | 100                     | Proporțional      | Semi-prezidențial | Unitar        |
| Cehia    | 2                              | 243                     | Proporțional      | Parlamentar       | Unitar        |
| Estonia  | 1                              | 101                     | Proporțional      | Semi-prezidențial | Unitar        |
| Ungaria  | 1                              | 386                     | Mixt              | Parlamentar       | Unitar        |
| Moldova  | 1                              | 101                     | Proporțional      | Parlamentar       | Unitar        |
| Slovenia | 1                              | 51                      | Proporțional      | Semi-prezidențial | Unitar        |

Sursa: Freedom House, Nations in Transit. 2001

O altă chestiune luată în discuție pentru modificarea Constituției, care își are originea în nemulțumirea guvernului față de ineficiența Parlamentului, este redistribuirea atribuțiilor între cele două camere parlamentare. Este preferabil, nu

<sup>3</sup> vezi Alina Mungiu-Pippidi, 2002, « *Politica după comunism* ». Capitolul V : "Votantul român", București, Humanitas.

neapărat necesar, să existe o legătură între modul în care este aleasă o cameră parlamentară și atribuțiile ce îi revin. Dar aceasta nu este o regulă generală.

Este clar că eficiența crește atunci când cele două camere au atribuții și compoziții similare (situația României). Dimpotrivă, scade atunci când camerele trebuie să se controleze una pe cealaltă, cum ar fi cazul dacă Senatul ar avea drept de veto<sup>4</sup>. Modificărilor preconizate vizează creșterea eficienței. Va fi atins acest obiectiv? Nu fără a produce alte probleme. A avea două camere cu atribuții similare este o situație obișnuită în lumea democratică. Dacă a le diferenția atribuțiile nu pare a fi soluția ideală, poate că ar fi mai bine să renunțăm la una dintre ele. Cele mai multe dintre țările candidate fruntașe se descurcă destul de bine cu o singură cameră (vezi Fig. 6.).

Dar trebuie să ținem cont de faptul că desființarea Senatului ar însemna înlăturarea unei pârgii de control care a funcționat în practică de câteva ori: multe proiecte votate de Camera Deputaților au fost corectate în Senat după dezbateri publice sau invers. A legifera repede nu înseamnă întotdeauna a legifera bine. În viitor, odată cu nevoia de a adopta acquis-ul comunitar, necesitatea unei legiferări de calitate va crește.

### Concluzii:

1. Constituția și regulile formale trebuie să țină seama de realitatea existentă; orice schimbare trebuie să plece de la o analiză a modului în care a funcționat în practică vechea lege fundamentală. Trebuie abandonată iluzia că o constituție poate modifica fundamental realitatea și practicile încetățenite.
2. Creșterea puterii guvernului poate fi realizată mult mai bine prin schimbarea structurilor sale administrative (vezi *Raportul de avertisment privind potențialul de criză*, nr. 1/2001) decât prin schimbarea raporturilor de putere între ramurile puterii executive, sau între legislativ și executiv.
3. Reforma clasei politice este responsabilitatea liderilor de partid. Reducerea numărului de parlamentari, ar facilita contactul între alegător și cel ales, adică ar avea aceleași efecte ca adoptarea unui vot uninominal și ar fi preferabil acestuia. Riscul este ca oligarhiile de partid să deturneze

---

<sup>4</sup> Vezi Sartori, G. 1994; „*Constitutional Engineering*”, NY: NYU Press.



această reformă, dar această problemă ține deja de reforma partidelor, nu de schimbarea Constituției.

4. De asemenea, reducerea numărului de parlamentari se poate realiza și prin renunțarea la una dintre camere. După cum am arătat, cu excepția Poloniei, celelalte țări candidate se descurcă foarte bine cu sisteme unicamerale. O asemenea schimbare s-ar bucura și de suportul publicului.
5. Modalitatea de alegere a președintelui nu ar trebui să fie pe agenda politică, din moment ce publicul are o preferință clară și covârșitoare pentru actualul sistem.
6. Schimbarea sistemului de vot, în favoarea unuia mixt sau a oricărui altuia, nu este recomandată. Actuala formulă de compromis, cu un președinte ales direct și parlamentari votați pe liste este destul de corectă și nu trebuie schimbată. O formulă cu listă deschisă ar satisface, de asemenea, cererile publicului, dar experiența de până acum (Estonia, de exemplu) a arătat că nu produce nici o diferență față de sistemul cu listă închisă.
7. Prezența la vot în cazul unui referendum va fi scăzută. Propunerile trebuie să fie puține, clare, și scurte pentru a fi înțelese.
8. Pentru că reforma constituțională nu va putea ridica calitatea dezbaterilor politice și a guvernării, trebuie abordate alte alternative. Un exemplu ar fi reforma justiției și întărirea independenței acesteia față de celelalte puteri ale statului, chestiune care va face obiectul numărului nostru viitor.

# ECONOMIE

## ASPECTE ALE POLITICII FISCALE: O PRIVIRE DE PERSPECTIVĂ

*Daniel Dăianu*

Politica fiscală reprezintă o preocupare majoră în toate economiile în tranziție; echilibrarea bugetului și nevoia de a oferi o cantitate adecvată de bunuri publice, într-o perioadă de austeritate bugetară, domină politica publică. Există oare o structură și un nivel optim al taxării în economiile în tranziție, care ar trebui să fie conștiente de particularitățile lor? Pot economiile avansate să ofere puncte de referință în această direcție? Este nevoie de o reformă fiscală, și în ce sens? Mai mult, eficiența politicii fiscale a devenit un subiect politic important, date fiind veniturile fiscale insuficiente și necesitatea menținerii unui deficit bugetar scăzut. Într-adevăr, deficitul bugetar redus reprezintă o condiție a aderării la UE. Recent, guvernul României și-a anunțat intenția de a revizui politica fiscală. Această analiză sumară abordează câteva aspecte ale politicii fiscale relevante și pentru România.

### **Eficiența politicii fiscale în economiile în tranziție**

Există diferențe mari în implementarea și eficiența politicii fiscale între țările în tranziție. Se observă cu ușurință că, în medie, fiscalitatea este mai eficientă în

Europa Centrală și de Est decât în zona CSI. Sunt însă diferențieri și în interiorul acestor grupuri de țări. Guvernele central-europene au fost mai eficiente în colectarea taxelor decât majoritatea celor din Europa de Sud-Est. Această performanță s-a datorat, foarte probabil, unei administrații publice mai puternice. România se plasează la mijloc în această privință (Fig. 1.), deși obiectivul său de aderare la UE și solicitările de cheltuieli bugetare în sectoare foarte sensibile (cum ar fi sănătatea și educația) necesită o eficiență a colectării taxelor considerabil mai mare. Un astfel de progres l-ar reprezenta saltul veniturilor bugetare de la aprox. 32% în PIB în 2002 (conform țintei de buget pe anul în curs) la peste 34.5% în 2005 (conform previziunilor oficiale).

### **Principalele constrângeri la adresa politicii fiscale**

Moștenirea “statului prematur al bunăstării”, metaforă folosită cu ani în urmă de Janos Kornai pentru a descrie excesul ofertei de bunuri publice în economiile comuniste, este încă vizibilă. Ideea de bază este că mulți cetățeni sunt obișnuiți să primească aceste bunuri, deși traversăm perioade de severă austeritate bugetară. De aici provine o constrângere politică extraordinară, în condițiile în care echilibrarea bugetului (sau a deficitelor ușor de finanțat) este o țintă politică majoră. Această constrângere se acutizează sub presiunea globalizării, când guvernele intră în competiție fiscală – care ne aduce aminte de practicile învechite ale devalorizărilor competitive. Astfel de competiție poate duce la un cerc vicios atât pentru fiecare economie în parte, cât și pentru sistemul economic internațional, în măsura în care sentimentul de excludere socială scapă de sub control.

Aspectul reliefat mai sus este susținut și de sindromul “catch-22” (“fără ieșire”). Producția de bunuri private este stimulată de bunurile publice esențiale (Robert Barro); dar tocmai cheltuielile asociate ofertei de bunuri publice pot supra-taxa firmele private, care sunt forțate să iasă de pe piață, atrăgând colapsul altor companii pentru care costul de mobilitate este prea mare. Astfel apare o țintă a politicii fiscale: fiscalitatea optimă – care, în practică, se dovedește greu de atins. Experiența multor țări în tranziție arată că, în mod frecvent, a existat tentația creșterii taxelor (ajustări rapide) pentru scăderea deficitelor bugetare, în numele stabilității macroeconomice, în locul eforturilor de raționalizare (prioritizare) a cheltuielilor, sau de îmbunătățire a colectării taxelor. Această tentație a prevalat și în România, destul de des.

O constrângere majoră pentru politica bugetară este fragilitatea instituțională, reflectată de slaba capacitate de colectare a taxelor, de aplicare a legilor și

reglementărilor. Această constrângere variază destul de mult, dar indiscutabil că majoritatea economiilor în tranziție sunt afectate de fragilitate instituțională.

Economiile în tranziție cunosc substanțiale taxe private ascunse; mita și taxele de protecție cresc costurile afacerilor. Firmele pot fi dispuse să plătească aceste “taxe” unui stat care are, sau își îmbunătățește, capacitatea de aplicare a legilor – dar cum se poate ajunge acolo? Taxele private ascunse se îmbină cu înclinația firmelor către evaziune fiscală și funcționare în economia subterană. Aceasta constituie o provocare majoră și pentru politica publică din România, unde capacitatea de aplicare a legilor ridică semne de întrebare.

În sfârșit, dar nu în cele din urmă, există aspectul accesului la piețele de capital. Experiența țărilor în tranziție diferă mult referitor la capacitatea lor de a se împrumuta de pe piețele internaționale de capital, capacitate care poate fi determinată de modul în care guvernele știu să folosească pârghia fiscală pentru acoperirea nevoilor bugetare, și atingerea stabilității macroeconomice, în general.

### **“Cele mai bune practici” și “ajungerea din urmă” a sistemelor fiscale stimulative**

Ce structură și nivel al veniturilor fiscale ar trebui să își propună reforma fiscală în România? Experiența altor țări poate oferi un sprijin în această problemă.

#### **Diversitatea circumstanțelor**

Țările bogate înregistrează, de obicei, un nivel al veniturilor fiscale superior celui din țările în curs de dezvoltare și în tranziție. Dar și între aceste state bogate apar diferențe mari, între lumea anglo-saxonă și Europa continentală de exemplu. De asemenea, deosebiri substanțiale sunt și între țările UE – unele state mediteraneene (Spania, Portugalia, Grecia) colectează mai puțin, iar sectorul lor informal este cunoscut ca fiind mult mai mare (Fig. 1.). Există câteva explicații pentru această diversitate. Una provine din funcționarea mecanismului statului bunăstării. Altă explicație ține chiar de lupta pentru reformă fiscală în multe din aceste țări, ceea ce complică într-un fel găsirea “cele mai bune practici”. UE, ca întreg, studiază posibilitatea reformei fiscale, care i-ar spori competitivitatea în economia globală. Dar, totul este îngreunat de vreme ce componentele naționale ale UE își păstrează prerogativele principale referitoare la legislația fiscală.

Prin urmare, repere există și sunt relevante; dar e nevoie de prudență, dată fiind varietatea largă a politicilor fiscale chiar între țările care, teoretic, oferă exemple

de bune practici. Pentru a înțelege cât de complicat este să identifici nivelul adecvat al taxării, merită să ne uităm la TVA. În țările OCDE<sup>5</sup> această taxă aduce la buget, în medie, 7% din PIB. Cu excepția României și Macedoniei (unde încasările din TVA sunt aproximativ 6% din PIB), TVA aduce încasări fiscale substanțial mai mari în celelalte țări central și sud-est europene (cifrele pentru Croația și Slovenia sunt chiar uimitoare: 13%, respectiv 15% din PIB). Să fie TVA un exemplu de suprataxare masivă în economiile în tranziție? Dar ratele nominale ale TVA nu sunt de fapt exagerate. Oricum, TVA ar putea spori semnificativ veniturile bugetare în România.

Când vorbim de îmbunătățirea capacității administrative de colectare a taxelor, lucrurile încep să se clarifice. Dar teoria este mai ușoară decât practica. Cum experiența argentiniană de reformare a sistemului fiscal a eșuat, în pofida asistenței FMI, e clar că această reformă este departe de a fi simplă și previzibilă. Croația, în schimb, oferă un exemplu de administrare eficientă și reformă de politică fiscală care ar merita atenția factorilor de decizie din România.

### Care cele mai bune practici?

Este bine știut că țările bogate au folosit alt nivel și structură de impozitare când se aflau pe o treaptă inferioară a dezvoltării economice. Cum se împacă acest fapt cu sugestia – pe care o fac unii – de a folosi actualul lor sistem fiscal ca reper pentru reforma fiscală în țările în tranziție? Câteva întrebări se cuvin ridicate în această privință:

a) care *cele mai bune practici* trebuie urmate? Modelul îl reprezintă oare, ca regulă de fier, sistemele fiscale din țările industrializate? Poate o economie să sară peste unele etape de dezvoltare, doar de dragul imitării, importării, unor instituții?

b) *cele mai bune practici* înseamnă rate uniforme de impozitare?

c) se cuvine analizată și experiența acelor economii<sup>6</sup>, fie ele foarte puține, care au înregistrat progrese remarcabile în ultimele decenii (poveștile de succes ale “ajungerii din urmă”)?

---

<sup>5</sup> Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică.

<sup>6</sup> Trebuie recunoscut, totuși, că sunt foarte importante circumstanțele specifice istorice și culturale.

d) în ce măsură globalizarea și regulile sistemului economic internațional (de exemplu OMC) mai permit unei țări să folosească instrumente fiscale cu scopul accelerării creșterii economice – cazul Irlandei și al țărilor din grupul de la Vișegrad, care au atras majoritatea investițiilor străine directe prin facilități fiscale, este bine cunoscut. Discuția poate fi însă extinsă și prin prisma economiilor asiatice. Provocarea dezvoltării poate că este mai puțin relevantă pentru țările candidate (deși ele au de redus decalaje substanțiale față de Europa de Vest), dar devine cu siguranță de o importanță covârșitoare pentru multe țări din zona CSI și a Europei de Sud-Est.

Gândirea convențională (și sfaturile primite de la instituțiile financiare internaționale) accentuează nevoia de taxe nediscriminatorii, de neutralitate fiscală. Dar cum pot fi judecate efectele distortive ale fiscalității, într-un mediu global în care sunt numeroase externalități, asimetrii, diverse șocuri externe, echilibre multiple, etc.? Cum se pot soluționa problemele apărute din frecvența mare a situațiilor de optim de gradul doi? Și care sunt implicațiile de politică economică, în general, și de politică fiscală, în special?

### **Regimul fiscal internațional**

În același timp, poate cineva vorbi de eficiența sistemului fiscal național fără să se refere la funcționarea sistemului economic internațional – *regimul fiscal* internațional? Ca analogie: poate cineva să vorbească despre deschiderea contului de capital fără să examineze funcționarea piețelor internaționale de capital? La fel, se poate pune în discuție eficiența luptei împotriva evaziunii fiscale în condițiile alternativei oferite de paradisurile fiscale. Lupta împotriva evaziunii fiscale în economiile în tranziție trebuie văzută în contextul combaterii spălării banilor, în general, și pe fundalul luptei contra terorismului internațional.

Dincolo de avertismentele de mai sus, se poate considera că țările candidate vor avea, pe ansamblu, o cale mai puțin dificilă de îmbunătățire a capacității lor administrative și de colectare a taxelor, legată și de gradul de empatie culturală și instituțională cu partenerii lor vestici. Aceasta ar trebui să fie o presupunere validă și pentru România, care trebuie să profite de asistența tehnică primită de la diferite state membre UE.

### **Factorul UE**

Sunt câteva nivele pentru analiza influenței UE asupra taxării în economiile în tranziție, în special în țările candidate. Un palier îl reprezintă *acquis-ul comunitar*,

care trasează reformele instituționale în țările candidate. Ne place sau nu, ni se pare sau nu potrivit (din perspectiva fiscalității), cert este că țările candidate sunt obligate să își ajusteze legislația proprie la normele europene. Plecând de aici, trebuie să recunoaștem că există suficient spațiu de manevră politică, de vreme ce rata impozitării nu este uniformă în UE. Sunt însă cazuri – precum accizele – în care presiunea de a face pași într-o direcție dată, cu o viteză dată, este destul de intensă.

Un alt palier îl constituie asistența financiară a UE pentru regiunile mai puțin dezvoltate și, în context, pentru țările candidate. Fondurile structurale și de coeziune suplimentează considerabil bugetele țărilor candidate – până la 4% din PIB-ul fiecărei țări<sup>7</sup>. Acest venit suplimentar poate umple marile găuri bugetare și ușura povara socială a reformei fiscale. Pe de altă parte, beneficiile financiare provenite din fondurile structurale și de coeziune trebuie analizate împreună cu impactul asupra veniturilor bugetare al condițiilor de convergență nominală (criteriile de la Maastricht); ratele mai reduse de creștere economică vor aduce, *ceteris paribus*, mai puține venituri bugetare. În plus (după cum bine observă Mitra și Stern), angajamentele luate prin Programele Economice de Pre-aderare 2000 – 2004 (care impun, în medie, reducerea deficitului bugetar cu 0.5% din PIB, scăderea taxelor în echivalentul a 2% din PIB, și asumarea de cheltuieli suplimentare de 3.5% din PIB) ridică o “problemă fiscală formidabilă”, care ar “necesita o reformulare atentă a rolului statului în economie”. *Mutatis mutandis*, dezbaterea despre natura statului bunăstării în țările industrializate este concurată de dilemele cu care se confruntă factorii de decizie politică din țările candidate.

Poate că România nu se găsește sub aceeași presiune ca țările din primul val de extindere a UE, dar problema nu este mai puțin complicată dată fiind eficiența redusă a politicii fiscale. Pe de altă parte, se poate argumenta că încasările fiscale reduse din România lasă loc pentru mai bine, și orientează reforma fiscală în direcția îmbunătățirii eficienței politicii fiscale.

### **Remarci finale: Îmbunătățirea eficienței colectării taxelor în România**

România are nevoie să își îmbunătățească eficiența politicii fiscale (a colectării taxelor) pentru a spori veniturile bugetare. Atingerea acestui scop presupune o

---

<sup>7</sup> Conform unei decizii adoptate de o întâlnire ministerială a UE, în Berlin, 1999

reformare riguroasă a administrării politicii fiscale (colectării taxelor). Veniturile fiscale ar putea chiar să crească substanțial prin îmbunătățirea colectării, fără nici o modificare fundamentală în structura impozitării.

Planurile care prevăd crearea unui departament unic de administrare a taxelor și a unui consiliu largit al contribuabililor trebuie să fie încurajate și susținute.

Reforma administrării fiscalității trebuie să vizeze creșterea nivelului de respectare voluntară a legislației fiscale prin oferirea unor servicii moderne și de încredere de asistență pentru contribuabili, audit și alte activități de control bine țintite, și urmărirea la timp a datoriilor neplătite. Această reformă implică creșterea specializării, profesionalismului și integrității oficialilor (funcționarilor publici) însărcinați cu colectarea taxelor.

Sistemul fiscal trebuie simplificat, pentru a ușura administrarea sa și a reduce costul de adaptare la acesta. În context, întărirea politicii privind TVA, care ar include renunțarea la un spectru larg de facilități, este logică; ea ar ajuta la creșterea veniturilor bugetare. Reducerea exceptărilor de la plata TVA trebuie însoțită de înlăturarea întârzierilor la returnarea TVA.

**Simplificarea sistemului fiscal nu trebuie să ajungă o abordare politică rigidă.** Să nu uităm că și țările UE aplică logica taxării nediscriminatorii într-un mod flexibil.

România are nevoie de un regim fiscal atractiv pentru investiții, indiferent de sursa acestora; acest regim nu trebuie făcut prizonierul unor interese politice. Acest obiectiv nu intră în contradicție cu stimulentele pentru investițiile străine directe, când cele din urmă ținesc operațiuni pe loc gol, crearea de locuri de muncă, transferul tehnologic și au efecte de antrenare la scara economiei naționale. Aceste stimulente nu dăunează încasărilor bugetare când se adresează investițiilor noi; dimpotrivă, acestea pot chiar să crească veniturile bugetare prin încurajarea activității economice agregate. Totuși, când ele determină firmele deja existente să solicite stimulente similare, veniturile bugetare totale pot avea de suferit. Un mediu de afaceri atractiv atrage investițiile, dar ne confruntăm cu o constrângere temporală. Un astfel de mediu de afaceri nu poate fi creat brusc, câtă vreme stimulentele fiscale pot oferi un avantaj competitiv guvernelor care au mare nevoie de investiții străine.

Problema contribuțiilor la asigurările sociale/impozitelor pe salarii este de primă importanță în România, unde toate taxele salariale depășesc 57% din fondul de salarii (se pare, cel mai înalt nivel din Europa Centrală și de Est). Reducerea



contribuțiilor la asigurările sociale ar fi un mijloc de reducere a stimulentelelor negative pentru cererea de muncă. De aceea, este mai mult decât binevenită intenția anunțată de guvern de reducere a acestor taxe în viitorul apropiat. Scăderea inițială a veniturilor bugetare poate fi contrabalansată de creșterea eficienței impozitării pe ansamblu.

Ministerul Finanțelor Publice și Guvernul ar trebui să urmărească îndeaproape implementarea ordonanței recent adoptate privind criteriile "riguroase" de reeșalonare a arieratelor fiscale și de anulare a penalităților de întârziere. Există riscul ca noile reglementări să crească, mai degrabă decât să reducă, ponderea arieratelor în economie.

Scăderea ratei de impozitare și simplificarea regulilor, combaterea birocrăției, sunt esențiale pentru dezvoltarea IMM-urilor. Doar ideile bune și spiritul antreprenorial pot să nu fie de ajuns, când se pune problema finanțării bancare, iar băncile solicită colaterale greu de obținut. De aceea, trebuie să fim mai nuanțați atunci când privim circumstanțele din economiile în tranziție. Noile reglementări ale Băncii Reglementelor Internaționale privind provizionale bancare vor lovi drastic IMM-urile, dacă băncile nu găsesc modalități creative de finanțare. Dacă astfel de firme sunt greu afectate în țări ca Germania (unde *Mittelstand Betriebe* se bazează exclusiv pe credite bancare), imaginați-vă impactul noilor reglementări asupra economiilor în tranziție, unde piețele de capital funcționează slab și autofinanțarea nu este o opțiune de cele mai multe ori. Un mod de a ameliora dificultățile IMM-urilor în obținerea finanțării este înființarea de instituții financiare specializate pentru a răspunde nevoilor acestora; este un semn pozitiv faptul că BERD se numără printre finanțatorii unei bănci orientate către IMM-uri care urmează să fie înființată în România.

Ritmul de creștere al unor accize ar putea fi prea mare din perspectiva nivelului venitului pe locuitor – acest ritm favorizează evaziunea fiscală și economia subterană; UE ar trebui să fie mai îngăduitoare în această privință.

## Referințe

- Barro, Robert, "Government Spending in A Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98, October 1990, pp.103-125.
- Giddens, Anthony, "The Third Way: The Renewal of Social Democracy", Cambridge, Polity Press, 1998.

- Mitra, Pradeeb and Nick Stern, "Tax Reform in Transition", World Bank, 2002, manuscris.

**Fig. 1. Veniturile fiscale ca pondere în PIB, 1999-2000 (medie)**

| Europa de Est și CSI |      | Lumea occidentală |      |
|----------------------|------|-------------------|------|
| Albania              | 18   | Austria           | 48,2 |
| Croația              | 39,3 | Danemarca         | 49,2 |
| Republica Cehă       | 37,2 | Germania          | 38   |
| Slovacia             | 34   | Portugalia        | 33,3 |
| Ungaria              | 36,1 | Australia         | 29   |
| CSI                  | 24,8 | Irlanda           | 32,7 |
| Bulgaria             | 30,5 | SUA               | 27,6 |
| România              | 30,5 | Belgia            | 45   |
| Polonia              | 32,6 | Franța            | 42,2 |
| Slovenia             | 40,3 | Italia            | 42,8 |
| Rusia                | 33,8 | Spania            | 33,5 |
|                      |      | Canada            | 37,3 |
|                      |      | Noua Zeelandă     | 32,5 |

*Sursa: Pradeeb Mitra and Nick Stern, „Tax Reform in Transition”, World Bank, manuscris, 2002*

## TRIMESTRUL I 2002: UNELE SEMNE ÎNGRIJORĂTOARE

*Liviu Voinea*

În acest prim trimestru comerțul exterior a stagnat, pe ansamblu, și chiar a scăzut în sectorul intensiv în tehnologie. Producția industrială a crescut cu un ritm mai lent decât anul trecut, productivitatea reală din industria prelucrătoare a fost scăzută, iar salariile au crescut accelerat în sectorul utilităților.

Deficitul comercial a înregistrat o ușoară scădere, producția industrială a crescut cu 5.7%, Leul s-a apreciat în termeni reali față de Euro, rata inflației a atins cel mai scăzut nivel din ultimii zece ani. Toate aceste fapte disparate riscă să creeze o imagine prea optimistă a realităților economiei românești. Ceea ce se ascunde în spatele lor poate fi mai puțin impresionant și poate necesita o judecată mai prudentă.

Comerțul exterior al României aproape a stagnat în primul trimestru al anului curent. Exporturile au crescut doar cu 0.8%, iar importurile au scăzut cu 0.9% comparativ cu trimestrul I 2001. Cu un an în urmă, situația era complet diferită, atât exporturile cât și importurile crescând rapid (cu 19%, respectiv 36%).

Pentru mulți, această situație poate fi surprinzătoare, de vreme ce exporturile au fost percepute în ultimii ani ca unul dintre motoarele creșterii. Pentru cititorii ediției anuale a acestui raport<sup>8</sup>, nu este decât o confirmare. Pe baza calculului și interpretării indicelui concentrării, a gradului de acoperire și a avantajelor comparative relevate, avertizasem deja că în comerțul nostru în general, și în cel cu UE în special, părea să se fi atins un anumit prag de creștere. Am arătat că, în timp ce volumul comerțului a crescut în mărime absolută, performanțele, în termeni relativi, au stagnat în ultimii patru ani. Este rândul volumului comerțului să se stabilizeze acum, influențat probabil, cu un decalaj în timp, și de cererea externă stagnantă în contextul încetinirii ritmului de creștere în UE.

---

<sup>8</sup> Liviu Voinea, *No Harry Potter in Romanian Foreign Trade*, Annual Early Warning Report, Societatea Academică din România și UNDP, 2002.

Fig. 2. Evoluția comerțului exterior

|                               | Trimestrul I 2002<br>față de<br>trimestrul I 2001 | Trimestrul I 2001<br>față de<br>trimestrul I 2000 |
|-------------------------------|---|---|
| Total exporturi               | +0.8%   | +19.6%  |
| Exporturi către UE            | +3.4%   | +27.7%  |
| Textile și articole textile   | +6.8%   | +21.3%  |
| Mașini și echipamente         | -6.8%   | +61.7%  |
| Metale și articole din metale | -4.9%   | +1.7%   |
| Total importuri               | -0.9%   | +36.8%  |
| Importuri din UE              | +3.0%   | +32.9%  |
| Textile și articole textile   | +6.0%   | +22.5%  |
| Mașini și echipamente         | -10.4%  | +42.3%  |
| Metale și articole din metale | -2.7%   | +46.3%  |

Sursa: adaptat după INSSE

CEFTA continuă să fie o zonă problematică pentru comerțul exterior românesc, exporturile pe această relație scăzând cu 21.6%, în timp ce importurile au crescut ușor cu 1.6%. Această evoluție contrastantă arată că CEFTA nu este o zonă integrată, indicele concentrării la import fiind mult sub nivelul indicelui concentrării la export (exporturile nu sunt legate de importuri).

Comerțul cu produse metalurgice a scăzut, confirmând avertismentul nostru anterior, anume că în contextul creșterii accelerate a prețului energiei, este probabil să scadă comerțul cu țările Europei de Sud-Est, intensiv în produse metalurgice.

Un al doilea motiv pentru stagnarea comerțului exterior poate fi găsit în aprecierea reală a monedei naționale (leul s-a apreciat real față de Euro cu 1% în primul trimestru). O astfel de explicație este mai puțin evidentă; în industrii dependente de importuri, cum ar fi sectorul de mașini și echipamente, importurile s-au redus considerabil.

O altă explicație se referă la ratele scăzute de creștere a producției în principalele sectoare orientate către export, comparativ cu perioada similară a anului trecut.

**Fig. 3. Indicii producției industriale, ajustați în funcție de numărul de zile lucrătoare**

| (Luna precedentă a anului trecut = 100) | Martie 2002 | Martie 2001 |
|---|-------------|-------------|
| Total industrie                         | 102.7       | 110.6       |
| Industrie prelucrătoare                 | 103.9       | 114.0       |
| Textile și articole textile             | 104.0       | 114.0       |
| Încălțăminte                            | 96.0        | 121.8       |
| Industria lemnului (fără mobilă)        | 79.6        | 95.0        |
| Mașini și echipamente mecanice          | 99.5        | 114.7       |
| Mașini și echipamente electrice         | 103.2       | 110.5       |

*Sursa: adaptat după INSSE; Notă: la sfârșitul lui Martie 2002, stocurile reprezentau 38.8% din resursele din industria prelucrătoare, și 64.5% din resursele grupei de mașini și echipamente.*

Se poate susține că problema industriei prelucrătoare este lipsa orizontului de dezvoltare. Între țările candidate, România este cea care produce cel mai mult în aranjamente de tip lohn (outward processing), și nu a reușit până acum să treacă în mod coerent la etapa următoare, de producție originală (original manufacturing)<sup>9</sup>. Integrarea redusă în rețelele internaționale de producție și distribuție (Fig. 4.) nu permite României să avanseze în direcția creșterii valorii adăugate a producției sale.

**Fig. 4. Caracteristici ale lanțului de producție în economia românească**

| Indicator  | Valoare<br>(de la 1 la 7) | Poziție globală<br>(din 75 de țări) |
|--|---------------------------|-------------------------------------|
| Gradul de dezvoltare al produsului și al proceselor productive<br>(dezvoltarea produsului și proceselor se realizează: 1- în interiorul companiilor sau cu furnizori străini; 7- în colaborare cu furnizori locali, clienți, institute de cercetare) | 2.9                       | 73                                  |
| Valoare adăugată în lanțul productiv<br>(firmele exportatoare: 1- sunt în principal implicate în producție; 7- realizează și dezvoltarea produsului, distribuție și marketing)   | 2.7                       | 72                                  |

*Sursa: Global Competitiveness Report, 2001-2002*

<sup>9</sup> Denis Eylem Yoruk, *Patterns of Industrial Upgrading in the Clothing Industry in Poland and Romania*, working paper 19/2001, Center for the Study of Economic and Social Change in Europe, School of Slavonic and East European Studies.

**Fig. 5. Productivitate, salarii și prețuri, martie 2002 față de martie 2001**

|  | Industria prelucrătoare | Energie electrică și termică, gaze, apă |
|--|-------------------------|---|
| Productivitatea nominală a muncii<br>(valoarea producției / număr de angajați) | 22.4%                   | 26.2%                                   |
| Salariul nominal mediu   | 13.6%                   | 39.8%                                   |
| PPI (indicele prețurilor de producție)   | 20.2%                   | 43%                                     |
| CPI (indicele prețurilor de consum)  | 22.6%                   |   |

*Sursa: calculele autorului*

Cu privire la evoluția productivității, comparând cifrele de la sfârșitul trimestrului I 2002 cu cele din aceeași perioadă a anului trecut, apar două rezultate îngrijorătoare:

1. Creșterile de productivitate a muncii în industria prelucrătoare sunt în linie cu creșterea prețurilor de producție, respectiv de consum. Vestea bună este că sporul salariilor nominale, pe ansamblu, este depășit de creșterea productivității nominale. Într-o oarecare măsură, acest fapt compensează, din perspectiva competitivității externe, flexibilitatea în scădere a cursului de schimb.
2. Creșteri mari de salarii, nejustificate de nivelul productivității, apar în sectoarele de utilități, fapt ce demonstrează din nou dimensiunea problemelor structurale și pericolele la adresa procesului dezinflaționist.

Împreună cu stagnarea comerțului exterior, aceste observații (care trebuie totuși privite cu prudență, reflectând doar evoluția primului trimestru) reprezintă avertismente cu privire la încetinirea ritmului performanțelor economice în 2002. Economia nu poate fi înșelată pentru mult timp, și mai avem multe de reformat (recentul caz „Petrom”, cu originalele interpretări ale acordurilor cu instituțiile financiare internaționale, vine să arate acest lucru).



## SOCIAL

### **GAURA NEAGRĂ A BUGETELOR SPITALICEȘTI RISCĂ SĂ ÎNGHITĂ ÎNTREGUL SISTEM SANITAR**

Structura eronată de stimulente din sectorul spitalicesc pune în pericol viabilitatea sistemului sanitar. Guvernul nu găsește răspunsuri pentru aceste probleme, iar dezbaterile asupra noii legi a spitalelor va fi lipsită de relevanță față de adevăratele probleme ale sistemului sanitar.

Sistemul sanitar românesc trece prin una dintre cele mai acute crize de după 1989. Încă de la începutul anului, publicul a fost bombardat cu povești de groază despre starea sistemului sanitar. Medicii de familie, presupușii câștigători ai reformei sănătății, și singura categorie medicală care conform sondajelor susținea ferm procesul reformei, au intrat în grevă din cauza lipsei de fonduri. Presa și-a concentrat atenția asupra unei serii aparent interminabile de eșecuri medicale și administrative: de la Iași la Arad copiii mor din cauza echipamentului nefuncțional sau a infecțiilor intraspitalicești. Reflectând opinia publică, Kraft Jacobs Suchard, companie multinațională care a investit în România, a lansat la Pro TV o campanie pentru ajutorarea spitalelor de copii. Oricât de generoasă, această campanie a fost deprimantă, expunând imagini ale unei decăderi șocante. În fine, spitale din diferite părți ale țării au anunțat că se confruntă cu o gravă criză financiară. Un spital de psihiatrie a făcut public faptul că se confruntă cu o serie de evadări din cauză că nu își permite să plătească paza adecvată. Criza a atins apogeul când spitalul Fundeni, unul dintre cele mai prestigioase instituții din domeniu, a anunțat că nu își poate achita factura la apă.

În timp ce multe dintre aceste cazuri pot fi atribuite unei administrări extrem de deficitare, e clar că totuși cauze sistemice sunt de vină pentru o creștere atât de alarmantă a problemelor de finanțare. Mai important încă, guvernul pare să nu reacționeze la problemele furnizorilor sanitari, politica lui nu reușește să atingă cauzele acestei crize și este mai degrabă irelevantă pentru problemele sistemului sanitar.

### **Logica reformei – întoarsă cu susul în jos**

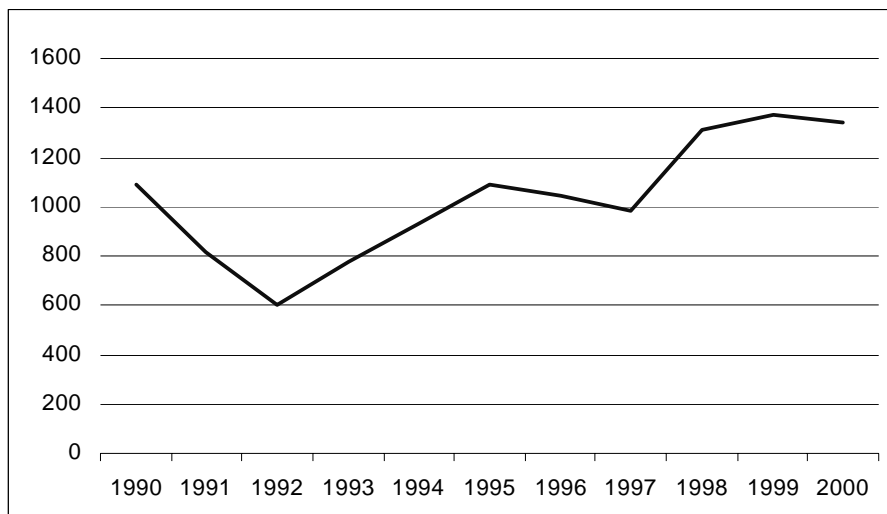
Reforma sistemului sanitar românesc ținea să crească cuantumul resurselor alocate sănătății și să deplaseze accentul de la îngrijirea spitalicească la asistența primară. La patru ani de la introducerea la scară națională a noului sistem de finanțare – asigurările sociale – resursele alocate sănătății au crescut substanțial. În ciuda unei rate de utilizare comparabile, spitalele încă mai consumă un cuantum mai mare din aceste resurse. Acest lucru se datorează lipsei de stimulente eficiente de control al prețului într-un sistem necompetitiv, dominat de doctorii din spitale. Situația prezintă riscul reducerii excesive a cheltuielilor pentru asistența primară – element esențial pentru strategia reformei – și pentru medicamentele subvenționate – problemă socială de maximă importanță.

Procesul reformei a avansat în asistența primară, care a fost practic privatizată prin introducerea medicului de familie și transformarea sistemului de finanțare într-unul bazat în principal pe capitație. Un progres mult mai redus s-a înregistrat în sectorul spitalicesc. Problema proprietății e încă neclară, iar finanțarea e încă bazată pe bugete istorice. Fondurile de sănătate, care teoretic sunt cumpărătorii serviciilor de sănătate și trebuie să contracteze furnizorii, nu au reușit să acționeze selectiv și au avut un impact limitat asupra comportamentului furnizorilor.

### **Finanțarea sănătății**

Chiar și în valori absolute, creșterea resurselor realizată prin asigurările sociale este substanțială. Tabelul 1 prezintă evoluția cheltuielilor de sănătate calculate în dolari. Nivelul absolut al cheltuielilor a scăzut odată cu începerea tranziției – proporția din PIB a rămas constantă, dar PIB s-a contractat. Introducerea asigurărilor sociale a dus la o creștere de aproximativ 25% față de 1990, și de peste 30% față de 1997 (ultimul an dinaintea introducerii finanțării prin asigurări sociale).



**Fig. 1. Evoluția cheltuielilor de sănătate – valori absolute**

În valori relative, valoarea totală a cheltuielilor de sănătate a crescut de la aproximativ 3% din PIB la începutul anilor 1990 la aproape 5% în prezent.

### Sectorul spitalicesc

România a intrat în reformă cu un sector spitalicesc supra-dimensionat, problemă cu care se confruntau însă și majoritatea țărilor din această parte a Europei. Indicatorii principali folosiți pentru a evalua eficiența sectorului spitalicesc sunt:

- Numărul de paturi
- Rata de ocupare
- Numărul internărilor
- Durata șederii

Conform ultimelor statistici, cifrele românești tind către valorile superioare din intervalul prognozat în ceea ce privește toți acești indicatori. Rata internărilor (cam 20/100 de persoane), și durata șederii (aproximativ 10 zile) sunt între cele mai ridicate din întreaga Europa. Rata ocupării (aproximativ 75%) pică în jumătatea inferioară, în timp ce numărul de paturi (peste 7/1000 persoane) se află în cea superioară.

În evaluarea acestei dinamici trebuie să luăm în calcul faptul că toate țările în discuție au o situație dificilă în sectorul spitalicesc: toate încearcă să reducă numărul de paturi, internările și durata șederii, și să crească rata ocupării. O situație puțin mai dificilă decât media lor e destul de problematică.

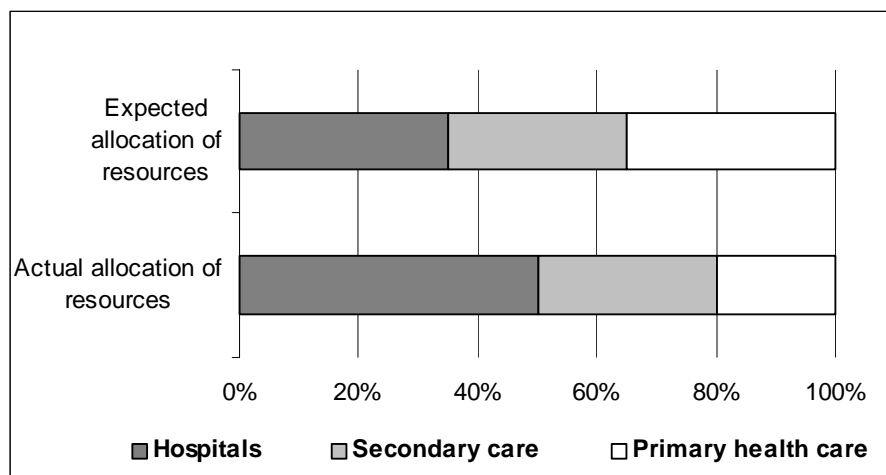
Totuși, este important că după 1990 acești indicatori au evoluat pozitiv. Numărul de paturi a scăzut sensibil, cu aproape 20%, în timp ce rata internărilor a rămas aproape aceeași. Acest lucru a crescut rata ocupării. Durata șederii a scăzut cu 15%.

Cea mai importantă concluzie din perspectiva finanțării este că indicatorii de utilizare nu au evoluat negativ. Acest lucru indică faptul că presiunile pentru creșterea cheltuielilor nu derivă din existența unui număr mai mare de cazuri.

### Finanțarea spitalelor

În Fig. 2 sunt listate așteptările artizanilor reformelor cu privire la alocarea resurselor în interiorul sectorului sanitar. Putem vedea clar transferul intenționat de resurse de la sectorul spitalicesc către asistența primară.

Fig. 2. Rezultatele așteptate: strategia reformei din 1997



Sursa: BASYS, 1997

Fig. 3 prezintă tocmai actuala criză a alocării resurselor în interiorul sectorului sanitar. În paralel cu cheltuielile reale sunt prezentate prevederile contractului cadru (CC, încheiat la începutul anului), și ale bugetului de vară – corecția bugetului de la mijlocul exercițiului bugetar (BC).

**Fig. 3. Cheltuielile de sănătate: comparație între cheltuielile reale și cuantumul prevăzut de Contractul Cadru (CC), și bugetul revizuit de la mijlocul semestrului**

| Tip serviciu              | 1998<br>Real<br>(%) | 1999<br>CC (%) | 1999<br>BC<br>(%) | 1999<br>Real<br>(%) | 2000<br>CC (%) | 2000<br>BC<br>(%) | 2000<br>Real<br>(%) | CC<br>2001<br>(%) |
|---------------------------|---------------------|----------------|-------------------|---------------------|----------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Asistență primară         | 9,01                | 15,5           | 9,48              | 9,05                | 14,5-15        | 9,78              | 9,51                | 14,5-15           |
| Ambulatoriu               | 5,85                | 11,75          | 6,62              | 6,11                | 8,75           | 7,85              | 7,23                | 8,75              |
| Spitale                   | 67,25               | 40,00          | 61,24             | 64,18               | 59-61          | 63,99             | 65,48               | 50-53             |
| Medicamente subvenționate | 6,81                | 20,0           | 9,32              | 8,03                | 10-11          | 12,83             | 12,41               | 10                |
| Stomatologie              | 2,66                | 4,25           | 2,76              | 2,36                | 2,5-3          | 1,58              | 1,43                | 3                 |
| Servicii de reabilitare   | 0,82                | 1,00           | 1,17              | 1,11                | 1              | 0,63              | 0,65                | 1-1,2             |
| Proteze                   | 3,23                | 3,00           | 0,62              | 0,28                | 1              | 0,33              | 0,28                | 1                 |
| Servicii de ambulanță     | 4,32                | 4,50           | 3,80              | 3,67                | 3-4            | 3,00              | 3,00                | 3                 |
| Programe de sănătate      | 0,06                | 0              | 4,99              | 5,20                | 0,1-1          | 0,00              | 0,00                | 8                 |
| Total                     | 100                 | 100            | 100               | 100                 | 100            | 100               | 100                 | 100               |

În fiecare an, procentul alocat spitalelor a crescut în bugetul de vară și a fost depășit de cheltuielile reale. Inversul este valabil pentru asistența primară și cheltuielile pentru medicamente. Aceste date indică inabilitatea sectorului bugetar de a respecta constrângerile impuse de buget. Trebuie reținut că resursele care sunt de fapt cheltuite au fost dintotdeauna mai puține decât cele estimate: venitul real a fost mai mic în fiecare an comparat cu cuantumul din bugetul de vară. Acest lucru s-a transformat în cheltuieli mai mici decât cele prevăzute. În consecință, resurse mai mari decât cele prevăzute pentru cheltuielile spitalelor înseamnă resurse reale mai puține decât cele prevăzute pentru asistența medicală primară și medicamente. Din câmpioana reformei, asistența primară a devenit Cenușăreasa alocațiilor de la buget.

**Fig. 4. Veniturile și cheltuielile Fondurilor de Sănătate 1998-2000**

| Miliarde lei     | 1998            |                  |      | 1999            |                  |       | 2000            |                  |
|------------------|-----------------|------------------|------|-----------------|------------------|-------|-----------------|------------------|
|                  | Legea bugetului | Bugetul Corectat | Real | Legea bugetului | Bugetul Corectat | Real  | Legea bugetului | Bugetul Corectat |
| Venit            | 10296           | 9541             | 8372 | 11967           | 20443            | 18386 | 26725           | 29002            |
| Total cheltuieli | 7626            | 7584             | 7403 | 11368           | 16997            | 15958 | 23907           | 25261            |
| Fond rezervă     | -               | -                | -    | 598             | 962              | 806   | 1336            | 1450             |
| Bilanț           | 2669            | 1957             | 969  | 0               | 2484             | 1622  | 2292            | 2292             |

Pentru a pune datele în context, în Fig. 5 este prezentată criza resurselor pe sectoare în asistența medicală pentru țările OCDE.

**Fig. 5. Criza cheltuielilor publice de sănătate pe sectoare în țările OECD**

| Cheltuielile publice pe sectoare de sănătate din totalul cheltuielilor publice de sănătate (%) | Median | Mediu | Maxim | Minim |
|--|--------|-------|-------|-------|
| Spitale  | 52     | 54    | 78    | 30    |
| Medicamente  | 12     | 13    | 27    | 6     |
| Servicii ambulatorii   | 20     | 21    | 40    | 8     |

Grav este faptul că România cheltuie, în termeni relativi, mai mult pentru spitale și mai puțin pentru asistența primară și medicamente, decât majoritatea țărilor OCDE. În plus, trebuie reținut că această statistică se bazează pe cheltuielile fondurilor de sănătate. Dacă ar fi luate în considerare și restul de 20% din cheltuielile publice, resursele alocate spitalelor ar fi încă și mai mari.

Acest lucru e cu atât mai surprinzător dacă luăm în calcul faptul că la începutul anilor 1990 România avea, alături de Cehia, cele mai mari cheltuieli pentru medicamente. Ar fi normal ca o țară precum România să cheltuie un procentaj mai mare pentru medicamente, pentru că prețul bunurilor comercializabile precum medicamentele variază mai puțin între țări decât prețul forței de muncă.

Prin urmare sectoarele care folosesc proporțional mai multă forță de muncă ar trebui să folosească o proporție mai mică din resurse în România, în comparație cu Europa Occidentală.

### **Lipsa stimulentei**

Originea problemei rezidă în lipsa la nivelul spitalelor a stimulentei instituționale adecvate pentru limitarea costurilor. Sectorul spitalicesc este foarte puternic din punct de vedere politic, pentru că încorporează elita profesiei medicale. Problema e agravată de faptul că membri ai acestei elite formează cercurile de decizie la toate nivelele sistemului sanitar: administratori sanitari, Ministerul Sănătății, fonduri de sănătate, facultățile de medicină și majoritatea politicienilor care se ocupă de sănătate.

Lipsa competiției între fondurile de sănătate (care sunt monopoluri regionale și prin urmare nu trebuie să concureze pentru clienți) creează un mediu instituțional în care nu există stimulente pentru ca fondul de sănătate să impună constrângeri severe de buget asupra spitalelor. Strategia dominantă e o alianță a cumpărătorului cu furnizorul pentru a transfera costurile la buget.

În plus, autonomia directorilor de spitale e limitată, ceea ce împiedică chiar și măsurile de restructurare inițiate de administratori cu simțul datoriei. Mai mult,

singurul instrument pentru motivarea administratorilor este amenințarea (destul de grosieră) cu concedierea, cât timp nu sunt disponibile planuri de stimulare.

### **Planurile de reformă ale guvernului**

Conducerea Ministerului Sănătății și Familiei a identificat ca prioritate reforma sectorului spitalicesc. Este mai puțin clar totuși dacă factorii de decizie înțeleg mecanismul care a dus la criza actuală, și dacă da, modul în care politicile anunțate vor îmbunătăți situația actuală.

Inițiativele principale constau în schimbarea sistemului de finanțare prin introducerea grupurilor de diagnostic (DRG), și privatizare parțială. Teoretic, bazarea finanțării pe compoziția cazurilor mai degrabă decât pe costurile reale ar încuraja spitalele să fie mai eficiente. Problema este că DRG ar putea duce la intervenții mai eficiente, dar nu ar rezulta neapărat o scădere a costurilor per total. În plus, implementarea completă a DRG e un proces foarte complicat, care va dura ani întregi. Acest lucru e dovedit de experiența Ungariei, prima țară fostă comunistă care a folosit această metodă. Prin urmare, oricâte beneficii ar aduce, DRG nu va fi o soluție pe termen scurt.

Privatizarea e o problemă mai complicată. Dacă privatizarea înseamnă externalizarea unor servicii, sau chiar privatizarea serviciilor tip hotel, atunci va îmbunătăți eficiența. Privatizarea parțială a facilităților tip hotel, prezintă totuși riscul ca o parte a costurilor acestor servicii private, să fie transferate segmentului public al spitalului. O variantă mai bună ar fi chiar privatizarea spitalelor în totalitate (sau înființarea de spitale particulare).

În timp ce ambele politici au aspecte pozitive, ele nu reușesc să rezolve problema limitării costurilor spitalicești și crizele care se conturează în asistența primară și farmaceutică.

### **O nouă lege a spitalelor**

Actuala lege a spitalelor se remarcă mai degrabă prin problemele pe care nu reușește să le rezolve decât printr-o reformă coerentă. Ca un semnal al gravității crizei sectorului spitalicesc, Parlamentul are acum în față două noi proiecte ale legii spitalelor. Unul vine de la Ministerul Sănătății și Familiei, iar celălalt este înaintat de Colegiul Medicilor (asociația profesională a medicilor). Cele două proiecte au multe similarități. Principala inovație adusă de guvern este de a crește autonomia financiară a spitalului, permițându-i să împrumute până la 15% din

venitul contractat, cu condiția ca nivelul total al datoriilor să nu depășească 20% din bugetul anual. Colegiul Medicilor merge mai departe, permițând ca deprecierea să fie considerată ca și cost.

Totuși, ambele proiecte nu reușesc să ofere soluții unor probleme fundamentale:

- Proprietatea asupra spitalului

Alternativele sunt de a le transfera administrației locale, sau, și mai bine, să li se asigure statutul de organizații non-profit autonome.

- Autonomia financiară

În ciuda permisiunii de a împrumuta, administrația spitalului va continua să aibă opțiunile limitate și mai ales să nu dispună de stimulente pentru o viziune atotcuprinzătoare din punct de vedere financiar. Ambele proiecte mențin situația în care managementul nu are interesul să fie econom în privința costurilor non-operaționale (ex.: costurile de capital, investițiile), care sunt asigurate de guvernul național sau de autoritățile locale (cumpărarea de echipament, și dezvoltarea sunt finanțate de bugetul central, în timp ce reparațiile și cheltuielile de întreținere sunt asigurate de administrația locală). Acest lucru contrastează cu situația costurilor operaționale care sunt acoperite de Casa Județeană de Asigurări de Sănătate, conform Contractului Cadru, și care au o legătură cu indicatorii de performanță (utilizare).

Efectele controlului mai sever previzionat asupra abilității conducerii de a acumula arierate nu vor avea o influență prea mare decât dacă se schimbă structura stimulentelelor.

### **Concluzii:**

Cheltuielile spitalicești au scăpat de sub control și acaparează resursele destinate pentru produse farmaceutice și asistență primară. În ciuda finanțării îmbunătățite pe ansamblu pentru sănătate și a faptului că nu s-au înregistrat creșteri în ratele de utilizare, spitalele consumă o cantitate tot mai mare din resursele alocate sănătății. România, în ciuda salariilor mici, se găsește în situația paradoxală de a aloca spitalelor o proporție mai mare din resursele publice destinate sănătății decât țările OCDE. Această situație prezintă riscuri sociale și politice clare. În plus, se subminează rolul asistenței primare de campioană a reformei.

Iniţiativele guvernului cu privire la sectorul spitalicesc nu reuşesc să rezolve problema limitării costurilor. În timp ce trecerea la finanţare pe baza compoziţiei cazurilor (DRG) şi privatizarea au aspecte pozitive, efectele lor nu vor fi vizibile decât peste câţiva ani. Privatizarea parţială (spre deosebire de privatizarea completă) ar putea chiar să agraveze situaţia.

Noile proiecte pentru legea spitalelor cresc flexibilitatea financiară a administraţiilor. Includerea costurilor de depreciere în evidenţa contabilă, propusă de Colegiul Medicilor, este în mod special de apreciat. Totuşi, nu s-a mers suficient de departe:

- Abilitatea de a finanţa investiţii e constrânsă de limitele asupra împrumuturilor.
- Nu există factori motivanţi pentru administratori; în schimb, totul se bazează pe controale administrative.
- Problema proprietăţii nu e rezolvată.

### **Recomandări:**

Natura necompetitivă a fondurilor româneşti de asigurări de sănătate va crea întotdeauna probleme legate de stimulente. Acestea pot fi totuşi parţial rezolvate prin:

- Clarificarea problemei proprietăţii asupra spitalelor, transferându-le administraţiei locale sau chiar conferindu-le statutul de organizaţii non-profit independente.
- Crearea de stimulente pentru ca administratorii să aloce eficient toate fondurile, prin finanţarea cheltuielilor de capital şi a celor operaţionale conform aceluiaşi mecanism (ex: de la Fondul de Asigurări de Sănătate)
- Crearea de planuri de motivare a administraţiei spitalului, planuri care să recompenseze performanţa.

Lista de figuri

|   |    |
|---|----|
| POLITIC.....  | 6  |
| Fig. 1. Model explicativ pentru încrederea în guvern.....   | 7  |
| Fig. 2. Percepția corupției politice.....   | 8  |
| Fig. 3. Percepția conflictului politic.....   | 8  |
| Fig. 4. Opinia publică față de modul de alegerea a președintelui.....   | 13 |
| Fig. 5. Opinia publică asupra numărului de parlamentari.....  | 14 |
| Fig. 6. Imagine comparativă asupra constituțiilor din Europa post-comunistă.....  | 15 |
| ECONOMIE.....   | 18 |
| Fig. 1. Veniturile fiscale ca pondere în PIB, 1999-2000 (medie).....  | 26 |
| Fig. 2. Evoluția comerțului exterior.....   | 28 |
| Fig. 3. Indicii producției industriale, ajustați în funcție de numărul de zile lucrătoare.....  | 29 |
| Fig. 4. Caracteristici ale lanțului de producție în economia românească.....  | 29 |
| Fig. 5. Productivitate, salarii și prețuri, martie 2002 față de martie 2001.....  | 30 |
| SOCIAL.....   | 31 |
| Fig. 1. Evoluția cheltuielilor de sănătate – valori absolute.....   | 33 |
| Fig. 2. Rezultatele așteptate: strategia reformei din 1997.....   | 34 |
| Fig. 3. Cheltuielile de sănătate: comparație între cheltuielile reale și cuantumul prevăzut de Contractul Cadru (CC), și bugetul revizuit de la mijlocul semestrului..... | 35 |
| Fig. 4. Veniturile și cheltuielile Fondurilor de Sănătate 1998-2000.....  | 35 |
| Fig. 5. Criza cheltuielilor publice de sănătate pe sectoare în țările OECD.....   | 36 |



*Acest raport, ca și numerele anterioare pot fi găsite pe internet, în limba engleză,  
pe site-ul PNUD*

*<http://www.undp.ro/>*

*Acest raport, ca și alte publicații SAR sunt disponibile (atât în română cât și în  
engleză) la site-ul SAR,*

*<http://sar.euroweb.ro>*

*Puteți solicita aceste materiale în format electronic sau pe suport de hârtie la  
[sar@starnets.ro](mailto:sar@starnets.ro)*

*Dacă în raport nu se face o altă mențiune, textele incluse în acest număr au fost  
redactate de experți ai Societății Academice din România. La acest număr au  
contribuit: Sorin Ionita, Liviu Voinea, Daniel Daianu și Alina Mungiu Pippidi;  
asistenți de cercetare: Cristian Ghinea și Victoria Timofte.*

*Sondajele de opinie publică sunt concepute și analizate de Alina Mungiu Pippidi și  
sunt executate de CURS – Centrul de Sociologie Urbană, condus de Dorel  
Abraham*