

RAPORT DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ ANUALĂ 2006

Editat de

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA



Martie 2006

Societatea Academică din România (SAR)
Str Mihai Eminescu 61,
București, România
++4021-2111477
office@sar.org.ro
www.sar.org.ro

Cuprins

PROGNOZE

1. PROGNOZE ECONOMICE 2006

ECONOMIE

8. ECONOMIA ROMANEASCA: CE ESTE DE URMARIT IN 2006? *Daniel Dăianu*

ADMINISTRATIE

20. TRANSPARENTA FARA COMPETENTA ? FORMELE, NU FONDUL, DOMINA REFORMA ADMINISTRATIVA IN ROMANIA *Alina Mungiu Pippidi*

EUROPA

25. ABSORBȚIA FONDURILOR UE. O MASURA A CAPACITĂȚII ADMINISTRATIEI SI SECTORULUI PRIVAT *Sorin Ioniță*
-

NOTĂ

Opiniile exprimate în acest raport aparțin autorilor și nu implică răspunderea membrilor sau finanțatorilor Societății Academice din România.

Alte rapoarte asupra guvernării editate de SAR, studii de opinie publică și politici publice, împreună cu trimestrialul de științe politice PolSci, se găsesc la www.sar.org.ro

Rezumat

În viziunea analiștilor SAR, anul 2006 va fi mai cuînd bun, cu reducerea inflației și a deficitului de cont și o creștere economică rezonabilă. La începutul anului 2006 se constată o tendință de accelerare a unor reforme, mai ales în domeniul justiției și luptei cu corupția și crima organizată, pentru a evita clauzele de salvagardare și a convinge Uniunea Europeană că România este pregătită pentru aderare. Aceste eforturi sînt reale și conduse de oameni bine intenționați. Indiscutabil în România anului 2006 există un climat al competiției economice mai sănătos decît în 2004, presa, societatea civilă și mai nou chiar și procuratura sînt mult mai active în a demasca corupția la nivel înalt. Acest număr al raportului anual de monitorizare a guvernării nu ia în discuție aceste tendințe pozitive recente, deși le recunoaște, ci privește mai ales unele situații consolidate, care riscă să aibă un efect negativ asupra performanței României în momentul aderării și după aceea. SAR analizează capacitatea de absorbție a fondurilor europene și transparența în administrație. Sondajul realizat de SAR asupra administrației din România arată că performanța administrativă *a crescut față de anul 2003, dar această creștere este mai mult cantitativă și haotică decît calitativă și ordonată*. Multe instanțe ale statului trăiesc într-o deplină inconștiență asupra dificultăților de care se vor lovi cînd vor fi puse în situația de a absorbi fondurile europene care vor crește treptat. Fără un efort politic uriaș de a crește capacitatea administrației din România, există un risc considerabil ca fondurile cîștigate la Consiliul European din 2005 pentru care ne-am bucurat să nu ajungă pînă la urmă decît în mică măsură în țara noastră. Riscăm, cu alte cuvinte, să pierdem un plan Marshall mai generos decît planul Marshall original, datorită capacității încă insuficiente a administrației noastre.

PROGNOZE

Ca la începutul fiecărui an, în februarie 2006 SAR a intervievat un panel de experți¹ în economie solicitându-le opinia privind evoluțiile cele mai importante în acest an. Am inclus de asemenea câteva întrebări deschise referitoare la tendințele semnificative în economie. Această secțiune introductivă vă prezintă o scurtă sinteză a răspunsurilor primite.

PRINCIPALII INDICATORI MACRO IN 2006

	Medie	Marjă (min-max)
Creștere PIB, %	4.6	3 – 5
Rata inflației, %	7.1	6 – 8
Cursul RON/Euro la 31 Dec 2006	3.48	3.42 – 3.65
Deficit de cont, %	8.2	7 – 9.5
Deficit bugetar, %	0.8	0.5 – 1.5
Creștere indice bursier BET, %	28	20 – 35

În general, se remarcă prudența foarte mare în prognoze a panelului nostru, care în linii mari are cam aceeași componență ca în urmă cu un an. Calamitățile naturale au dus la o încetinire neprevăzută economiei pe anul trecut, ceea ce a infirmat unele cifre prognozate de noi pe 2005: creșterea a fost de sub 5%, față de media de 6.2% dată de noi în ianuarie 2005; indicele BET al bursei de valori a urcat doar cu 51% față de o medie prognozată de 62%. Pe de altă parte, trebuie spus că chiar și așa prognozele SAR au fost mai aproape de valorile reale decât altele la acea dată, oferite de exemplu de EIU. În plus, am ghicit bine rata inflației și am fost mai pesimiști decât era cazul în privința deficitului bugetar.

¹ Suntem recunoscători următorilor experți pentru că au răspuns la solicitarea noastră: Lucian Albu, Institutul de Prognoză Economică; Bogdan Baltazar, Baltazar, Bloom & Pîrvulescu; Radu Crăciun, analist senior ABN Amro; Florin Cîțu, economist șef, ING Bank; Daniel Dăianu, profesor, ASE; Aurelian Dochia, director general, SGG corporate finance; Cătălin Păuna, economist, Misiunea Băncii Mondiale; Florin Pogonaru, președinte, Asociația Oamenilor de Afaceri; Ilie Șerbănescu, analist economic.

Anul acesta, după cum ne spunea unul din analiștii incluși în panel, prognozele pleacă de la început de pe o bază mai rezervată, în sensul că ne așteptăm de la început ca ceva să nu meargă perfect: fie vremea să ne joace iar feste, producând pagube în agricultură și infrastructură; fie ca prețul energiei să continue să crească, aspect pe care în urmă cu un an nu l-am luat prea serios în considerare. Cu această nouă stare de spirit bine înrădăcinată printre comentatori și întreprinzători, luați cifrele din tabel ca pe un plafon minim de performanță a economiei, față de care surprizele sun de așteptat mai curând în sus decât în jos – deși, bineînțeles, nimic nu este exclus.

O altă diferență de remarcat față de anul trecut este aceea că dispersia estimărilor tinde să scadă, deci cifrele să fie mai strâns adunate în jurul mediilor, ceea ce este un semn de stabilizare a așteptărilor și reducere a imprevizibilității, semn de normalizare economică. Cu excepția a doi din cei nouă paneliști, care sunt mai pesimiști în privința creșterii, predicția pentru PIB este că va urca cu un procent similar celui din 2005: undeva între 4.5 și 5%. Toată lumea este însă de acord că inflația va fi peste cea luată ca țintă de BNR, media noastră pentru 2006 fiind 7.1%.

Cu o singură excepție, toată lumea așteaptă o ușoară apreciere a RON față de Euro, cursul la sfârșitul anului fiind văzut undeva în jur de 3.45. Implicit, recomandarea SAR ar fi să mizați în continuare pe leu pentru economisire și investire. Dar nu atât în depozite bancare, unde dobânzile vor continua să fie mici, posibil sub inflație uneori, ci, de exemplu, pe piața de capital: indicele BET este prognozat să urce în medie cu 28%. Cu o alegere bună a portofoliului, chiar și această cifră e ușor de bătut.

În fine, discrepanța între deficitul bugetar (mic) și cel de cont (mare) arată că, la fel ca anul trecut, problema mare a României este nu atât cheltuiala guvernamentală cât slăbiciunea economiei interne, care nu reușește să ofere pieței domestice produsele pe care aceasta le vrea, și ca atare importurile continuă să crească. Totuși economia s-a diversificat mult față de acum câțiva ani, deci probabil că această judecată globală e reducăționistă: există multe feluri de importuri, din care o parte chiar sunt aducătoare de productivitate; iar pe de altă parte eficientizarea și sporirea valorii adăugate pe unitatea de muncă, deși dorite și stabilite ca obiectiv de toată lumea, sunt uneori blocate prin politici deliberate, din considerente sociale.

Care anticipați că va fi principala dificultate de natură economică cu care se va confrunta guvernul în 2006?

Această întrebare deschisă a produs anul acesta cea mai mare varietate de răspunsuri de până acum: între cei nouă paneliști cu greu se pot găsi două-trei opinii care să coincidă. Interpretarea pesimistă a acestei situații ar fi că problemele economice cu care se confruntă guvernul se înmulțesc. Interpretarea optimistă ar fi că nici una din probleme nu este atât de serioasă și iminentă încât să declanșeze un răspuns automat și unanim. În funcție de domeniul în care lucrează, fiecare tinde să vadă alte priorități. Cu alte cuvinte, și legat de ce spuneam mai sus, economia românească se diversifică, deși dezechilibrele persistă. Răspunsurile primite sugerează gruparea problemelor în două categorii.

Urgente / pe termen scurt:

- Deficitul comercial datorat creșterii importurilor;
- Presiunile inflaționiste și diferențialul încă mare dintre dobânda activă și cea pasivă; dobânzile real negative;
- Controlarea creșterilor salariale în sectorul public.

Pe termen mediu:

- Majorarea prețurilor la energie și creșterile salariale combinate cu stabilitatea relativă a cursului de schimb vor crea probleme de competitivitate a exporturilor;
- Încetinirea creșterii economice datorată scăderii exporturilor;
- Lentoarea cu care demarează programele de mari investiții în infrastructură, de care mai mult se vorbește;
- Dificultatea sporirii procentului din PIB colectat la buget, care poate duce la mărirea unuia din impozitele principale (TVA, sau venit/profit).

Ce schimbări importante față de situația de acum (feb 2006) credeți că va aduce revizuirea Codului Fiscal, programată să intre în vigoare în ianuarie 2007?

Spre deosebire de prima întrebare, aici există o oarecare convergență în opinii în plan normativ: toată lumea e de părere că prioritatea guvernului trebuie să fie sporirea veniturilor colectate la bugetul consolidat ca % din PIB, cu cel puțin 3-4% peste cele aproximativ 30% realizate acum. Aceasta datorită necesității de a cofinanța programele de pre-aderare și post-aderare, precum și alte politici interne care țin de alinierea la *acquis*-ul comunitar.

Însă cu privire la ceea ce se va întâmpla în realitate, aici opiniile membrilor panelului diferă:

- Aproximativ jumătate cred că va crește cumva unul din impozitele mari: înclinația fiind mai curând către TVA, dar nefiind exclusă aducerea cotei unice la 18% (acolo unde trebuia să fie de la început, la fel ca și impozitul pe profit, după cum comenta unul din analiști, coborârea lor excesiv de mult, până la 16%, fiind lipsită de rațiune și considerată o gafă). De asemenea, este percepută ca urgentă și necesară lărgirea bazei de impozitare pe venit, prin includerea veniturilor agricole (și, probabil, a pensiilor mari). Unii văd aceste majorări de impozite făcute până în 2007 – deci, practic, la revizuirea Codului Fiscal din acest an; alții cred că trebuie să facă parte dintr-o strategie pe termen mai lung, corelată cu cea de investiții, care să privească înainte cel puțin doi-trei ani.
- Și ceilalți paneliști susțin necesitatea ajustării în sus a impozitelor mari, dar nu cred că guvernul actual va fi suficient de decis pentru a o face, cel puțin nu în 2007. Este posibil ca, nu neapărat în contrapartidă cu această indecizie, revizuirea din 2006 a Codului Fiscal să aibă în vedere reaşezarea altor impozite mai mici, precum cele pe proprietate (terenuri, case, vehicule), și introducerea altora punctuale (de mediu, etc). Acestea nu vor avea impact major la nivel macro, dar pot avea impact semnificativ în sectorul sau nivelul administrativ respectiv: de exemplu prin sporirea veniturilor proprii ale administrațiilor locale.

Care este indicatorul / elementul / trendul în economia românească actuală ce vi se pare extrem de important și despre care credeți că nu se vorbește destul în momentul de față?

Surprinzător, la această întrebare care este cea mai generală dintre toate, avem o convergență remarcabilă către două teme legate între ele:

- Structural și pe termen lung, nu se discută destul de mult despre **modernizare** și deficitul României din acest punct de vedere, cu tot ce înseamnă asta: lipsa de infrastructură; risipa energetică, în special în sectorul utilităților; înapoierea tehnologică generală a economiei, datorită moștenirii industriale proaste și a politicilor greșite care au descurajat capitalul străin de calitate (firme multinaționale). Toate acestea duc la energo-intensivitate, productivitate a muncii mică, o slabă utilizare a capitalului uman disponibil – și finalmente competitivitate externă scăzută.
- Conjunctural și pe termen scurt, nu se discută suficient de mult motivele pentru care, într-o economie în care consumul a explodat iar politica fiscală tocmai a fost relaxată, managerii români sunt tot mai pesimiști în timp ce investițiile sunt în încetinire.

În plus, s-a mai menționat ca temă pe nedrept ignorată chestiunea absorbției fondurilor UE în România, care în sine reprezintă un indicator al consecvenței acțiunii guvernamentale și o măsură complexă a capacității instituționale în sectorul public și privat.

ECONOMIE

Economia românească: ce este de urmărit în 2006

Evoluția economiei românești s-a aflat în ultima perioadă sub influența a două seturi de factori: unul care, teoretic, încurajează schimbările structurale - astfel de factori sunt schimbările prețurilor relative, o mai bună guvernare datorită diseminării bunelor practici și privatizării etc.; și un alt set de factori care se referă la corelarea politicilor și la implementarea de noi politici. Printre cele din urmă, se numără reforma politicii fiscale, continuarea liberalizării contului de capital, și tintirea directă a inflației ca nou regim al politicii monetare. O veste bună este că rating-ul de *investment grade* obținut de la Fitch și S&P nu a fost invalidat în ciuda unui an foarte dificil. Mai mult, convergența nominală a avansat comparativ cu noile țări membre UE. Există însă tendințe în economia românească care ar trebui să dea de gândit factorilor de decizie: încetinirea considerabilă a ritmul dezinflației, creșterea rapidă a deficitelor externe și slăbirea drastică a creșterii producției industriale sunt cele mai importante. Această scurtă analiză nu este un exercițiu de prognoză, *par excellence*. În schimb, aduce în atenție o serie de probleme care vor avea probabil impact asupra politicilor economice și asupra rezultatelor acestora în 2006; totodată analiza emite și câteva opinii asupra provocărilor pe termen mediu.

1. Șocurile pe partea de ofertă și dinamica producției

Producția industrială a crescut cu mult mai puțin în 2005 față de anul anterior; a crescut cu aproximativ 2% în timp ce PIB a crescut probabil cu aproximativ 4.0 % pentru tot anul 2005 (**Tabelul 1**)². Parțial, aceasta se explică prin impactul inundațiilor omniprezente din acest an. Pe de altă parte, este plauzibil să susținem că industria românească și, mai ales o parte din sectoarele ei, au fost lovite dur de o serie de șocuri puternice: aprecierea

² Serviciile și construcțiile s-au dezvoltat considerabil mai repede decât producția industrială, ele fiind susținute de un avant extraordinar al creditului bancar și de creșterea puternică a consumului.

masivă a monedei naționale, creșterea tarifelor la energie către nivelele din UE, sistarea ajutoarelor de stat, competiția mai dură pe piața internă, ridicarea barierelor pentru importurile europene de textile din China, (textilele sunt un bun de export important al României pe piețele din EU). Aș adăuga aici și dificultățile pe care numeroase companii românești le au în alinierea lor la cerințele acquis-ului comunitar (de exemplu în domeniul protecției mediului).

Creșterea salariilor³ a afectat considerabil competitivitatea producției românești. Calcule care combină impactul aprecierii RON și al creșterii salariilor arată că rata reală efectivă de schimb (ce se bazează pe costul unei unități de forță de muncă) a urcat cu mai mult de 30% din noiembrie 2004.⁴ Aceasta înseamnă că cu cât mai mult situația pieței interne se aliniază reperelor din UE, cu atât mai dificil este pentru numeroase companii autohtone să se supună noilor condiții de piață. Și aceasta s-a văzut în creșterea mai mică a producției și a PIB-ului.

O întrebare se ivește imediat: ce vor face companiile autohtone în perioada următoare? Sau, a ajuns oare producția industrială la punctul minim sau la nivelul cel mai jos la care se petrec modificările cu toate costurile lor dureroase? Dacă punctul minim nu a fost încă atins, se poate să vedem valori și mai scăzute în lunile următoare⁵; curba consumului din ultimele luni ale anului, cu influența ei asupra anumitor sectoare și servicii industriale, poate induce în eroare. Dacă aceasta este situația, atunci creșterea PIB în 2006 ar putea fi chiar mai mică decât în 2005, și anume sub estimarea de circa 4%. La încetinirea creșterii PIB din anul acesta ar putea contribui și aprecierea monedei naționale și noile creșteri la tarifele energiei⁶. Pe de altă parte, dacă s-a atins limita inferioară, creșterea producției industriale poate începe din nou în 2006, chiar dacă această creștere ar fi probabil mai vizibilă în al doilea trimestru al anului. O absorbție mai rapidă a șocurilor ar ajuta și la îmbunătățirea evoluției PIB, lucru la care ar putea contribui și o recoltă mai bună (recolta de anul trecut a scăzut cu 12% față de 2004). Mai multe lucrări de infrastructură ar putea de asemenea îmbunătăți activitatea economică și creșterea PIB-ului⁷.

Un semnal de alarmă este însă necesar: creșterea productivității nu a fost impresionantă în 2005, ceea ce ar trebui să calmeze un optimism exacerbat.

³ De exemplu, calculat în euro, salariile funcționarilor publici și ale altor angajați din sectorul public au crescut cu mai mult de 40% din octombrie 2004.

⁴ În noiembrie 2004 BNR, a permis o evoluție mai liberă a ratei de schimb pentru moneda națională. Astfel RON s-a apreciat rapid, în termeni nominali față de euro. În a doua jumătate a anului 2005, RON oscila la aproximativ 3.6, ceea ce sugerează că BNR a încercat să evite aprecierea "excesivă" a monedei naționale.

⁵ Un indice de încredere economică calculat de Grupul de Economie Aplicată pentru primul trimestru din 2006, arată o atitudine rezervată printre șefii companiilor românești (Buletin nr.5, București, februarie, 2006)

⁶ RON a urcat deja la sfârșitul lui februarie la sub 3.5. Acest trend a fost încurajat de o întarire a politicii monetare (creșterea la 8.5% de la 7.5% a ratei de politica monetară), de infuzia de capital speculativ rezultată.

⁷ Guvernul a anunțat o creștere substanțială a fondurilor pentru infrastructură în 2006, dar, în afară de autostrada Brașov-Borș, nici unul dintre celelalte proiecte anunțate nu vor începe probabil în prima jumătate a acestui an.

și formarea capitalului (investițiile fixe) nu a crescut suficient pentru a deveni o forță care să impulsioneze creșterea PIB-ului (în locul consumului)–vezi tabelul 1⁸. Toate aceste incertitudini ar plasa creșterea PIB-ului din acest an între 3.5-4.5%, cu un rezultat mai probabil spre limita inferioară a intervalului în cazul ca recolta nu va fi substanțial mai bună decât în 2005.

Pe termen mediu creșterea economică depinde esențialmente de mersul productivității, care la rândul ei este condiționată de profunzimea schimbărilor structurale (o disciplină financiară mai bună, un management mai bun, mai multe investiții și absorbția de tehnologie nouă, etc.). În acest context este de salutat că partea alocată pentru cercetare și dezvoltare din bugetul public a urcat la 0.4% din PIB în acest an, față de 0.27% în 2005; această cifră va urca la 0.7% în 2007. Companiile vor trebui, la rândul lor, să investească mai mult în cercetare și dezvoltare, în absorbția de noi tehnologii.

Tabelul 1: Indicatori macroeconomici de bază

	2003	2004	2005*	2006**
Creșterea reală a PIB (%)	5.2	8.3	4.0	3.5-4.5
Prețurile de consum (Dec-Dec, %)	14.1	9.3	8.6	6.5-7.5
șomajul	7.2	6.2	6.1	
deficitul de cont curent, % din PIB	-6.0	-8.7	-9.2	(-9.0)- (-9.2)
deficitul bugetului public	-2.3	-1.1	-0.8	(-0.5)- (-1.0)
economii totale, %GDP	16.9	14.3	13.0	
investiția internă brută, % of GDP	22.9	23.1	22.2	
rata de dobândă a BNR (sfârșitul perioadei), %	23.4	18.8	6.7	
rezerva de acoperire a importurilor	3.8	4.0	5.7	
datoria externă totală	34.1	36.3	34.5	

Surse: date BNR, FMI și proiecții personale

* estimate, ** prevăzute

2. Deficitele externe

Deficitul comercial a continuat să se mărească rapid crescând cu aproape 40% față de 2004; el a depășit 10 miliarde EURO în 2005. Extinderea rapidă a creditelor bancare și aprecierea RON au jucat un rol important în această privință. Deficitul de cont curent a atins aproape 6.8 miliarde EURO în 2005, ceea ce reprezintă aproximativ 9,2% din PIB.

Deficitele externe sunt rezultatul combinat al unor șocuri atât pe parte de ofertă cât și pe cea de cerere; în timp ce șocurile pe partea de ofertă (așa cum s-a arătat în secțiunea 1) au încetinit producția industrială, factorii legați

⁸ Investițiile fixe brute pot induce în eroare deoarece nu separă investițiile în clădiri noi de investițiile în echipament și utilaje; primele înregistrând o creștere masivă în ultimii ani.

de cerere (printre care explozia creditelor bancare, cota unică de impozitare și în special creșterea salariilor) au determinat creșterea consumului.

Explozia creditelor poate fi considerată principalul factor determinant pentru creșterea deficitelor externe. Expansiunea creditelor a avut loc în toate economiile în dezvoltare din spațiul european în ultimii ani. În aceste economii sub-bancarizate ratele profitului sunt excepționale comparativ cu nivelul mediu din UE și accesarea în UE este percepută ca o garanție pentru creșterea în timp a coerenței și performanței politicilor. Aceste motive sunt suficient de puternice ca să explice proliferarea creditelor bancare și ca urmare și mărirea deficitului comercial și a deficitului de cont curent. Mai mult, contribuția mare a creditelor neguvernamentale în lărgirea deficitelor de cont curent (în România, proporția acestora a atins aproape 90%) face ineficientă abordarea tradițională a FMI pentru reglarea deficitelor externe⁹; diminuarea deficitelor bugetare și chiar acumularea de surplusuri se dovedește ineficace în condițiile în care are loc liberalizarea contului curent ca precondiție pentru accesarea în UE.

În condițiile în care creșterea PIB-ului și a producției industriale a încetinit semnificativ anul trecut, se naște întrebarea: sunt asemenea deficite externe sustenabile? De fapt, sunt o serie de aspecte legate de creșterea deficitelor externe care trebuie clarificate. Astfel, îmbunătățirea mediocră a productivității economice din acest an pare să confirme îngrijorările pe care le-am exprimat în urmă cu câțiva ani în legătură cu o problema de competitivitate, mai precis: capacitatea economiei de a face față aprecierii masive a ratei de schimb datorată fluxului mare de bani trimiși de cei care lucrează în străinătate și a altor influxuri de capital atrase de intrarea României în UE (un fel de "boală olandeză"¹⁰)¹¹. Se poate argumenta că deficitele externe nu ar trebui să ne îngrijoreze considerând "naturală" creșterea creditelor bancare, iar prezența capitalului străin în industria bancară se presupune că asigură încredere față de persistența liniilor de creditare pe termen lung. Dar aceste argumente au limitele lor; în economia reală nu sunt străzi cu sens unic; iar corecții dureroase sunt inevitabile în momentul în care deficitele depășesc un anumit nivel¹².

Când se întâmplă, asemenea corecții implică o depreciere severă a ratei de schimb care ar putea reaprinde inflația și ar putea crea presiuni importante în bilanșurile bancare. Și să ne reamintim că dezinflația nu este suficient de

⁹ Acesta este un exemplu amplu ilustrat de crizele din Asia de sud-est din a doua parte a ultimei decade.

¹⁰ "Boala olandeză" se referă la o mană cerească care a atinge o țară (ex: descoperirea de resurse naturale vaste); creșterea rapidă a exporturilor de asemenea resurse (ex: petrol sau gaze) poate conduce la aprecierea excesivă a monedei naționale, cu efecte negative considerabile asupra exporturilor de bunuri prelucrate.

¹¹ Daianu, "Ne amenință o boală olandeză?" Ziarul Financiar, iunie, 2004 (reluat în Daianu, Pariul României, Ed. Compania, 2004, p.210). Vezi de asemenea D.Daianu and Ella Kallai, "Disinflation and monetary policy arrangements in Romania", William Davidson Institute Working Paper, November 2004 and in K.Liebscher et.al (ed.), "European Economic Integration and South East Europe", Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2005, pp.135

¹² Pentru contul curent limita poate fi situată acum în jurul a 9% din PIB având în vedere influxul existent și anticipat de capital stabil (inclusiv investiții directe străine), dar valoarea acestor limite este mai degrabă teoretică deoarece poate varia în funcție de context.

solidă în România. Sperăm totuși ca investițiile să crească și tehnologia nouă să îmbunătățească competitivitatea firmelor noastre. Atât timp cât indicatorii de vulnerabilitate a economiei românești (tabelul 2) sunt într-o formă bună, scenariile pesimiste sunt de luat în atenție pe termen mediu. Dar chiar și atunci o implozie a sectorului bancar este greu de prevăzut.

Tabelul 2: Indicatorii de vulnerabilitate

	2003	2004	2005*
Totalul datoriei externe (% din PIB)	34.1	36.3	34.5
Datoria sectorului public (% din PIB)	24.4	23.7	19.0
Rezervele oficiale/masa monetară(M2)	45.0	53.0	65.0
Totalul datoriei externe pe termen scurt (% din PIB)	7.0	8.8	8.1

Surse: Statistici oficiale și date FMI *estimativ

Chiar dacă indicatorii de vulnerabilitate par să excludă accidente pe termen scurt, nu avem nici un motiv să ne complacem în această situație. Politicile trebuie să fie prudente în 2006 ca și în anul următor. Ce trebuie urmărit cu atenție este cât de eficiente sunt politicile bugetare și monetare stricte când creditul bancar crește așa de rapid. După cum am subliniat deja, încercarea de a controla deficitul extern prin politici bugetare nu are eficacitate din moment ce contul de capital este liber iar creditul bancar previne efectul de evicțiune (*crowding out*). Pe de altă parte, aceasta nu înseamnă că politicile bugetare pot fi relaxate. În acest caz funcționează o eficiență asimetrică a politicilor. Deficitul bugetar în 2006 este și el ilustrat cu un interval de variație (-0.5, -1.0), deoarece construcția actuală este discutabilă (anumite venituri sunt supraevaluate, iar anumite cheltuieli subestimate).

Corectarea politicilor, ce ar fi necesară la un anumit moment, poate deveni destul de dureroasă în asemenea circumstanțe. Sperăm totuși ca expansiunea creditului bancar să scadă într-un viitor nu foarte îndepărtat și să ajute Banca Națională și Guvernul să evite măsuri de corectare a dezechilibrelor balanței de plăți ce ar putea provoca recesiune economică.

3. Dezinflația, politica salarială și finanțele publice

După progresul remarcabil din ultimii ani, dezinflația a avansat destul de puțin în 2005: la sfârșitul anului, rata inflației a coborât de la 9.3% în 2004 la 8.6%. Deși tendința dezinflaționistă a continuat în 2005, a fost periclitată de presiuni pro-ciclice puternice; cota unică și creșterile salariale semnificative au mărit veniturile personale și ale companiilor într-un moment în care avantajul economiei se baza în mare măsură pe cererea internă. Banca Națională, pentru a descuraja capitalul "fierbinte", a coborât drastic rata dobânzilor, o schimbare ce a indus anumite riscuri descurajând economisirea și stimulând consumul (tabelul 1). Astfel, ratele depozitelor bancare au devenit negative în termeni reali în 2005. În plus este deja cunoscut rolul major jucat de creșterea prețurilor pentru energie și a accizelor în încetinirea procesului de dezinflație.

Ținta inflației a fost revizuită de două ori în 2005: prima dată după introducerea cotei unice de 16% (de la 6% cum era menționată în Planul Național de Dezvoltare (PND) la 7%) care a mărit veniturile disponibile consumatorilor și firmelor; iar a doua oară în august 2005 de la 7% la 7.5% când șocurile menționate mai sus au făcut imposibilă atingerea valorii revizuite în prima fază. Derapajul de 1.1% peste ținta revăzută de 7.5 este aproape irelevant deoarece acoperă numai patru luni, valoarea anualizată fiind mult mai mare.

BNR s-a confruntat în ultimii ani cu dileme majore; în primul rând vorbim de încercarea de a preveni influxuri majore de capital speculativ (atras de diferențialele ratelor dobânzilor și aprecierea monedei naționale) combinată în același timp cu nevoia de a păstra o politică prudentă care să nu încurajeze consumul. Un alt compromis a trebuit făcut în ce privește folosirea aprecierii ratei de schimb ca instrument dezinflaționist vs pericolul erodării competitivității producției românești. Ministerul de Finanțe s-a aflat la rândul lui în situații similare; pe de o parte trebuie să practice deficite bugetare scăzute (ca să sprijine dezinflația) în timp ce îmbunătățirea infrastructurii și creșterea fondurilor pentru educație sunt imperativ necesare; această problemă devenind mai complicată prin efectele cotei unice. Aceste dileme și compromisuri vor caracteriza politicile și în anii care urmează.

Pentru țintirea inflației, reprezentând noua abordare în politicile monetare ale BNR, adevăratul test va fi acest an. Rezultatele din ultimele patru luni din 2005, când a fost introdus noul regim, nu sunt concludente. Ar fi fost mai bine să se amâne introducerea țintirii inflației ținând cont de caracteristicile nefavorabile ale mecanismului de transmisie monetară intern și a creșterii prețurilor administrate¹³. Testul pentru acest an va continua să fie unul foarte dificil atât timp cât condițiile monetare sunt speciale: aproape jumătate din masa monetară scapă controlului BNR din cauza tranzacțiilor denominate în EURO și dolari; diferențialele ratelor dobânzilor sunt încă mari; explozia creditelor bancare și liberalizarea contului de capital au erodat capacitatea BNR de a controla lichiditatea. În fapt, Banca Națională este obligată de aceste circumstanțe să urmărească, *sotto voce*, și alte obiective pe lângă misiunea principală de reducere a inflației.

Ținta inflației de 5% pentru 2006 este practic imposibil de atins și piețele știu acest lucru. Se poate argumenta că o asemenea țintă ar ajuta Guvernul să refuze noi cereri salariale și ar transmite un mesaj puternic despre fermitatea politicii BNR în privința dezinflației; și ca așteptările dezinflaționiste se vor menține dacă ținta de 5% este păstrată. Dar sunt o serie de contra-argumente față de adoptarea unei ținte de inflație super-ambicioase. Dacă această țintă devine puțin credibilă, piețele nu o vor lua în seamă și alte previziuni (ale băncilor comerciale și instituțiilor financiare internaționale) vor fi emise de sectorul corporatist, ce vor avea impact asupra prețurilor reale. În fapt, chiar ultimul raport al BNR privind inflația indica ca probabilă o rata a

¹³Pentru o analiză a circumstanțelor în care țintirea inflației este implementată în România vezi Daianu and Kallai (2004 and 2005). Vezi și Daianu, Laurian Lungu și Radu Vranceanu, "Romania's Monetary Institutions and policy: Meeting the EU Challenge", Bucharest, Romanian European Institute, 2004.

inflației pe 2006 de aproape 6.6% în scenariul de bază¹⁴. Această observație slăbește practic puterea dezinflaționistă a țintei de 5% pentru acest an, intrucât este normal ca indivizii și companiile să ia în considerare valoarea de 6.6% ca previziune BNR. În plus, o nouă rată a țintei inflației (după 2005) cu o marjă largă nu contribuie la creșterea credibilității instituționale.

Un alt aspect important este poziționarea politicilor monetare pentru a sprijini o țintă atât de ambițioasă; dacă politicile monetare împreună cu politicile bugetare și salariale nu sunt suficient de ferme atunci o țintă a inflației de 5% este puțin credibilă. Se poate considera că o țintă de deficit bugetar discutabilă și o rată a dobânzilor care încearcă în același timp să descurajeze influxul de capital speculativ nu indică o poziționare suficient de strictă a politicilor¹⁵. Menționarea unei rate probabile de 6.6% la sfârșitul anului de asemenea, nu este de ajutor în această privință.

Concluzia este că Banca Națională este conștientă că o depășire substanțială a ratei inflației pe 2006 este probabilă, dar speră să se apropie de ținta de 4% din 2007. Totuși BNR ar trebui să ia în considerare natura complicată a anului accederii în UE caracterizat prin cheltuieli bugetare mai mari. Chiar dacă politica bugetară ar presupune evicțiunea (*crowding out*) a unor cheltuieli private prin incasări mai mari din taxe și impozite, va crește probabil și volumul de cheltuieli publice datorită fondurilor europene și banilor obținuți din privatizare pentru lucrări de infrastructură. În consecință, un buget public de cheltuieli mai mare va crește cererea agregată care, dacă nu este întâmpinată de o producție internă adecvată, va afecta dezinflația și va conduce, *ceteris paribus*, la deficite externe mai mari. În plus, intensitatea efectului de evicțiune este discutabilă când există o liberalizare aproape totală a contului de capital iar posibilitatea de creditare este la îndemână. Efectul Balassa-Samuelson poate de asemenea împiedica coborârea inflației la 4% în 2007. O posibilă creștere a TVA-ului în 2007 ar fi un alt factor negativ major pentru dezinflație. Din aceste motive, BNR trebuie să fie precaută când își pune toate speranțele într-o rată scăzută a inflației în 2007 cu prețul ratării cu o marjă considerabilă a țintei pentru acest an. E posibil ca ratarea țintei de inflație cu o marjă largă să se întâmple trei ani la rând iar acest lucru nu va îmbunătăți credibilitatea. În plus, dacă în 2007 ar avea loc alegeri anticipate, aceasta ar complica și mai mult misiunea BNR de a urmări o țintă scăzută pentru inflație în acel an.

O revizuire optimă a țăntelor inflației ar fi trebuit să aibă loc pentru intervalul 2005-2007 luând în considerare șocurile anului trecut. Subliniez din nou importanța formulării din raportul BNR din februarie care menționează clar posibilitatea ca inflația să se situeze în jurul a 6.6%, în scenariul de bază, pentru 2007. Așadar, Banca Națională confirmă ceea ce piețele au previzionat deja ca foarte probabil. Intenționat sau nu, se pare că o revizuire

¹⁴ "Raport asupra inflației", BNR, București, Februarie 2006, pp.42

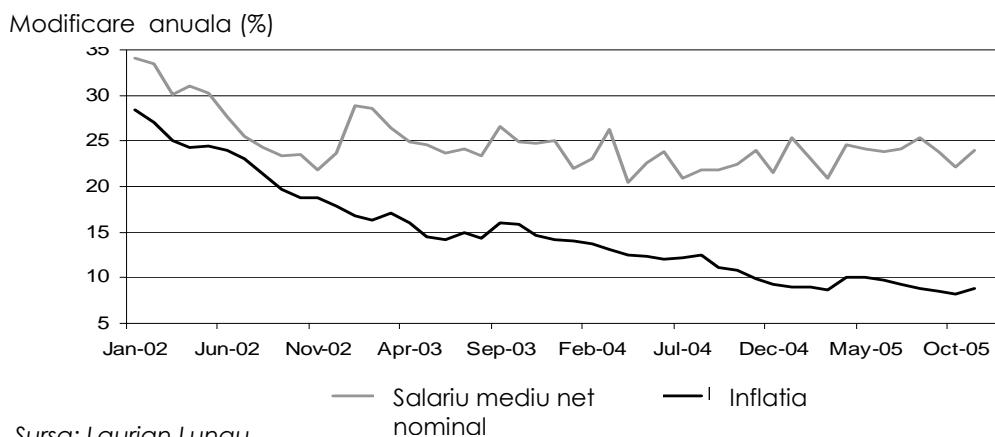
¹⁵ Un nivel mai înalt al ratei de politica monetară nu este în mod necesar un semnal optim de întărire a acelei politici atunci când există o discrepanță majoră între rata menționată și cea de intervenție (la care BNR atrage lichiditate din piață); în acest caz rata de intervenție este indicatorul mai bun. De pildă, BNR a ridicat rata de politica de la 7,5% la 8,5% în februarie, a.c. Dar ce contează în ultima instanță este rata efectivă la care Banca Centrală va absorbi excesul de lichiditate din piață.

de facto a țintei inflației pentru 2006 s-a produs și mai devreme, sau mai târziu, BNR trebuie să ia în considerare și revizuirea țintei inflației pentru 2007.

Politica salarială

Un element esențial în stoparea inflației este controlul salariilor. În acest sens există două aspecte importante: primul este creșterea salarială necorelată cu o creștere a productivității care conduce la mărirea presiunii inflaționiste. Graficul de mai jos arată cum creșterea anuală a salariului mediu net se menține la cote înalte în ultimii ani deși inflația a scăzut în mod vertiginos.¹⁶ Încetinirea producției industriale sugerează că această creștere salarială a depășit rata de creștere a productivității muncii. În consecință, presiunea inflaționistă este generată și de politica salarială. Un alt aspect important aici este cel al indexării salariale care poate afecta ținta de inflație. De preferință, indexarea ar trebui să aibă loc doar o dată pe an. În acest sens BNR este îndreptățita să susțină o astfel de politică pentru a se asigura de succesul dezinflației.

Grafic 1: Salariu mediu net nominal și inflația



Sursa: Laurian Lungu

Bugetul public

Execuția bugetului public pe 2005 s-a încheiat cu un deficit de 0.8%. Acest deficit s-a datorat în primul rând unor încasări mai mari la TVA și accize, generate de o creștere a consumului și importurilor și creșterii nivelului accizelor. Deficitul mai mic a fost generat și de rectificarea bugetară operată în 2005, care, din păcate, a implicat o diminuare a cheltuielilor de capital (aceste cheltuieli au scăzut de la 3.3% în 2004 la 2.8% din PIB în 2005 – vezi tabelul 3). Deși bugetul public pleacă de la o predicție de deficit de -0.5% pe anul 2006, unele dintre premisele care duc la această evaluare sunt discutabile; mă refer în primul rând la creșterea PIB și inflație, estimarea unor cheltuieli (unele creșteri salariale nu au fost bugetate), și la o creștere anticipată a colectării TVA în particular. De aceea, o rectificare bugetară trebuie să țină seama de revizuirea acestor premise.

¹⁶ Creșterea salariului net real a fost de 4.7% în 2002, 10.1% în 2003, 10.6% în 2004 și 14.7% în primele 11 luni ale lui 2005. (Laurian Lungu, "Țintirea inflației: istoric și previziuni", Ziarul Financiar, 13 Februarie, 2006)

Tabel 3: Bugetul public consolidat (% din PIB)

	2003	2004	2005*
Venituri totale și finanțări nerambursabile	29.8	29.6	29.4
Impozite	28.2	27.9	27.8
- profit	2.3	2.7	2.6
- venituri personale	2.8	3.0	2.1
- TVA	7.2	6.9	7.9
Cheltuieli	32.1	30.7	30.2
- salarii	4.8	4.9	5.6
- subvenții/ transferuri	14.1	14.0	13.7
- capital	3.5	3.3	2.8
- dobânzi	2.1	1.3	1.2
Balanță generală (inclusiv finanțări nerambursabile)	-2.3	-1.1	-0.8

Sursă: statistici salariale și informații FMI; * informații preliminare

Execuția bugetară trebuie să rămână strictă în 2007 pentru a se continua dezinflația. Pe de altă parte și nu mai puțin important, trebuie crescută finanțarea proiectelor de infrastructură și o atenție deosebită trebuie acordată îmbunătățirii capacității de absorbție a fondurilor europene. Bugetul de stat pe 2007 va cunoaște un "șoc", așa cum am menționat anterior, atât la capitolul cheltuieli cât și la venituri, datorită includerii co-finanțării pentru fondurile europene. Veniturile din privatizări (care vor alcătui un Fond Național de Dezvoltare) se vor adăuga fondurilor publice deja în creștere.

Plata contribuției datorată de România Uniunii Europene și co-finanțarea fondurilor europene vor însuma, potențialmente, 2-2.5% din fondurile bugetare suplimentare. Pentru a evita o creștere majoră a deficitului bugetar trebuie ameliorată colectarea taxelor și lărgita baza de impozitare. Deja analiștii consideră inevitabilă creșterea anumitor taxe pentru ca statul să mențină deficitul comercial sub -1.5% din PIB în 2007. Dacă această creștere va presupune o creștere a cotei TVA (să zicem, de la 19 la 22%) ținta BNR de a menține inflația în jur de 5% în 2007 va primi o lovitură importantă. O creștere a cotei unice pe de altă parte ar reprezenta un cost politic pentru Guvern și ar afecta cetățenii cu venituri foarte modeste.

"O politică macroeconomică pentru un buget mai mare" este o temă cheie pentru Guvern și Banca Națională în anii ce vin; dacă nu este formulată și programată corect, creșterea cheltuielilor bugetare poate conduce la creșterea inflației și a deficitului extern. Modul în care este alcătuit bugetul va fi deosebit de important în acest sens pentru că una este să cheltuiești mai mulți bani pe creșteri salariale (necorelate cu dinamica productivității) și cu totul altceva este să investești în dezvoltarea infrastructurii și educației, sau reformarea sistemului de pensii. Cu cât bugetul public sprijină mai mult producția internă, cu atât vor fi rezultatele mai bune. Pentru ca acest lucru să se întâmple, banii publici trebuie cheltuiți în domeniul infrastructurii într-un mod inteligent.

4. Angajamentele României față de Uniunea Europeană

România trebuie să-și îndeplinească cât mai bine angajamentele pe care și le-a luat în vederea aderării la Uniunea Europeană. În acest scop elitele ar trebui să definească mai bine care sunt interesele naționale și care sunt modalitățile concrete de atingere a lor. Privatizarea și reglementarea utilităților publice sunt doar două din aspectele care trebuie menționate. Decizia de a nu privatiza Romgazul cu un investitor strategic este potrivită în contextul actual intern și internațional. În același timp, reglementarea utilităților privatizate trebuie să devină mai eficientă pentru a preveni abuzurile pe piața energiei. Pe de o parte creșterea tarifelor la energie pe piața internă va forța companiile românești să devină mai competitive (potrivit regulilor europene), pe de altă parte acest argument este mai puțin convingător în ce privește consumatorii casnici. Într-o țară în care un procent important din populație are venituri foarte modeste și în care există producție internă de petrol, gaze și hidro-energie, alinierea la nivelul UE a tarifelor la energie pentru consumatorii casnici este o măsură inoportună din punct de vedere economic, social și politic. O creștere mai graduală a prețurilor la utilități pentru consumatorii casnici (care s-ar întinde dincolo de momentul accederii în UE, în același ritm cu creșterea medie a salariilor) ar fi fost o măsură mai potrivită.

Uniunea Europeană are propriile interese supra-naționale specifice, dar în același timp este o constelație de interese naționale care, de multe ori, se află în conflict, iar această realitate complexă este o provocare pentru decidenții la nivel național.

5. Contextul internațional

Mediul internațional va continua să fie influențat de incertitudini majore cu rădăcini în dezechilibrele globale și în tensiunile economice produse de conflicte geo-politice. Stagnarea economică în Europa dar și în alte părți ale lumii, iar, pe de altă parte, ascensiunea economică a Chinei, Indiei și a altor economii asiatice va determina multe țări (inclusiv Uniunea Europeană și pe membrii săi) să adopte mecanisme protecționiste în vederea protejării piețelor interne (împotmolirea negocierilor comerciale Doha vorbește de la sine în această privință). Prețul produselor de baza (în special la petrol și gaze) va continua să fie sub presiunea creșterii economice a statelor asiatice și a unor blocaje pe partea de ofertă. Aceste circumstanțe vor afecta economia României.

6. Concluzii și câteva recomandări pentru politici

a. Încetinirea producției ca o consecință a șocurilor pe partea de ofertă ar trebui să ne îngrijoreze. Perioada imediat următoare ne va arăta dacă avem de a face cu un fenomen de ajustare pe termen scurt sau cu un fenomen cu efecte pe termen mai lung. Este nevoie de o analiză în profunzime asupra modului în care schimbările prețurilor relative și alte șocuri au afectat sectoare industriale și companiile. Această analiză este utilă atât la nivelul de decizie a politicilor publice precum și la nivelul conducerii companiilor. Pentru ca producția să-și reia ritmul de creștere anterior este esențial ca nivelul investițiilor fixe să crească constant și absorbția de noi tehnologii să devină

mai intensă. În mare măsură rolul principal în acest sens îl are sectorul privat care formează 70% din PIB.

b. Productivitatea n-a mai crescut la fel de susținut în ultima vreme iar creșterea exporturilor s-a încetinit¹⁷, ceea ce indică impactul aprecierii leului și al evoluției salariilor. Dacă aprecierea leului continuă și după integrarea României în UE, iar îmbunătățirea eficienței nu este adecvată, pot apărea probleme serioase de competitivitate – un fel de "boală olandeză". Firmele vor trebui să facă față acestei provocări prin reducerea costurilor, prin absorbția de noi tehnologii, prin fuziuni care le vor crește capacitățile. Relocalizările industriale (din Vest în Est) pot ajuta industria românească, dar asta nu este suficient să mizăm pe aceasta; nivelul scăzut al salariilor în România în raport cu cele vest-europene nu reprezintă un ingredient decisiv în contextul unei concurențe tot mai globalizate, care ține cont de o sumedenie de factori competitivi.

c. Șocurile pe partea de ofertă și consumul impulsivat de creditele bancare, la care se adaugă efectul aprecierii leului, au condus la deficite externe considerabil mai mari în 2005. Această tendință nu este sustenabilă în condițiile în care creșterea eficienței și fluxurile de investiții străine nu ar fi adecvate. Guvernul și Banca Națională a României trebuie să fie atente la aceasta evoluție. Politicile monetare și bugetare trebuie să fie prudente în timp ce structura cheltuielilor bugetare trebuie să se concentreze pe infrastructură și educație. Trebuie apreciat faptul că ponderea cercetării-dezvoltării în bugetul de stat a crescut la 0.4% din PIB (de la 0.27% în 2005); dar companiile trebuie la rândul lor să investească mai mult în tehnologii noi, să se angrenze în cursa pentru competitivitate.

d. Politicile monetare și bugetare trebuie să rămână stricte în vederea continuării dezinflației și limitării creșterii deficitelor externe. Politica monetară trebuie să fie mai coerentă în timp ce politica bugetară trebuie să sprijine producția internă – prin dezvoltarea infrastructurii și educației. Controlul salariilor este un factor esențial în procesul de dezinflație în contextul unor creșteri scăzute ale productivității în ultimii ani.

e. Țintirea inflației a demarat în condiții interne monetare defavorabile, ceea ce a complicat lucrurile și a încărcat strategia dezinflaționistă cu obiective adiacente (evitarea supra-aprecierii ratei de schimb, încurajarea creditului în monedă națională etc.). Așadar, politica monetară se va confrunta în continuare cu dileme și compromisuri.

f. Impedimente pentru politica monetară sunt de asemenea create de "macroeconomia unui buget în creștere" în anii de după integrare. În vederea evitării/atenuării unor șocuri bugetare în perioada imediat după aderare este necesară o colectare mai bună a taxelor și lărgirea bazei de impozitare; creșterea anumitor taxe ar putea fi inevitabilă pentru a avea un deficit bugetar mai mic de -1.5% în anul aderării. Dar această creștere ar afecta inflația în 2007 în sens negativ, dacă va fi vorba de TVA; sau ar presupune un cost politic în cazul creșterii cotei unice (dincolo de complicații de administrare a cotei mărite).

¹⁷ Numeroase exporturi sunt în lohn. Acestea pot dispărea la fel de repede precum au apărut.

h. Infrastructura se dovedește a fi un punct nevralgic. Există fonduri europene substanțiale la care se adaugă fonduri din ultimele privatizări, dar toate aceste resurse trebuie valorificate prin proiecte și practici viabile. Guvernul a anunțat că autostrada București-Brașov va fi finanțată de la bugetul de stat pentru a evita întârzierile. Totuși, ținând cont de faptul că aceasta este o rută de trafic intens, ar fi indicat să se încheie parteneriate de tip public-privat cu scopul de a economisi bani publici, care să fie investiții ulterior în proiecte care cu greu pot fi finanțate privat fără garanția statului.

i. Logistica necesară pentru utilizarea fondurilor europene reprezintă o provocare formidabilă pentru guvernul român. Timpul trece și și s-a făcut foarte puțin în ceea ce privește găsirea căilor potrivite pentru a schimba sistemul nostru administrativ demodat și inflexibil. Nu e suficient să angajezi doar oameni care să fie mai bine plătiți. 2007-2013 este probabil perioada în care România poate accesa cel mai mare volum de fonduri europene disponibile ca asistență. Constrângerile Agendei Lisabona, plus fricțiunile continue dintre țările net donatoare și cele net beneficiare vor reduce probabil nivelul finanțării după 2014. Dacă România nu va demonstra că are capacitatea de a absorbi în mod adecvat fondurile europene, atunci pe perspectivele pe termen lung privind asistența financiară se vor înrăutăți.

ADMINISTRAȚIE

TRANSPARENȚĂ FĂRĂ COMPETENȚĂ ?

Formele, nu fondul, domină reforma administrativă din România

Controlul celor care guvernează și administrează o țară de către populația plătitoare de taxe se face în două feluri. În primul rând, mecanismul alegerilor, dacă acestea sînt libere și echitabile asigură un control pe verticală. Cine guvernează prost riscă să piardă alegerile. În țările dezvoltate însă, schimbarea guvernelor atrage după sine schimbarea unor politici, dar nu a întregului stil al guvernării, cu alte cuvinte nu al procesului de administrare în sine, al guvernanței. Există mai multe motive pentru care acest lucru nu se împlințește: unu, pentru că administrația performează corect și ceea ce îi nemulțumește pe cetățeni e o chestiune de politică socială sau economică (inflația, șomajul, etc;) doi, pentru că politicienii din partide provin din aceeași categorie socială, care poate avea ideologii diferite, dar nu filosofii fundamentale diferite despre cum trebuie să funcționeze statul; trei, pentru că mare parte din treaba administrației o fac funcționarii de profesie, birocrații, care nu se schimbă odată cu alegerile, și care au rutina lor indiferent cine este la putere. Din acest motiv, controlul pe verticală este adesea nesatisfăcător. În democrațiile substanțiale, el este completat de controlul pe orizontală, exercitat de curțile de justiție, agențiile anticorupție, comisiile de disciplină ale guvernului sau Parlamentului, presa, societatea civilă.

În societăți ca România, care traversează un proces de reconstrucție a întregului stat după comunism, există riscul ca mai multe instituții să nu funcționeze în același timp, să nu ai nici comisii electorale eficiente, nici tribunale care să judece pertinent și la timp, nici administratori rodați de generații care să asigure o funcționare bună indiferent de problemele politice. Reforma administrației în asemenea țări a fost pe bună dreptate comparată cu construcția unui vapor care a fost deja lansat pe mare și se deplasează cu toată viteza. În aceste condiții, legile transparenței publice, cum sînt în România cele ale liberului acces la informație și a transparenței decizionale au nu doar scopul general de a contribui la democratizarea administrației românești, ci și pe cel eminentemente practic de a transforma pe orice cetățean sau instituție privată care are acces la informații despre

guvernare într-un controlor voluntar și benevol al administrației, când alte controale nu par să funcționeze. Din acest motiv avem nevoie de declarații obligatorii de avere deschise publicului, nu doar unor agenții de stat, deoarece ne bazăm pe membrii publicului în această perioadă a imaturității statului să exercite acest rol de control.

Societatea Academică din România a propus, în decursul anilor, diferite instrumente de control, constând în articole de legi sau regulamente oficiale, care au fost adoptate. În anul 2002, un an după ce Legea 544/2001 (a liberului acces la informație) ar fi trebuit implementată, SAR a făcut un amplu sondaj reprezentativ pentru sectorul public pentru a constata stadiul implementării. În 2006, ultimul an înaintea integrării României în Europa, dacă nu survin accidente, SAR a refăcut și a amplificat această cercetare¹⁸, pentru a vedea cum a evoluat administrația în acești trei ani. Am monitorizat implementarea legilor transparenței, printre care a unor elemente de performanță administrativă introduse tot la sugestia SAR în aceste legi, cu precădere obligația legală a instituțiilor publice de a realiza un raport anual de activitate, care să poată fi folosit ca un instrument de control al bunei folosiri a banului public. Rezultatele acestui sondaj trebuie văzute ca un test al capacității de implementare a administrației noastre, a maturității ei. Gradul de cheltuire al fondurilor europene, pe de o parte, și rezultatele acestui sondaj, pe de alta, se constituie într-un *diagnostic al capacității administrative a României*.

În vederea aderării europene a României, acest raport anual asupra guvernării a ales să nu discute problemele politice, al căror impact asupra aderării este indirect și foarte slab (oricine ar guverna ar avea aceleași probleme), ci problema structurală, de fond, a maturității și capacității statului. În vederea acestui obiectiv s-a realizat un sondaj pe 500 de unități publice. Structura detaliată este cuprinsă în Figura 1.

Rezultatele sondajului sunt îmbucurătoare la prima vedere (vezi Figura 2). Implementarea Legii Liberului Acces la Informații a progresat mult, ajungându-se ca aproape fiecare unitate, practic toate în capitalele de județ să aibă un funcționar public însărcinat cu aplicarea legii. Numărul de cereri de informație pe baza legii a explodat pe măsură ce legea a devenit mai cunoscută. Au crescut de câteva ori și plîngerile administrative sau legale atunci când cererea de informații este refuzată. *Puține plîngerii par să se rezolve pe cale administrativă, din păcate, astfel că a crescut numărul de procese intentate administrației*. Invocarea secretului nu este principalul motiv de refuz, dominînd motivele administrative. Peste două treimi din instituțiile chestionate au în prezent o listă de informații din oficiu care a putut fi arătată operatorului, o creștere spectaculoasă de la doar 16% în primul an după introducerea legii. Serviciile deconcentrate ale Ministerului Muncii și

¹⁸ Metoda folosită este cea a chestionarului face-to-face aplicat persoanelor responsabile cu implementarea legii 544/2001. Eșantionul a fost format din 500 instituții publice, numărul valid de chestionare fiind de 453. Au fost alese 96 de localități din care 40 de reședințe de județ iar criteriile de eșantionare a instituțiilor au fost: regiunea de dezvoltare, capitalele de județ, al doilea oraș din fiecare regiune de dezvoltare după reședința de județ, două localități peste 30 000 de locuitori, urmate de orașe sub 30.000 locuitori. Studiul s-a realizat între 16-28 februarie 2006

prefecturile conduc în topul instituțiilor cu liste de informații din oficiu afișate (vezi Figura 3). La polul opus se află parchetele în mediul urban și primăriile din orașele mici. Numai două treimi din ministere au o asemenea listă, deși la nivel central implementarea legii ar trebui să fie de sută la sută. Diferențele dintre mediile de rezidență sînt foarte semnificative, cu o rată de implementare mai mare în București (77%), bună în reședințele de județ (74%), și considerabil mai mică în orașele mici (62%).

Figura 1. Instituții chestionate

Tip instituție	Număr
Primărie	85
Consilii Județene	42
Prefecturi	42
Inspectorate Școlare	42
Agenții pentru ocuparea forței de muncă	42
Direcții de muncă și solidaritate socială	12
Inspectorate de Poliție	42
Poliții orășenești	6
Parchete de pe lângă Tribunale	40
Parchete de pe lângă Curți de Apel	6
Direcții Vamale Regionale	10
Curți de Apel	16
Case de Asigurări de Sănătate	42
Garda Financiară	41
Ministere	15
Agenții Guvernamentale	13
CSM	1
Parlament (Senat și Camera)	2
Total	500

Figura 2. Principalele evoluții 2003-2006

	2003 %	2006 %	Tendință
Procent ocupare ofițeri Legea 544 (responsabili cu implementarea legii liberului acces)	75	97	Foarte pozitivă
Cereri informații primite	22	82	Foarte pozitivă
Plîngerii administrative	4	12	Pozitivă
Plîngerii în justiție	1.6	10	Pozitivă
Procent realizare listă informații din oficiu disponibilă la cerere imediată	16	73	Foarte pozitivă

Figura 3. Prezența listei informațiilor din oficiu după tipul instituțiilor

Instituție	Procent realizare lista informațiilor din oficiu (%)
Primării	71
Consilii Județene	87
Prefecturi	90
Parchete de pe lângă Tribunale	60
Inspectorate Școlare	68
Inspectorate de Poliție	73
AJOFM/ANOFM	80
Garda Financiară	63
CJAS/CNAS	76
Parchete de pe lângă Curțile de Apel	50
Curte de Apel	83
Direcții de Muncă și Solidaritate Socială	64
Direcții Vamale	80
Ministere	64
Agenții guvernamentale	78

La cererile calitativ mai pretențioase ale Legii, cum ar fi producerea unui raport public de activitate al respectivei instituții progresele sînt iarăși mari, deși calitatea e slabă. Nu există un standard al acestui raport, drept pentru care simple informări, rapoarte ale birourilor de presă care sumarizează comunicarea, nu activitatea întregii instituții sînt prezentate ca rapoarte de activitate. Anexele metodologice ale legii 544 ofereau un standard foarte rezumat, care nu e urmat de nimeni. De regulă, rapoartele nu au obiectivele urmărite și nu fac legătura între activitățile desfășurate și banul public cheltuit. Ca aspect pozitiv poate fi remarcat numărul mare de rapoarte afișate pe situl Internet, mai ales în București, dar în stadiul actual folosirea raportului ca instrument de control e foarte problematică. Numai jumătate din instituțiile care pretind că și-au făcut un raport sau un bilanț oarecare l-au putut oferi operatorilor noștri, și tot cam același procent au organizat prezentări publice anuale ale activității lor în care au făcut cunoscut raportul. De data aceasta situația e mai bună în reședințele de județ (49% au făcut publice niște rapoarte de activitate), față de București (38 %) sau restul țării (28 %).

Cantitativ situația stă indiscutabil mai bine, și administrația face progrese în domeniul transparenței. Situația rapoartelor de activitate arată însă o administrație dezorientată, în care puțini știu ce obiective urmăresc, și un consilier juridic sau de promovare capătă sarcina de a face un raport anual (există o enormă varietate de compartimente care redactează acest raport, arătînd din nou lipsa unor instrucțiuni unitare). Are aerul că transparența a crescut mult mai repede decît competența administrativă.

Aceeași situație se regăsește și la măsurile administrative contra corupției. Prevenirea corupției pe cale administrativă e vitală acolo unde corupția e foarte răspândită și justiția foarte ineficientă. Deși oamenii se plîng de corupție, mai ales în ce-i privește pe magistrați și polițiști (circa 60% îi consideră corupți și foarte corupți, conform BOP 1/2005), dar și pe funcționarii de primărie și consilierii locali (40%), numai în 0.2% din cazuri s-au primit sesizări pe calea cutiei de sugestii și reclamații. Deși funcționarii pretind că mecanismele de reclamare sînt clar afișate, pe totalul administrației românești Agenția Națională a Funcționarilor Publici raportează cifre foarte asemănătoare cu ale noastre. 0,2% din totalul funcționarilor publici, conform ANFP, au fost sancționați în anul precedent pentru chestiuni legate de conflict de interese, incompatibilități, sau reclamații de corupție. Numai 77 de funcționari din România, adică sub 0.01% au fost sancționați pecuniar. Mare parte din sancțiuni nu sînt legate de plîngerile cetățenilor. Dacă cererile pentru informație au explodat pe măsură ce a devenit clar că sistemul funcționează, incapacitatea administrației de a se autoregla se vede în cifra de doar 81 de sesizări ale publicului legate de chestiunea normelor de conduită ale funcționarilor în anul precedent. Fie nu avem corupție deloc, fie toată lumea știe că dacă te plîngi superiorilor administrativi pierzi timp și nu rezolvi nimic.

Situația stă ceva mai bine în eșantionul nostru, care cuprinde și magistrați, și organele Ministerului de Interne. 74% din aceste unități nu au avut nici un fel de sesizări legate de problema corupției; în 15% din cazuri s-au dat sancțiuni. Per total, capacitatea administrației de a regla problema integrității fără a recurge la mecanismul lent și costisitor al curții de judecată rămîne foarte slabă. Acest tablou foarte sumar al administrației românești trimite la cîteva recomandări imediate:

1. E necesar să se revină cu instrucțiuni detaliate pentru realizarea unui raport de activitate care să reflecte în mod real activitatea instituției și să poată fi folosit ca instrument de control. Aceasta presupune crearea unui standard de raportare, ca și unele instrucțiuni de folosire pentru cum trebuie culese informațiile din interiorul administrației.
2. E necesar ca mecanismul de popularizare care a funcționat în cazul Legii 544 să fie transpus și la capitolul prevenirii corupției. La această oră publicul nu are încredere în comisiile de disciplină, sau nu e la curent cu existența lor, și acestea preferă să stea deoparte discret. Activarea unui mecanism de reclamare administrativă eficient, care să rezolve problemele pe loc ar scuti însă justiția de sarcini prea grele și constisitoare și ar ajuta la combaterea corupției și creșterea încrederii în administrație. În loc să se facă vagi campanii de promovare în care să se spună să nu se mai dea șpagă (care se dă pentru că altfel nu se rezolvă nimic), ar fi mai bine să fie popularizat mecanismul de sesizare administrativă contra corupției. În mare măsură însă, acesta trebuie activat, deoarece e dormant la această oră.
3. Trebuie crescută transparența unor sectoare, cum ar fi Parchetele, Garda Financiară și alte instituții foarte ierarhice sau care au fost chiar militarizate. Transparența e cel mai bun vehicul pentru a ajuta la creșterea performanței acestor instituții.

EUROPA

Absorbția fondurilor UE

O măsură a capacității de management în administrație și sectorul privat

Furați de actualitatea politică și frământările ei, în special în 2005-06, sau preocupați de alte domenii ale reformei unde dinamica e mai accentuată și mai spectaculoasă (ex., Justiția), avem tendința să ignorăm lupta surdă dusă în administrația românească pentru absorbția fondurilor UE pe instrumentele de pre-aderare, ca și procesul de pregătire pentru fondurile structurale ce vor veni după 2007. Este de fapt o luptă cu propria noastră capacitate (limitată) de management: adică de a crea și administra proiecte, de a fi transparenți și a cheltui banii după reguli stricte, fără abateri și improvizatii, în administrația publică și în partea de sector privat potențial beneficiară de fonduri UE. Aceasta este o epopee administrativă unică în istoria modernă a României, pentru că nu a mai existat niciodată un asemenea nivel al asistenței externe în țara noastră, cu alocări de până la 2% din PIB în 2006 și până la 5-6% din PIB în anii de vârf 2009-2010, întins pe atât de mulți ani. Chiar față de alte precedente istorice, noi ieșim în avantaj: transferurile primite în perioada 2007-2013 echivalează cu sume anuale de 190-200 €/cap în România, printre cele mai înalte din Europa de Est – și mult peste dimensiunea planului Marshall din Europa Occidentală după război, de exemplu, care ar însemna 80\$/cap în prețurile de azi.

Sunt mai multe motivele pentru care pregătirea pentru fondurile structurale nu stârnește mai mult interes și nu face titluri în ziare:

- Este un domeniu obscur și complex, plin de jargon bruxellez, iar sumele, regulile de cheltuire și termenii diferă în funcție de instrument, program, sau nivel administrativ căruia i se adresează. Ca atare, puțini înțeleg cu adevărat ce se petrece și au o imagine globală rezonabilă, chiar în guvern și Parlament, ca să nu mai vorbim de opinia publică.

- Prin urmare interesul pentru acest subiect tinde să fie de scurtă durată, punctual și parțial, ducând fatalmente la ignorarea unor probleme care se acumulează; sau, invers, la răstălmăcirea unor date scoase din context care apar brusc în public, la declanșarea de false crize urmate de hei-rup politic greșit direcționat. Ceea ce nu face decât să accentueze atitudinea închisă și defensivă a funcționarilor care administrează aceste programe și a șefilor lor politici, care preferă, dacă au de ales, să țină pentru ei datele-cheie. De unde relativa lipsă de transparență, direcție în care nici Bruxellesul nu e de mare ajutor.
- Teama guvernanților că dacă încep să vorbească despre problemele de absorbție în public vor fi atacați de opoziție sau, mai rău, se va crea în Europa de Vest un climat de opinie în favoarea reducerii transferurilor financiare către noii membri.

Toate guvernele de până acum ale României au încercat cu bună credință să asigure o rată cât mai înaltă de absorbție a fondurilor UE, acesta fiind un obiectiv cu adevărat asumat consensual de principalele partide. Și toate s-au confruntat cu probleme în această sens, pentru că guvernele pot controla și accelera procesul doar la nivel de *input*: construire de instituții, angajare de funcționari, elaborare de strategii și, uneori, identificarea de proiecte. Dar efectuarea cheltuielilor, care pe fondurile structurale este o etapă finală în proces – regula fiind că întâi execuți totul ca la carte pe banii tăi și la urmă, dacă totul este conform până la virgulă, și se aprobă rambursarea sumelor – depinde de întreaga desfășurare a unui proiect în conformitate cu manualele de proceduri ale UE, deci poate fi considerată un indicator de *output*. Or, pe drumul dintre input și output ne împotmolim noi de regulă.

Cu alte cuvinte, voința politică, scrierea de strategii și adoptarea de instituții după model UE nu mai sunt suficiente. De fapt, venirea fondurilor UE peste noi nu face decât să scoată în evidență slăbiciuni mai vechi ale administrației publice românești, multe datând chiar dinainte de comunism, care până acum nu se vedeau pentru că eram obișnuiți să ne dăm singuri derogări de la norme și proceduri pentru ca lucrurile să nu se împotmolească. Și înainte de venirea fondurilor UE, ca și acum, investițiile publice s-au făcut în România în general pe metoda tras-împins, cu depășiri de termene, bugete, ajustări din mers ale proiectului și permanentă negociere între client și beneficiar, pe principiul "eu mă fac că nu văd că te abați de la obligații, tu te faci că nu vezi că nici eu nu sunt în regulă". Administrația locală e obișnuită cu ideea că una este alocarea de bani pe hârtie, după lege, și alta e realitatea: mai dai un telefon, mai pretextezi o situație specială, mai ciupești un ban de la județ, mai obții o păsuire. Aceasta este cultura instituțională a derogării punctuale și a constrângerilor bugetare slabe, a contractelor cu valoare cel mult orientativă, o cultură prevalentă la noi, pe care comunismul de tip balcanic n-a făcut decât s-o întărească.

Dacă ar fi ca de mâine să luăm în serios propriile noastre norme, multe programe publice, bugete de agenții și administrații locale s-ar bloca, pentru că s-ar observa că sunt ieșite din schema de derulare asumată teoretic. Iată de ce fondurile UE ne crează atâtea probleme, în special de prin 2000-2001 înapoi: sumele au crescut treptat și au devenit atât de consistente, cel puțin în sectoarele eligibile, încât bugetele noastre proprii devin o anexă a proiectelor europene, pe care ne străduim din greu să le cofinanțăm. Prin

urmare, regulile stricte ale UE și imposibilitatea derogărilor se extind și asupra banilor sută la sută românești, cu consecința neplăcută că încălcarea lor anulează sau întârzie proiectele. Altfel spus, fondurile UE sunt un fel de revelator fotografic turnat peste administrația română (sau, de ce nu, peste firmele românești) și care dezvoltă adevărata ei față: unii se descurcă mai bine, alții mai prost, dar în general media este destul de coborâtă.

Este foarte greu, după decenii de funcționare în cultura constrângerilor slabe și a negocierilor informale, să facem proiecte în care să știi cu precizie că în ziua X, peste trei ani, va trebui să ai încheiată etapa Y și că vei face plata unei sume. Iar asta nu e doar o problemă de mentalitate a unor funcționari publici, care s-ar putea remedia prin training sau discursuri moralizatoare ale șefilor, ci este ceva care ține mai curând de instituții și stimulentele pe care acestea le crează. De multe ori, chiar guvernele perpetuează laxitatea și ideea că totul este negociabil caz cu caz, de exemplu prin modul cum se fac alocările în bugetul național anual. Cu toate acestea, nu există cale de întors: dacă este să profităm în vreun fel de fondurile uriașe care ne sunt puse la dispoziție, trebuie să remediem ce se mai poate, repede. Nu vom reuși asta dacă nu vorbim mai mult despre subiectul absorbției; dacă nu punem date în domeniul public; dacă nu acceptăm criticile presei, chiar greșite sau tendențioase. Pentru că un buget al UE precum cel pe 2007-2013, care să fie atât de generos cu țările noi membre, nu va mai exista. Cel pentru 2014-2020 va avea cu siguranță alte priorități, probabil va fi mai mic cu totul, și va reflecta preocuparea crescută a UE pentru Turcia, Balcanii de Vest și probabil Ucraina.

Cheltuirea banilor pe instrumentele de pre-aderare

O imagine globală este greu de oferit, și ar fi oricum puțin edificatoare, în primul rând din cauza structurii complicate a asistenței UE în România în momentul de față. Problemele de absorbție și impact al cheltuirii banilor diferă mult în funcție de natura și dimensiunea programelor, instituțiile care le administrează sau tipurile de beneficiari. Proiectele cele mai puține și mai mari sunt în **ISPA**, instrumentul care finanțează marea infrastructură de transport și mediu¹⁹, deci aici progresul este probabil mai ușor de măsurat. Situația globală la începutul lui 2006 este cea din Tab. 1.

Tab. 1. Situația ISPA în februarie 2006

Total buget (UE+Ro), 2000-2006	2,880 md €	
Total grant UE	2,160 md €	75%
Fonduri contractate	1 md €	35%
Plăți efectuate în proiecte	340 mil €	12%

Primele proiecte s-au aprobat în 2000. Ultimele proiecte se vor aproba în 2006. Ultimele plăți trebuie făcute până la jumătatea lui 2010.

Sursa: Delegația Comisiei Europene

Desigur, procentele prezentate trebuie interpretate cu precauție: doar o parte din proiecte s-au aprobat în primii unu-doi ani, pregătirea contractelor de lucrări durează și ea destul după aprobare, deci plățile efectiv realizate

¹⁹ Pentru mediu: proiecte de apă, canal și management deșeurii.

nu pot avansa liniar în timp, fiind normală o acumulare a lor către finalul perioadei. Cu toate acestea, nivelul plăților este destul de scăzut și nici ritmul încheierii de contracte de lucrări nu este grozav, având în vedere că, teoretic, tocmai am depășit jumătatea perioadei în care se pot folosi banii. Nici un proiect nu este încă finalizat, deși primele ar fi avut termen în 2005. Cu noroc, există șansa ca primele două-trei, între care un drum național, să fie gata anul acesta. Ce reflectă aceste cifre sunt întârzieri acumulate în special în primii ani din motive foarte diverse: legislație schimbătoare, dificultăți la exproprierea terenurilor, slăbiciune și nereguli la nivelul autorităților contractante responsabile direct cu implementarea²⁰.

Celelalte două instrumente de pre-aderare, PHARE și SAPARD, înregistrează rate mai înalte ale absorbției. În cazul primului, acestea au fost totdeauna de peste 95%. Dar instrumentele sunt greu de comparat între ele ca performanță, deoarece compoziția lor diferă foarte mult. **PHARE**, cel mai vechi și mai mare din cele trei ca dimensiune a finanțării²¹, este și cel mai divers, el incluzând asistență tehnică pentru construcție instituțională și schimburi în cele mai diverse domenii, proiecte transfrontaliere, dar și componenta "Coeziune Economică și Socială", care anticipează Programele Sectoriale Operaționale (POS) și pe cel Regional (POR) de după 2007. Cu intervenții de infrastructură locală publică și pentru business, granturi pentru IMM, investiții în resursa umană, proiecte sociale și pentru societate civilă și multe altele, PHARE a permis mai multă libertate internă de mișcare. Când unele proiecte de infrastructură nu s-au putut finanța din cauza calității lor scăzute în 2004-2005 (datorată inclusiv unui consultant străin), banii nu s-au pierdut, ci s-au redirijat către sub-componente unde absorbția nu era o problemă. Discuția ar trebui să fie aici de altă natură: anume, impactul real și eficiența socială a cheltuirii pe tipuri de intervenții și beneficiari, în special în proiectele "soft" de resurse umane. Dar acest tip de analiză este și mai dificil de făcut, și mai sensibil politic decât simpla măsurare a absorbției²².

Cam aceleași concluzii sunt valabile și pentru **SAPARD**, programul de asistență pentru dezvoltare rurală care îl precede pe cel mare, finanțat din CAP după 2007. Aici interesul major din partea beneficiarilor s-a manifestat pentru micile proiecte de infrastructură rurală (drumuri și lucrări de apă-canal), această componentă fiind supra-licitată în proporție de 200%. În schimb pe celelalte măsuri, direcționate către ferme și întreprinzători privați, autoritățile s-au lovit de o oarecare lipsă de răspuns din partea acestora, datorată deopotrivă lipsei de informare, de fonduri de cofinanțare, complicațiilor administrative prea mari în accesarea fondurilor sau pur și simplu slăbiciunii intrinseci a sectorului agricol privat.

Paradoxal, inundațiile din 2005 au reprezentat o șansă pentru autorități, deoarece UE a aprobat ca fondurile ce se absorbeau dificil în măsurile de piață să fie parțial redirijate către infrastructura rurală calamitată. Din acest

²⁰ Una din acestea, SNCFR, a înregistrat nereguli în derularea fondurilor care au dus la sistarea plăților ISPA în decembrie 2003 și februarie 2004, după cum arată Raportul ISPA al Comisiei UE din 2005. Problemele de utilizare a banilor publici la SNCFR sunt însă cunoscute deja și nu au de-a face doar cu proiectele finanțate de UE.

²¹ Proporția aproximativă a alocărilor anuale între PHARE, ISPA și SAPARD este 3:2:1.

²² Pentru exemplificare, vezi evaluarea programului RICOP: o componentă a PHARE încheiată de doi ani, care a avut rolul de a asista cu măsuri de recalificare și protecție socială restructurarea industrială în 17 județe.

punct de vedere 2006, ultimul an în care se fac alocări în SAPARD, va fi un an crucial. Suma care a rămas de angajat în proiecte este cea mai mare de până acum, mai sunt încă măsuri de acreditat, iar fără situații excepționale Agenția va trebui să fie foarte convingătoare față de sectorul agricol privat, pentru că nu va mai exista posibilitatea de a face realocări-tampon pentru infrastructură. În plus, cererea mare pentru infrastructura rurală și relativa ușurință în derulare și absorbție a acestor intervenții ascunde probleme pe termen lung. Orice nouă investiție (drum local sau alimentare cu apă) presupune obligații implicite asumate de administrația locală: de întreținere regulată în primul caz, pentru a preveni deprecierea capitalului investit; de colectare a tarifelor de la utilizatori în al doilea. Orice dificultăți bugetare sau de organizare, rezultând în încălcarea obligațiilor asumate timp de cinci ani de la încheierea investiției, poate duce la penalizări. Cum ciclul de proiecte este abia la început, foarte puține fiind finalizate, aceste probleme se vor manifesta doar de acum înainte.

Tab. 2. Logica schimbării procedurilor de operare după 2007

Instrumente de pre-aderare (cu DIS)		
Programe (tip PHARE)	1. Aprobare ex-ante de Comisia UE:	Oportunitate, conținut, etc
	2. Aprobare și control individual al proiectelor de către Delegația UE:	Aprobare documente de licitație; rezultate licitație; verificarea execuției, rapoartelor, aprobare plăți.
Proiecte (tip ISPA)	1. Aprobarea punctuală ex-ante a fiecărui proiect de către Comisia UE:	Oportunitate, analize tehnice, documente pregătitoare, etc.
	2. Controlul de parcurs al fiecărui proiect de către Comisia UE:	Aprobare documente de licitație; rezultate licitație; verificarea execuției, rapoartelor, aprobare documente financiare și plăți.
Instrumente structurale (după 2007, cu EDIS)		
Programe (POS)	Doar aprobare ex-ante a întregului program de către Comisia UE:	Oportunitate, conținut, compatibilitate cu obiectivele UE.
Proiecte (Coeziune)	Doar aprobare ex-ante a fiecărui proiect de către Comisia UE:	Oportunitate, compatibilitate cu obiectivele UE, documente pregătitoare.

În fine, noul sistem EDIS (*Extended Decentralization Implementation System*) ce trebuie aplicat în managementul fondurilor după 2007 transferă mai multă responsabilitate părții române față de actualul sistem DIS (*Decentralized Implementation System* – vezi Tab. 2). Verificările minuțioase și aprobările la fiecare pas din partea Comisiei Europene dispar, rămânând în vigoare doar controlul global, strategic, și eventuale monitorizări prin sondaj, deci riscul

moral crește atunci când urmărirea execuției contractelor de partea română este slabă.

Probleme de sistem

În cadrul unei întâlniri cu politicieni, experți și oficiali implicați în administrarea de fonduri europene în România, organizată de SAR la sfârșitul lui 2005, s-a conturat o listă cu problemele tipice de sistem la derularea programelor.

- În general proiectele individuale, sau sub-măsurile dintr-un program, sunt dezvoltate separat ca scopuri în sine, nu ca parte a unei strategii mai largi de creștere economică. Când la același nivel se implementează două linii de finanțare cu potențiale sinergii, acestea de regulă se pierd pentru că programele nu se corelează între ele ca mecanism și priorități²³. Miza aici este de a evita risipirea fără efect a fondurilor în intervenții "ușoare" de tip training, sau în proiecte mari de infrastructură vizibilă, dar fără mare utilitate ("falsă dezvoltare, în stil portughez", după cum s-a menționat);
- Alocările financiare rigide pot împiedica realocarea eficientă a resurselor, co-finanțarea flexibilă sau parteneriatele public-privat;
- De multe ori filtrarea preliminară a propunerilor de proiecte de către partea română în funcție de calitatea lor este slabă, din cauza capacității tehnice insuficiente. Asta duce fie la trimiterea de proiecte deficitare pentru aprobare la Bruxelles (apărând astfel întâzieri, comunicare du-te-vino și necesitatea completărilor); sau la situația când personalul tehnic al Delegației UE intervine peste mandatul pe care îl are, ajutând neoficial agențiile de implementare.
- La nivelul autorităților contractante direct responsabile de proiecte, sau al celor care trebuie să dea asistență beneficiarilor, atitudinea este uneori pasivă, de expectativă. Managementul de proiect angajat și pro-activ, orientat către rezolvarea problemelor imprevizibile care apar inevitabil, administrarea eficientă a fondurilor, sau managementul pe obiective sunt mai curând o raritate în instituțiile publice.
- Nu există încă un sistem solid, dublat de stimulente instituționale, pentru a lua în calcul costurile de întreținere și operare la dimensiunea lor reală într-un proiect care cuprinde parte de investiții. În general utilitatea investițiilor tinde să fie supra-estimată iar costurile presupuse de acestea în timp subestimate, ceea ce duce la o cerere exagerată pentru asemenea intervenții.
- Există o cantitate limitată de expertiză în România pentru certificarea plăților pentru proiecte în ISPA, SAPARD sau părțile de investiții în PHARE, în sectorul public și în cel privat. După 2007, o dată cu multiplicarea fondurilor disponibile, asta poate crea întâzieri în derularea plăților.
- Există un deficit de resursă umană calificată, rulaj mare de personal și salarii relativ mici în instituțiile publice care implementează direct sau supervizează proiecte europene. În anii din urmă perioada medie de ședere într-o astfel de instituție a unui tânăr bine calificat a fost de 2-3 ani, după care de regulă urma plecarea în sectorul privat, cu tot cu

²³ Interviu cu oficiali din ADR Nord-Est, cu referire la programele de finanțare pentru IMM și cele de calificare / recalificare profesională.

experiența tacită și investiția prin traininguri profesionale acumulate. Există semne că situația începe să se îmbunătățească în 2006, apărând o mai mare stabilitate a personalului după decizia guvernului de a mări salariile personalului implicat în proiecte UE. Cu toate acestea, creșterea economică susținută duce inevitabil la mărirea diferențialului de venit între sectorul public și cel privat, deci este de urmărit dacă nu cumva efectul pozitiv va fi unul temporar.

- Deși toată lumea admite că orice resursă instituțională existentă, cu capacitate și experiență de a lucra pe proiecte externe, trebuie folosită la maxim pentru a îmbunătăți absorbția, asta nu se întâmplă din păcate în realitate. Există structuri deja rodite și care merg bine, precum FRDS²⁴ ce nu și-au găsit locul în arhitectura fondurilor UE, doar pentru că n-au avut șansa să aparțină de vreun minister desemnat autoritate de management după 2007. Fiindcă nu face parte dintr-o astfel de ierarhie guvernamentală, FRDS n-a fost cooptat ca organism intermediar, sau măcar la nivel de implementare, deși are o rețea extinsă de facilitatori comunitari și experiență în derularea de fonduri publice interne și externe. Este probabil singura agenție publică în momentul de față cu oameni în teren, care pot merge în comunități sărace și le pot ajuta direct să genereze și să administreze proiecte pe toată durata ciclului de management – adică exact ce lipsește în SAPARD, de exemplu. De cealaltă parte, ministere fără astfel de capacitate se străduiesc acum să-și creeze birouri teritoriale de la zero, dar numai în câteva municipii capitală de regiune, întâmpinând oricum mari probleme în a găsi personal cu experiență²⁵.

Ca și când aceste probleme nu erau suficiente, lor li se vor adăuga după 2007 complicații suplimentare:

- a. Nivelul absolut al sumelor disponibile anual va crește gradual, triplându-se aproape în anii de vârf 2009-2010 prin comparație cu situația din perioada de pre-aderare;
- b. Delegația UE din București, care acum duce neoficial o parte din povara pregătirii și monitorizării programelor, se va închide o dată cu aderarea României la Uniune;
- c. Regulile de derulare a finanțărilor vor fi aplicate cu strictețe, ceea ce n-a prea fost cazul până acum, când regimul a fost mai relaxat din motive "pedagogice". Este vorba în special de regula "n+3"²⁶, care înseamnă că banii alocați într-un an trebuie angajați în proiect într-un interval de maxim 36 de luni, altfel ei fiind pierduți. Până acum în unele proiecte mari perioada implicită rezultată din derulare a fost n+4, deci dacă s-ar fi aplicat strict regulile banii ar fi fost pierduți.

În plus, hemoragia de specialiști din instituțiile publice s-ar putea accentua după 2007, pentru că nu doar sectorul privat va reprezenta o atracție pentru

²⁴ Fondul Român de Dezvoltare Socială, agenție publică de derulează proiecte mici în comunități rurale izolate, cu bani de la buget și de la Banca Mondială.

²⁵ _ *The Analysis of Absorption Capacity of Structural Funds in Romania*. Preaccession Impact Studies series III. European Institute, Bucharest. January 2006.

²⁶ N+2 până la Consiliul European din decembrie 2005.

aceștia, ci și instituțiile din Bruxelles în care ei se pot angaja în număr mai mare din acel moment.

Evoluții încurajatoare

Alertat din timp cu privire la dificultățile de absorbție, guvernul a accelerat pregătirile în ultima perioadă, cel puțin pe partea instituțională. Se fac eforturi mari pentru finalizarea structurii organismelor de derulare a fondurilor, în special la nivel sub-național. După cum am arătat, s-au făcut ajustări în politica de salarizare a funcționarilor direct implicați în proiecte europene; în SAPARD s-au luat măsuri pentru a asista fermierii care încearcă să accedă la finanțări pe măsurile acreditate; iar cel puțin pe partea de Mediu, se pare că portofoliul de proiecte mari este bine pregătit pentru următorii ani.

Dar cele mai promițătoare evoluții sunt cele survenite la **Consiliul European din decembrie 2005**, când s-au luat o serie de hotărâri ce vor favoriza foarte mult absorbția de fonduri în România și Bulgaria. Acestea nu au schimbat direct sumele totale disponibile – motiv pentru care deciziile din decembrie trecut nici n-au prea fost remarcate de opinia publică din cele două țări – ci au schimbat regulile de alocare, adică au umblat acolo unde se află gâtuirea reală. În esență, este vorba de creșterea flexibilității și reducerea poverii cofinanțării programelor la nivelul noilor membri mai săraci.

- Pentru aceștia, TVA plătit de beneficiarii direcți ai finanțării va fi considerată cheltuială eligibilă și inclusă în partea de cofinanțare. Implicit, contribuția în cash datorată de beneficiar se reduce corespunzător.
- Regula de dezangajare a fondurilor "n+2" menționată mai sus a devenit "n+3" pentru toate statele cu PIB mai mic de 85% din media Uniunii, deci pentru România s-a câștigat practic un an în derularea finanțărilor aprobate.
- Rata de cofinanțare de către Comisie a proiectelor incluse în Fondul Social European (FSE) și Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) a crescut de la 75% la 85%. Cu alte cuvinte, pentru cea mai mare parte din fondurile structurale după 2007, România va trebui să vină cu cofinanțare de doar 15% în loc de 25%, ceea ce reprezintă o economie bugetară substanțială.
- Aria de intervenții eligibile pentru FEDR s-a lărgit, incluzând acum și proiecte pe politica de locuințe. Având în vedere necesitățile enorme în această direcție în România, probabil că se va profita din plin de această facilitate, ceea ce mărește șansele de absorbție.
- În componenta agricultură, până la 20% din banii pentru intervenții de piață și plăți directe pot fi realocați pentru Dezvoltare Rurală prin decizie a statului respectiv, iar acest supliment poate avea cofinanțare națională 0%. Din nou, având în vedere că până acum în SAPARD cererea maximă a fost pentru infrastructură rurală, această flexibilizare vine exact în sensul nevoilor reale ale României.

Importanța acestor amendamente adoptate sub președinția britanică a UE este fundamentală: este posibil ca ele să facă diferența dintre o absorbție slabă a fondurilor și una rezonabilă în România, aducând-o la nivelul țărilor est-europene care au intrat în Uniune în 2004. La fel de încurajator este și faptul că până acum exemplul acestor vecini este unul optimist, în sensul că

predicțiile pesimiste din anii dinainte de aderare cu privire la slăbiciunea instituțiilor și proasta organizare pentru derularea fondurilor nu s-au materializat. Dimpotrivă, experiența țărilor central și est-europene după momentul mai 2004 a fost neașteptat de bună.

Sigur, ciclul de proiecte este abia la început, iar problemele de absorbție, dacă există, devin vizibile către sfârșitul unui asemenea ciclu. Dar chiar o țară mare precum Polonia, cu procent mare de populație în mediul rural și administrație prin tradiție mai slabă decât a celorlalte, s-a apropiat în primii ani de media absorbției pe Uniune (79% în anii '90), adică stă deja mai bine decât unele state vechi membre ale UE (de exemplu Italia, care după decenii de prezență în UE a încheiat ultimul exercițiu bugetar complet cu o absorbție în jur de 66%). Ceea ce a contat foarte mult a fost pregătirea intensă a portofoliului de proiecte în anii dinaintea aderării, precum și discutarea sinceră a problemelor în societate atunci când încă se mai putea face ceva pentru remedierea lor.

Recomandări

Multe sunt deci de făcut pentru a asigura României o absorbție bună de fonduri europene, iar o parte din aceste lucruri sunt deja pe agenda guvernului. Propunerile noastre de mai jos s-ar încadra într-o listă scurtă de măsuri simple, necostisitoare și care se pot pune în practică chiar de săptămâna viitoare, fără mari schimbări instituționale.

- Cuvântul de ordine trebuie să fie **transparența**: nu doar în privința strategiilor, conținutului proiectelor și bugetelor inițiale ale acestora, dar mai ales în privința stadiului execuției lor și indicatorilor de performanță la zi. Nu există nici un motiv pentru care Agenția SAPARD să nu pună pe pagina ei de Internet – altfel, una bună, cu multe informații utilitare – o secțiune cu nivelul contractărilor și plăților la zi, defalcat pe cele șase măsuri deja în funcțiune, ca să știm și noi ce merge bine și ce nu. Asemenea cifre trebuie actualizate lunar sau cel puțin trimestrial. La fel, rapoartele de evaluare ale programului întocmite de misiunile de monitorizare trebuie puse acolo cu textul întreg, ca și rezultatele inspecțiilor Agenției, pentru că vorbim aici de bani publici, nu de banii privați ai unei firme. Apropozițiile în conferințe de presă nu pot ține loc de comunicare completă și sistematică.
- În mod similar, pentru fiecare din cele 46 de proiecte ISPA aprobate trebuie postată pe Internet o mică secțiune care să raporteze, alături de descriere și parametrii generali (lucruri care se găsesc și acum), indicatorii de execuție fizică și financiară, actualizați trimestrial. Aceste proiecte sunt suficient de puține, de mari și de importante ca să merite ceva mai multă atenție publică. Decizia transparentizării implementării ISPA, SAPARD sau PHARE nu o pot lua nici Delegația UE, nici funcționarii responsabili de proiecte – aceasta este o decizie politică ce privește direct Cabinetul, în special ministerele Integrării, Finanțelor și cele sectoriale implicate (Transport, Agricultură și Mediu²⁷). Dacă Ministerul Finanțelor din Bulgaria poate să facă acest lucru²⁸, ar trebui să poată și al nostru.

²⁷ Mediul este implicat cel mai puțin în derularea concretă, din motive de organizare, dar celelalte sunt.

²⁸ Vezi <http://www.minfin.bg/inpage.php?id=337&language=english>

- Pentru o mai bună înțelegere a domeniului fondurilor UE și pentru a identifica din timp problemele ce apar aici, autoritățile române trebuie să adopte practica bună a comisionării de evaluări independente a stadiului absorbției, global sau pe sectoare de activitate. Asemenea evaluări se fac în momentul de față în România doar la inițiativa și pe banii unor parteneri externi, precum Comisia UE, Banca Mondială, etc., iar accesul publicului la ele este parțial restricționat de statutul acestor instituții care lucrează în parteneriat oficial cu guvernul. Nimeni nu împiedică, de exemplu, comisiile parlamentare să organizeze licitații pentru consultanți independenți pentru astfel de rapoarte, care să fie apoi dezbătute public. Ar fi un pas bun și pentru Parlament în sine, ajutându-l să mai recupereze din deficitul de imagine și credibilitate de care suferă.
- Trebuie dată mai multă atenție frământărilor și incertitudinilor la nivel sub-național (regional, județean, local), unde mulți din viitorii beneficiari de fonduri structurale încă nu știu ce și cum se va finanța, nici care va fi exact aranjamentul instituțional pentru derularea fondurilor. Detaliile Programelor Operaționale Sectoriale (POS) încă nu sunt finalizate, deși trebuiau să fie din ianuarie (noua dată limită a fost stabilită pentru luna aceasta), iar Organisme Intermediare create de unele ministere fără mare tradiție în derularea programelor UE sunt încă structuri șubrede care au nevoie de ajutorul neoficial altor parteneri locali, cu mai multă experiență, dar care din varii motive au fost excluși.
- Comunicarea pe orizontală între sectoare – adică, în materie de programe UE, între POS-uri – nu este partea tare a administrației românești. Este interesant de văzut cum se vor coordona între ele POS-ul de Resurse Umane (Ministerul Muncii) și cel de Competitivitate (Ministerul Economiei). Lipsa de coordonare nu va afecta neapărat cifrele de absorbție în aceste sectoare "soft", dar poate reduce impactul final al proiectelor.
- În general, ar fi bine să valorificăm mai eficient instituțiile deja existente și rodite pe programe – de exemplu FRDS menționat mai sus, care nu este implicat deloc; sau Agențiile de Dezvoltare Regională, care au senzația că sunt implicate sub potențialul lor real – și să fim mai temperați în entuziasmul de a înființa noi instituții de la zero.