

Morți de foame, cu banii în buzunar

Autoritățile române sunt depășite de sarcina de a cheltui 15 milioane euro pe zi

Pentru o țară cu dificultăți în a plăti pensile și salariile, România pare să trăiască o dramă absurdă. Are la dispoziție resurse pentru diverse tipuri de investiții, dar este incapabilă să profite de ele. Trebuie să cheltuim nu mai puțin de 15 mil euro/zi până în 2015 pentru a reuși absorbția totală a fondurilor alocate în ciclul bugetar 2007-13. Cum ritmul în acest moment este de 1.13 mil euro/zi, în lipsa unei schimbări de strategie o utilizare totală a fondurilor pare imposibilă. În cei patru ani de când România este membru UE, țara noastră a reușit să cheltuiască numai 8.6%¹⁶ din fondurile alocate în acest ciclu bugetar.

Comparativ, poziția slabă a României este și mai evidentă. Împreună cu Bulgaria, suntem pe ultimul loc în între noii membri UE. Rata medie de absorbție între NSM¹⁷ este de 22%. După ultimele date ale ACIS, România va pierde bani în domeniul Transporturilor, Capacității Administrative și Asistenței Tehnice.

1. Care este beneficiul adus de fondurile structurale și care sunt provocările?

Fondurile structurale și de coeziune sunt "percepute de țările din centrul și estul Europei că mană cerească", cum indică un raport FMI din 2007. După logica acestui tip de resurse, percepția este doar parțial corectă. Coordonate prin politica de coeziune

a UE, acestea sunt fonduri date țărilor membre tocmai pentru a le sprijini convergența, competitivitatea și ocuparea forței de muncă. Principalele instrumente de finanțare ale celor trei obiective sunt: Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul Social European, numite adesea fonduri structurale, și Fondul de Coeziune. Programele Operaționale (PO) sunt instrumentele de implementare a politicii europene la nivel de stat membru.

Discuția despre fondurile structurale și de coeziune este de cele mai multe ori concentrată pe rata de absorbție. În analiza de față, ea e definită ca procentajul din totalitatea fondurilor alocate din bugetul UE (denumit contribuție UE) și cele plătite de autoritățile române către beneficiarii finali. În cazul unei utilizări eficiente, fondurile au un impact asupra creșterii economice. După unele rapoarte acestea pot induce o rată suplimentară de creștere în marja 0.1-0.7% din PIB¹⁸.

Pentru țările foste comuniste fondurile primite după aderare sunt de fapt impulsul spre modernizare. Ele acoperă domenii neglijate sistematic sau zone în care intervenția masivă a statului a dat greși complet atât în timpul comunismului cât și în timpul anilor de tranziție: investiția insuficientă în

¹⁶ In suma plăților este inclusă pre-finanțarea

¹⁷ Datele se refera la Let, Est, Cz, Pol.

¹⁸ Pentru detalii a se vedea Zaman G, Georgescu G 2009, "Structural Fund Absorption: A New Challenge for Romania?" Romanian Journal of Economic Forecasting, no 1, pp. 136-154, <http://www.ipe.ro>

domeniul infrastructurii sau al resurselor umane, sprijinirea spre convergență a regiunilor înapoiate, întărirea administrației locale, etc.

Ca ilustrare, în mai 2004 toate regiunile poloneze erau sub nivelul de 75% din PIB/cap din media UE. După intervenția a 435 milioane de euro fonduri structurale și 3.1 miliarde în 2007 impactul estimat arată o rată de creștere economică cuprinsă între 0,6% și 0,9% din PIB. Rata forței de muncă ocupată a crescut cu 6% între 2003 și 2007. În plus, 3.700 de kilometri de drumuri și peste 200 km de autostrăzi au fost construite sau modernizate până la sfârșitul lui 2007. În Letonia, PIB-ul a crescut de la 43% din media UE la 60% în 2007 iar rată șomajului a scăzut până la aproximativ 5%. Tot aici, 120 de sisteme de apa au fost renovate și puse la punct.

Efectul precis al fondurilor structurale, mai ales într-o perioadă de creștere rapidă în întreaga regiune, este dificil de cuantificat. Cu atât mai mult cu cât deopotrivă noii membri și țările non-membre converg către nivelele țărilor din vest. De altfel, din punct de vedere al impactului, Politica de Coeziune este permanent criticată¹⁹. Cu toate acestea, o injecție de resurse financiare de 2.1% până la 5% în PIB-ul unei țări, nu este de neglijat.

Percepția că fondurile structurale și de coeziune funcționează precum donațiile devine irelevantă după ce privim ratele de absorbție în rândul noilor state membre. Cu greu mai putem vorbi de „mană cerească”. Cele trei tabele alăturate scot în evidență explicit discrepanța dintre țările care au intrat în UE în 2004 și cele din 2007, România și Bulgaria. Datele arată cât de complicată este cheltuirea acestor fonduri și întăresc ideea diverselor tipuri de condiționalități pe care folosirea acestor bani o presupune.

¹⁹ Un bun rezumat al acestei dezbateri se poate citi în Santos I 2009, “EU Cohesion Policy: Some fundamental Questions”, Bruegel, <http://www.bruegel.org/>

Tab 1: Alocări totale și absorbție, comparații internaționale, Dec 2010

	Alocări 2007-2013, bn€	Absorbție, Dec 2010, %
Estonia	3.5	26
Letonia	4.6	29
Polonia	67.3	20.4
Cehia	26.7	12.4
Bulgaria	6.9	10.2
România	19.7	8.6

Sursa: Comisia Europeană, Ro Gov

Tab 2: Absorbția în primii trei ani (2004-06 alocări, Dec 2007)²⁰

	Alocări 2004-06, bn€	Total plăți, 2007	Absorbție %
Cehia	2.3	1.5	64
Estonia	0.6	0.4	64
Ungaria	2.8	2.1	75
Letonia	1.0	0.7	67
Lituania	1.4	0.9	62
Polonia	11.5	7.8	68
Slovacia	1.4	1.0	72
Slovenia	0.4	0.2	58

Sursa: Comisia Europeană

Tab 3: Absorbția în primii trei ani (2007-09 alocări, Dec 2010)

	Alocări 2007-09, bn€	Plăți, fin 2010	Absorbție %
România	5.6	1.6	29
Bulgaria	2.2	0.7	30

Sursa: Comisia Europeană; ACIS
România și Bulgaria

²⁰ Tabelul 2 și tabelul 3 prezintă o comparație detaliată a alocațiilor și ratelor de absorbție. Pentru acuratețe în comparația dintre situația României și a Bulgariei (UE2) cu țările intrate în 2004 (UE8 – excluzând Cipru și Malta) am luat alocațiile din primii 3 ani de de la aderarea acestor țări (2004, 2005, 2006) și situația plăților la finele celui de al patrulea an (2007). După aceeași logică, în cazul României și Bulgariei am luat alocațiile pe primii trei ani (2007, 2008, 2009) raportat la plățile facute până la sfârșitul lui 2010. După cum se poate vedea discrepanța dintre grupul UE8 și UE2 este considerabilă chiar și în aceste condiții.

2. Ce înseamnă absorbția?

În România, fondurile structurale și de coeziune au fost așteptate cu nerăbdare de mulți beneficiari însă în momentul în care au fost lansate, procesul de încasare s-a dovedit a fi mult mai complicat. Dacă aruncăm o privire la problemele economice de context și la ultimele ipoteze lansate de literatură de specialitate cu privire la dinamica absorbției, trebuie puse două întrebări pentru cazul României: prima, este rata de absorbție scăzută cauzată de factori economici contextuali cum ar fi criza financiară internațională? Și a doua, este performanță scăzută asociată cu probleme la un nivel mult mai profund, cum ar fi capacitatea administrativă scăzută?

În ultimii ani criză financiară a creat o presiune crescută asupra băncilor care operează în România și asupra capacității lor de creditare, cu două implicații: în primul rând capacitatea firmelor private de a co-finanța proiecte de tip fonduri structurale a scăzut considerabil mai ales că resursele necesare co-finanțării ar fi venit în principal prin împrumuturi de la sectorul bancar; în al doilea rând, din cauza descreșterii generalizate în mediului de afaceri, plățile între firme au fost serios încetinite. Au apărut congestii importante în activitățile economice zilnice dintre contractori și beneficiari, clienți și producători și așa mai departe. Întregul proces este ilustrat de creșterea nivelului de îndatorare al firmelor și familiilor din România. Conform BNR datoria privată a crescut de la 880 milioane lei în ianuarie 2008, la 4,85 miliarde lei în februarie 2010. Pe scurt, criză de lichiditate din piață a făcut imposibilă alocarea de resurse financiare pentru proiecte cu finanțare europeană.

Într-o serie de interviuri realizate în Timișoara cu diverși actori ai acestui proces problemă crizei financiare apare și mai evidentă. Unul dintre beneficiarii explică:

„Accesul la credite este foarte dificil acum și este principală

problemă. Băncile sunt greu de convins să ofere bani firmelor chiar dacă e vorba de fonduri structurale. Nu au suficiente garanții că potențialii clienți sunt capabili să primească rambursările de la UE pentru cheltuielile făcute în proiect. Deși guvernul a luat mai multe măsuri, de exemplu fonduri de garantare, etc, băncile nu vor să își asume răspunderea foarte ușor. Nu vor să trateze IMM-urile care aplică pentru fonduri structurale altfel decât sunt tratați clienții care vin pentru un împrumut normal.”

Într-un alt interviu, domnul Aurel Saramet, președintele FNGCIMM vorbește despre tensiunea dintre nevoia autorităților de management de a crește ratele de absorbție și bănci. Foarte multe bănci se plâng că proiectele aprobate, aproximativ 30%, sunt (din punct de vedere al băncilor) ne-bancabile²¹. De fapt, este discreditat procesul de evaluare și încrederea în proiectele aprobate în general. Dacă un proiect este sustenabil ar trebui să fie și bancabil. În concluzie, în mod cert criza financiară poate avea un efect negativ asupra implementării instrumentelor structurale în România.

A doua problemă este cea a capacității administrative. Ea are implicații pentru managementul și implementarea oricărei politici publice în România, inclusiv coordonarea instrumentelor.

Fondurile sunt administrate de autoritățile publice și succesul lor este o chestiune de reforma a birocrăției. Slaba capacitate administrativă are două aspecte: una a resurselor umane, tradusă prin personal sau competențe insuficiente și probleme de recrutare (de obicei de natură politică); în al doilea rând managementul orizontal, tradus prin coordonare și adaptare slabă la nevoile principalilor actori implicați.

²¹ Newschannel.ro

Tab 4: Absorbția (Mil EUR, %) pe fiecare Program Operațional (OP)

OPs	Total aloc 2007-13	Plăți Dec 2010	Total absorbție %	Rata de absorbție la n+3 (alocări 2007) %
Mediu	4,512	318	7	117 ¹
Transport	4,565	47	1	19
Dezvoltare Regională	3,726	555	14.8	168
Competitivitate	2,554	251	9.8	147
Resurse Umane	3,476	464	13	218
Dezvoltarea Capac Administrative	208	10	4.9	50
Asistență Tehnică	170	9	5.3	53

Sursa: Comisia Europeană, ACIS

Tab 5. Calendarul aprobării OP de către Comisie

OP	Data aprobării	Data primul call pt proiecte
Mediu	11/07/2007	08/10/2007
Transport	12/07/2007	03/10/2008
Dezvoltare Regională	12/07/2007	10/09/2007
Competitivitate	12/07/2007	17/03/2008
Resurse Umane	22/11/2007	15/02/2008
Dezvoltarea Capac Administrative	21/11/2007	15/05/2008

Sursa: AM-uri, Raport anula de implementare al PO-urilor

Dificultățile nu sunt specifice doar României. Experiența altor țări foste comuniste ne arată că managementul de personal în administrația publică este o dilema chiar și după aderarea la UE, iar politizarea administrației rămâne o problemă majoră. În al doilea rând, stimulentele și sistemul de management sunt în general incapabile să asigure recrutarea personalului cu calificare înaltă mai ales în condițiile dinamicii actuale a pieței forței de muncă care oferă oportunități mult mai atractive în sectorul privat. Deși problema capacității administrative a fost pusă pe agendă tuturor țărilor la pre-aderare, soluțiile au fost mai curând formale, pentru a mai bifa o căsuță și pentru a da startul negocierilor.

3. Ne paște un dezastru: după primii patru ani România e pe cale să piardă 200 mil euro pe POS Transport

Ca ultimii sosiți în UE, România și Bulgaria sunt cei mai slabi manageri ai instrumentelor structurale și de coeziune, după cum o arată Tab. 1-3. De asemenea, Tab. 4 și compară între ele cele șapte POS românești și găsește diferențe semnificative de performanță.

Așa cum se poate vedea, performanțele PO-urilor sunt diferite. Datele de mai sus oferă un argument serios pentru o analiză comparativă internă în ceea ce privește implementarea. Conform reglementărilor UE pentru Politică de

Coeziune, regula cheltuielilor pentru noile state membre, inclusiv România și Bulgaria, este „n+3” (pentru alocările 2007-2010) și „n+2” (pentru 2010-2013). Pe scurt, această înseamnă că până la data de 31 decembrie 2010 alocările financiare pentru anul „n”, anul 2007 în cazul nostru, ar trebui să fi fost deja cheltuite. În cazul contrar, banii sunt pierduți.

Pe 31 decembrie 2010, la sfârșitul ciclului „n+3” România este incapabilă să absoarbă în întregime banii pentru trei din cele șapte programe operaționale: transport, asistență tehnică și în mod ironic, tocmai dezvoltarea capacității administrative. Ca atare, România a pierdut circa 81% din fonduri în domeniul transporturilor, 49% pentru administrația publică și 40% pentru asistență tehnică.

Procentele totalizează o pierdere de 222 milioane de euro. Într-o situația mai bună se află PO pentru dezvoltarea resurselor umane, urmat de programul operațional regional și la mică distanță de cel destinat creșterii competitivității economice și mediului. În cazul ultimelor trei, alocările pentru anul 2007 au fost depășite.

Un prim aspect ce poate explica, parțial, aceste diferențe este calendarul de aprobare al POS (Tab. 5). Unele au fost semnate de către Comisie în vara lui 2007 dar în două cazuri procesul de negociere a fost amânat până toamna târziu. Că urmare, anul 2007 poate fi considerat unul de ajustare. Vedem însă că POS Mediu și POR au avut un start timpuriu. Aceasta are implicații pentru întreagă dinamică a implementării. Observăm o corelație destul de bună între amânările în lansarea primelor „call-uri” și performanța programelor operaționale. Din această perspectivă, POS Transport este exemplul negativ cel mai puternic.

Criză financiară este într-adevăr fundalul care a afectat implementarea de ansamblu a fondurilor structurale și de coeziune în România. Cel mult, ea poate fi considerată drept cauza pentru rata de absorbție totală, însă nu este explică discrepanța dintre POSuri. De exemplu, POS creșterea competitivității economice, deși se adresează unei categorii de beneficiari expuși la fluctuațiile pieței financiare, are rezultate pozitive. Aceeași situație o avem și în cazul POR, de asemenea cu rezultate bune. În cazul POS problemele nu se datorează neapărat crizei, după cum o arată caseta.

România stă să piardă 222 mil€, adică 81% din sumele pe Transport, 49% la DCA și 40% asistență tehnică

Criză financiară a fost abordată atât de Comisia Europeană cât și de guvern. Comisia a făcut câțiva pași pentru a întâmpina problemele noilor state membre

și a avansat resurse financiare suplimentare:

„UE a mers mai departe (...) și s-a adaptat la cerințele crizei. Punctul de interes al schimbărilor introduse în ajunul anului 2009 a fost acela de a introduce lichidități suplimentare statelor membre pentru a dinamiza implementarea proiectelor sau cel puțin pentru a menține dinamică prevăzută inițial, înainte de criză. Pentru această, la începutul lui 2009, statele membre au primit 6 miliarde euro, în plus față de cele 5 miliarde programate inițial”²².

În acest context, România a primit un supliment de 260 milioane euro peste plățile avansate inițial, acțiune care a crescut totalul alocărilor pentru anul 2007 la nivelul de 1,95 miliarde euro. Și guvernul român a răspuns la provocările crizei. În iunie 2009 legea privind pre-finanțările a fost amendată astfel încât în acest

²²EC 2009, Paweł SAMECKI European Commissioner responsible for Regional Policy, Keynote Speech Conference "The geography of the financial crisis and policy response" Warsaw, Poland, 21 September 2009.

Caseta 1. Problemele POS Transport

PO Transport este cel mai slab program operațional. În ciudă faptului că alocările pe care le deține sunt cele mai mari, 4,51 miliarde de euro pentru ciclul bugetar 2007-2013, după regula „n+3” alocările pentru anul 2007 au fost încasate la un nivel de numai 18%. Până de curând, PO Transport a fost și programul cel mai lipsit de transparentă. Rapoartele anuale de implementare, deși obligatorii după reglementările Comisiei, nu erau publice pe website. Rapoartele vizitelor de monitorizare sunt postate în câteva cazuri, dar ca regulă generală nu. În sesiunea de interviuri organizată la nivel local, reprezentanții acestui program au fost foarte greu de contactat și orice întâlnire cu ei imposibil de organizat. Pentru programul operațional cu cea mai mare alocare, lipsa de transparentă este alarmantă și se dovedește strâns corelată cu rezultatele slabe. Performanță generală a acestui POS este probabil ultimul semnal de alarmă pe care guvernul îl mai are pentru a regândi managementul fondurilor structurale și de coeziune. Realocarea fondurilor de la un PO la altul a fost frecvent menționată ca opțiune pentru a corecta slabă absorbție a acestui program. Însă asta ar fi o greșeală având în vedere nevoia disperată de infrastructură de transport în România. Separarea acestui program operațional de nivelul politic ministerial ar fi probabil cea mai bună opțiune. Separarea ar implica o reorganizare completă a AM-ului și a principalilor săi beneficiari: CFR, CNDAR, etc. Este nevoie de indicatori de performanță și o politică de recrutare adecvată dacă este ca personalul calificat să fie atras și reținut.

moment pre-finanțarea poate reprezenta până la 30% din valoarea proiectului. Singură excepție este PO resurselor umane unde pre-finanțarea pentru proiectele de incluziune socială poate fi de până la 40%.

Așa stând lucrurile, criza financiară globală nu este explicația de bază pentru rată de absorbție extrem de slabă a fondurilor structurale în România; din contra, datele pe care le avem indică problemă capacității administrative că factor substanțial. Fără excepție toate programele operaționale se luptă cu deficiențe de personal, atât în termeni de cantitate cât și de competențe. De exemplu în cazul PO Transport, personalul calificat nu poate fi menținut din cauza salariilor foarte mici.

Unele din subiectele asupra cărora s-a insistat în vizitele de monitorizare din 5 noiembrie 2009 și 3 iunie 2010 a fost lipsă severă de personal din cadrul autorității de management (AM) și slabă asociere dintre nivelul salariului și responsabilități. Cele două probleme sunt explicația fluctuațiilor continue din autoritatea de

management. La fel, AM Mediu subliniază în ultimul raport anual faptul că lipsa de personal este o mare constrângere. În cazul PO pentru creșterea competitivității economice și PO pentru dezvoltării resurselor umane probleme este și mai apăsătoare și a fost mult dezbătută de beneficiari²³ și ulterior confirmată de directorii AM-urilor.

Aspectul cheie în problemă resurselor umane este politizarea. Sunt două chestiuni asociate cu această. În primul rând politizarea poate fi văzută sub formă implicării nivelului politic în recrutarea resurselor umane. Dificultatea constă în a realiza o investigație clară asupra acestui subiect. Totuși ea a fost raportat în cazul PO Mediu și PO pentru dezvoltare regională iar la nivelul POS DCA politizarea este semnalată la administrațiile publice locale. Aici fluctuațiile în zonă

²³ Pe 26 februarie 2010 un grup de ONG-uri și firme de consultanță au trimis către Primul Ministru al României o scrisoare prin care subliniază ca în principal problema resurselor umane este obstacolul în calea absorbției de fonduri europene (Centrul de Resurse în Participare Publică, 2010)

decizională blochează continuitatea proiectelor și posibilitatea de a iniția noi cereri de finanțare.

Situația politicizării este mai explicită la nivelul PO Transport unde potențiale conflicte de interes sunt indicate de către reprezentanții Comisiei în cadrul vizitei de monitorizare din 2009. Temerile se referă la staff-ul cu responsabilități atât la nivelul AM cât și în cadrul Companiei Căilor Ferate Române (CFR) și a Companiei Naționale pentru Drumuri și Autostrăzi din România (CNDAR), principalii beneficiari ai acestui PO.

Prin contrast, POR și POS mediu au o structură organizațională clară, cu organisme intermediare la nivel regional. Această a creat oportunități pentru o mai bună coordonare atât cu autoritățile publice cât și cu beneficiarii de la nivelul de bază. Cele două structuri sunt plasate în interiorul unui singur minister, fără canale de comunicare complicate. Mai mult, cele două AM-uri au fost primele care au dat drumul cererilor de aplicații, dovedind astfel o strategie și o capacitate mai bună de planificare.

Tot ele au avut un start avansat fiind beneficiare ale fondurilor UE de pre-aderare cum ar fi PHARE. Unul dintre directorii de Agenție Regională de Dezvoltare pune în evidența acest argument într-un interviu:

„În acest moment un număr de 65 de persoane sunt angajate în cadrul Agenției, incluzând filialele din alte orașe. Majoritatea dintre ei au experiență necesară în administrarea fondurilor UE, mai ales după muncă în cadrul PHARE. Însă nu este suficient exploatată pentru că foarte multe organisme intermediare au fost create din nimic, fără să aibă experiență și personalul calificat pentru administrarea acestor fonduri. Agenția mea este mult mai pregătită decât alte autorități publice însărcinate cu fonduri structurale și totuși acestea din urmă au putere decizională mai mare decât noi.”

AM-ul pentru mediu a gestionat în perioadă de pre-aderare programul complex ISPA²⁴ care a pregătit venirea fondurilor de coeziune. La fel, AM pentru dezvoltare regională a coordonat mai multe componente ale programului PHARE. Atât experiența personalului cât și structura organizațională de ansamblu au pregătit o trecere lină la fondurile structurale. Toate acestea s-au tradus printr-o absorbție mai bună la sfârșitul ciclului „n+3”. Experiența nu se confirmă și în cazul POS Transport care a administrat de asemenea proiecte ISPA, însă rezultatul este un dezastru, așa cum arată caseta.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Analiza arată că tocmai capacitatea administrativă, iar nu criza economică, e cel mai serios obstacol în creșterea absorbției. În 2009 România a recurs la un împrumut din partea FMI și a Comisiei Europene pentru a susține finanțele publice. O absorbție completă a fondurilor structurale și de coeziune trebuia să fie în acest context urgența guvernului. De aici înainte prioritățile sunt două:

1. Reforma administrației publice trebuie să fie văzută că o prioritate strategică. Aceasta nu este un obiectiv politic declarativ ci un proces complex care are nevoie de cea mai mare atenție. Actualul guvern și-a făcut din utilizarea fondurilor comunitare un obiectiv principal. Dar obiectivul nu are nici o substanță dacă problemele fundamentale nu sunt rezolvate. Reforma administrației publice este o sarcină complexă pentru care nu există modele europene, iar nu totdeauna ce a sugerat UE s-a dovedit potrivit. De exemplu în Ungaria Departamentul de Politici pentru Administrația Publică a fost gradual desființat; în Polonia și Cehia Biroul pentru Administrație

²⁴ Programul ISPA a fost închis la sfârșitul anului 2010.

Publică a fost de asemenea eliminat, etc.

2. Autoritățile publice române trebuie să își schimbe logică de acțiune. Fondurile structurale și de coeziune strigă, literalmente, după o abordare diferită: este nevoie de coordonare cu toți actorii implicați, coordonare între AM-uri, flexibilitate în reguli și proceduri, orientare către rezultate finale și poate că cel mai important, este nevoie de inovare și creativitate.

De exemplu majoritatea AM-urilor au căutat să își crească capacitatea de management externalizând procesul de evaluare, având în vedere numărul mare de aplicații primite și lipsă internă de personal. Resursele pentru asistență tehnică au fost utilizate în mare parte tocmai în acest scop, deși s-au dovedit a fi în final destul de lipsite de impact.

De fapt, abordarea nu a fost destul de îndrăznească și s-a oprit la jumătatea drumului. Niciun AM nu a reușit să achiziționeze o soluție tehnică completă, inovatoare, pentru gestiune. Din acest punct de vedere există oportunități pentru a se crea diverse aplicații tehnice, cum ar fi „call center”-uri automate și alte soluții „software” pentru management. „E-governance” poate încă sună ca din altă era pentru administrația publică din România însă natura fondurilor structurale crează cele mai bune oportunități pentru a începe implementarea unor astfel de soluții.

Mai concret, următoarele acțiuni ar trebui întreprinse:

1. Reorganizarea autorităților de management prin creșterea rolului și capacității organizațiilor care arată un istoric pozitiv al performanței pe fonduri europene. Dacă există organisme (precum ADR-urile) care se arată mai bine echipate să se ocupe de fondurile europene, ce ne oprește să le oferim responsabilități sporite?

2. Reducerea nivelului de implicare politică în recrutarea de personal atât la nivel local cât și central. Implicarea clienților politici în sistemul de management s-a dovedit a fi complet contraproductivă. E nevoie de personal calificat, mai ales pe POS Transport. O politică de personal pragmatică, care vânează experți și crează stimulente pentru a-i reține în sistem, ar trebui să înlocuiască viziunea pe termen scurt a planificării actuale. Această este strâns legată de următorul punct

3. Managementul resurselor umane în administrația publică trebuie regândit. Trebuie găsite soluții inovative pentru a reține personalul calificat și pentru a stopa fluctuațiile. Bani nu sunt principalul motiv pentru care oamenii competenți pleacă – „empowerment”, cuplarea responsabilității cu puterea de decizie și un mediu de lucru mai bun sunt la fel de importante.

4. Realizarea unei legături între marja de decizie – pentru pozițiile de *middle management*, cum ar fi directorul ACIS, directorii de AM – și un sistem de măsură a performanțelor cuplat cu stimulente salariale. Sistemul de management al fondurilor UE se potrivește perfect unei abordări moderne de tip „management public”. Acest sistem are obiective și sarcini clare și mai mult, un indicator foarte clar de urmărit: rata de absorbție.

A oferi pe de o parte managerilor flexibilitate și putere decizională, însă pe de altă parte a-i face răspunzători printr-o schemă de măsurare a performanței ar introduce o altă dinamică în tot sistemul. Oamenii însărcinați cu absorbția fondurilor ar trebui să aibă contractele de muncă legate de un nivel lunar al acestui indicator. Începând cu personalul din interiorul ACIS și terminând cu personalul din organismele intermediare, toată lumea ar trebui să își primească

pachetul salarial în funcție de rezultate.

5. Evaluări mai relevante și mai transparente, care să se concentreze pe probleme reale și nu escamotează problemele, concluziile neconfortabile și dilemele de politici publice.

Acesta este un proces de învățare publică crucial pentru calitatea unei

actului guvernării. Evaluările profesionale, depolitizate și de-clientelizate ale POS ar trebui să fie prioritatea ACIS (și a guvernului) într-o primă etapă. Ulterior, ele trebuie extinse la toate domeniile importante de policy, chiar dacă acestea nu sunt legate de *acquis*-ul comunitar. *CB*

Criza pe piața muncii

Problemele din acest sector tind să devină unul din principalele obstacole ce împiedică atât dezvoltarea, cât și multe politici sociale mai echitabile

Piața muncii din ultimii 20 de ani a fost puternic influențată de transformarea economică și socială din România. Problemele tranziției au fost accentuate și de politici publice neinspirate ca de exemplu, reglementările rigide din Codul Muncii sau stimulentele pentru ieșirea anticipată la pensie, care au împiedicat autoreglarea sau chiar au accelerat tendințele negative. Rezultatul este o rată de ocupare în scădere, combinată cu probleme structurale de informalitate, nivel ridicat de sub-ocupare în agricultură, mobilitate redusă între sectoare economice și zone geografice, obstacole pentru accesul grupurilor vulnerabile și o mulțime de stimuli pentru ieșirea timpurie din activitate. Demografia este însă nemiloasă: fie România oprește irosirea resursele sale de muncă și își rezolvă problemele structurale profunde sau dezvoltarea socio-economică va fi pusă sub semnul întrebării.

România a înregistrat o scădere constantă a ratei de activitate²⁵. De la o rată de 80% în 1990, aceasta a scăzut la 65,7% în 2009, sub media UE27 de 71,3%. Cea mai mică rată de activitate a fost înregistrată în anul 2004 (64,2%), cu o scădere de 2 milioane de persoane în populația

²⁵ Rata de activitate este % populației active (persoane ocupate și șomeri) raportat la numărul persoanelor apte de muncă (de vârstă activă + în afara limitelor de vârstă activă dar care încă lucrează).

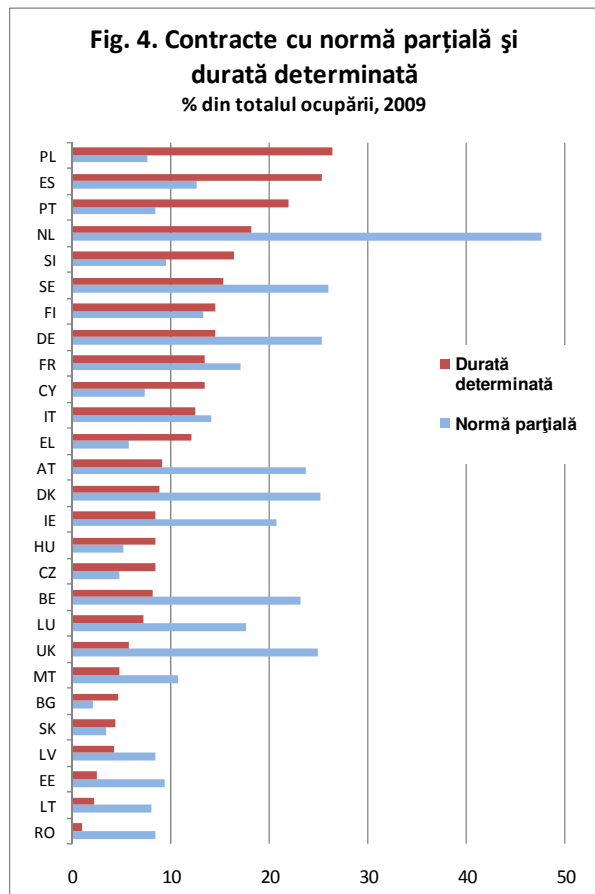
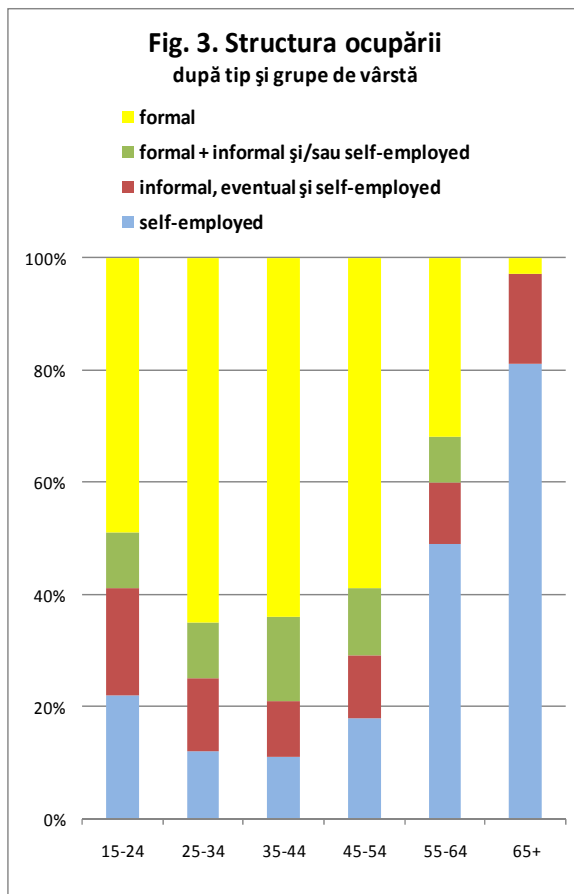
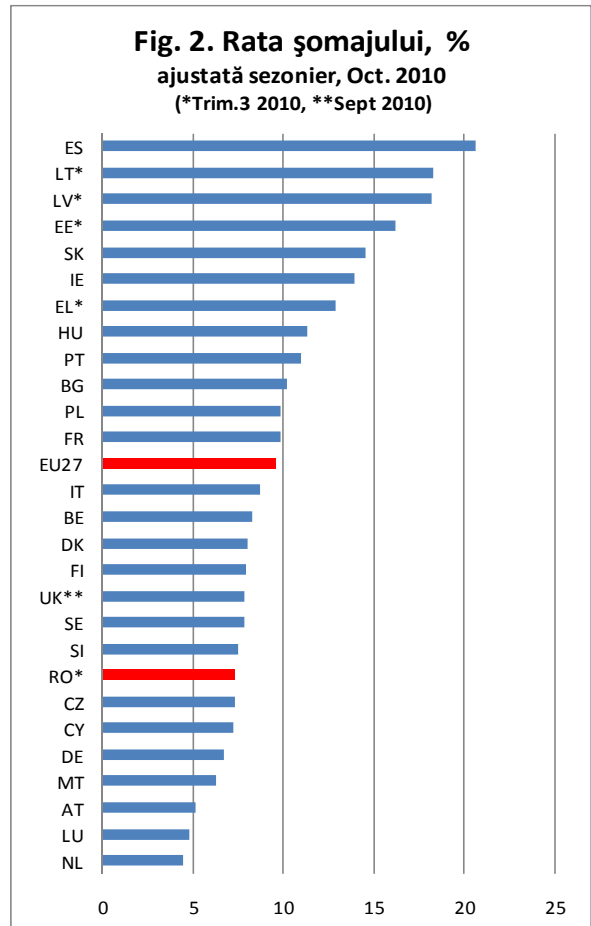
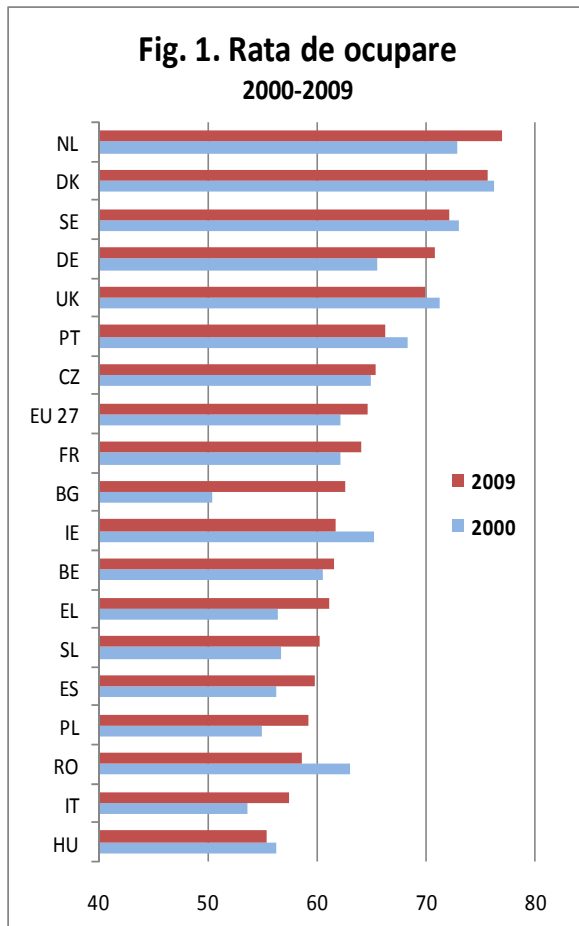
activă, față de 1990. Rata de ocupare a avut o tendință similară. Astfel că, în 2004, doar 57,6% din populația de vârstă activă avea un loc de muncă. De atunci situația s-a îmbunătățit încet, rata de ocupare ajungând până la 60,1% în 2010 (trim. II), cu o ușoară scădere în 2009, care poate fi atribuită crizei. Cu toate acestea, rata de ocupare rămâne sub media UE27 de 64,6%²⁶

Paradoxal, în ce privește șomajul, România stă mai bine decât majoritatea țărilor europene dar se confruntă cu un nivel ridicat al informalitate în piața forței de muncă, cu subocuparea pe scară largă în agricultura de subsistență și ieșirea timpurie din viața activă. Acestea sunt probleme structurale care limitează dezvoltarea actuală și aduce riscuri crescute pentru viitorul economiei.

1. Multă muncă la negru, în special în rândul tinerilor

Intrarea în piața muncii este dificilă în întreaga Europă; România nu face excepție. În 2009, rata medie a șomajului în UE 27 pentru tineri (15-24 de ani) a fost 19,4% în comparație cu valoarea totală a șomajului de 8,9%. În cazul nostru, șomajul în rândul tinerilor este ceva mai mare decât media UE (20,9%), în timp ce rata șomajului total este mai mică (6,9%). În plus,

²⁶ Eurostat, 2009.



aproximativ 49,5% din tinerii șomeri sunt în șomaj de mai mult de 1 an²⁷. Toate acestea arată că, pentru tinerii români este mult mai dificil să intre pe piața forței de muncă, comparativ cu omologii lor europeni.

În plus, o parte semnificativă a pieței muncii din România este informală iar tinerii au un risc mai mare să lucreze la negru. Un studiu al Institutului Național de Statistică²⁸ arată că aproximativ 1.4 – 1.7 milioane de persoane lucrează în sectorul informal (ca activitate primară sau secundară), mai ales în zonele rurale și în rândul tinerilor. Aproximativ 40% din sectorul informal este format de tineri între 15-34 ani. Mai mult, aproximativ 19% din angajații cu vârste între 15-24 de ani lucrează în economia informală. Această cifră este cea mai ridicată, comparativ cu valorile pentru celelalte grupe de vârstă activă, care variază între 9-12%. Depășește chiar și valoarea pentru 65 + (16%).

Impozitarea este considerată modalitatea cheie de combatere a muncii informale, mai ales atunci când se discută ponderea impozitelor și contribuțiilor sociale în costul forței de muncă. Contrar a ceea ce se vehiculează în spațiul public, România se află sub media europeană privind sarcina fiscală asupra muncii. Cota de taxe și contribuții plătite de angajatori este de 24,6%, față de o medie UE de 32,7% din totalul costurilor forței de muncă. Taxele și contribuțiile plătite de angajați sunt 27% din venitul brut, comparativ cu 30,7% în UE 27²⁹. Cu toate acestea, se pare că părți ale economiei românești nu pot susține nici măcar acest nivel. Munca informală este concentrată în rândul lucrătorilor fără calificare sau

cu calificare scăzută, care lucrează în întreprinderi mici (1-9 angajați), zilieri, în special în agricultură și artizanat³⁰. Având în vedere productivitatea scăzută a acestui segment al forței de muncă, ar fi prea costisitor pentru angajatori să îi angajeze oficial, ținând seama de combinația de salariul minim, impozite și contribuții și de costuri administrative pentru contractarea lucrătorilor pe termen scurt. Efectul descurajator al controalelor Inspecției Muncii nu este încă vizibil. Ideea că se poate rezolva problema muncii informale numai prin represiune, având în vedere contextul, pare cel puțin naivă.

Există două tipuri de măsuri care ar rezolva, măcar parțial, nivelul ridicat de muncă informală în rândul tinerilor: reglementările pieței muncii și educația.

1.1. În primul rând, reglementările relațiilor de muncă trebuie să devină mai flexibile. Contractele cu normă parțială și cele pe durată limitată sunt, de departe, opțiuni mai bune, în comparație cu munca informală. Este de remarcat faptul că astfel de forme flexibile de muncă sunt puternic sub-reprezentate în piața românească în comparație cu alte țări europene (a se vedea graficul de mai jos) și reglementări mai permissive ar putea fi benefice. În UE 27, contractele temporare pentru angajații tineri (15-24 ani) reprezintă 40% din total, în timp ce în România ponderea contractelor temporare pentru aceeași grupă de vârstă este de 3,7%³¹. Reglementările stricte privind contractele temporare par să îi afecteze mai mult pe tinerii lucrători dat fiind că acest tip de ocupare este o cale de intrare pe piața forței de muncă în întreaga Europă.

Modificările aduse Codului Muncii, propuse de Guvern în decembrie 2010, elimină unele restricții pentru

²⁷ INSSE

²⁸ Stănculescu, M.S; Marin, M (2009) *Economia Informala in Romania in anul 2008*, Institutul National de Statistica

²⁹ Eurostat 2007; de atunci, contribuțiile sociale au crescut în România, % total fiind în continuare sub media Europeană

³⁰ Stănculescu, M.S; Marin, M (2009)

³¹ EC (2010) *Employment in Europe 2010*

contracte temporare: ele pot dura până la trei ani, în loc de doi ani iar un contract temporar poate fi prelungit de mai mult de două ori. De asemenea, Guvernul a propus să ridice obligația angajatorului ca după trei contracte temporare consecutive cu o singură persoană, acea poziție să fie ocupată cu personal permanent. Sindicatele s-au opus acestor modificări invocând Directiva 1999/70/CE privind munca pe perioadă determinată. Pentru a preveni abuzul prin utilizarea de contracte succesive de muncă pe durată determinată, directiva susține că statele membre ar trebui să includă în legislația lor una sau mai multe din următoarele măsuri:

(A) obligația de a motiva obiectiv nevoia de reînnoire a unor asemenea contracte;

(B) durata maximă totală a contractelor succesive de muncă cu durată determinată;

(C) numărul de reînnoiri ale unor asemenea contracte sau raporturi.

Extinderea duratei maxime pentru contractele pe perioadă determinată nu este o problemă în sine. Directiva nu prevede o durată orientativă pentru astfel de contracte, aceasta rămânând la latitudinea statelor membre. Trecerea de la doi ani la trei, în mod clar, nu încalcă principiile de bază ale Directivei 70/1999. În schimb, problema reală vine din eliminarea dispozițiilor privind la contractele succesive (definiție, număr limită) și, prin urmare, durata de trei ani menționată în propunerea guvernului poate fi ușor interpretată ca durata maximă pentru un singur contract. Având în vedere că ocuparea temporară este subdezvoltată în țara noastră, sunt necesare reglementări mai puțin stricte, dar eliminarea tuturor restricțiilor privind contractele succesive cu aceeași persoană poate deschide ușa pentru abuzuri.

Propunerile din partea guvernului acoperă, de asemenea, ocuparea prin agentul de muncă temporară,

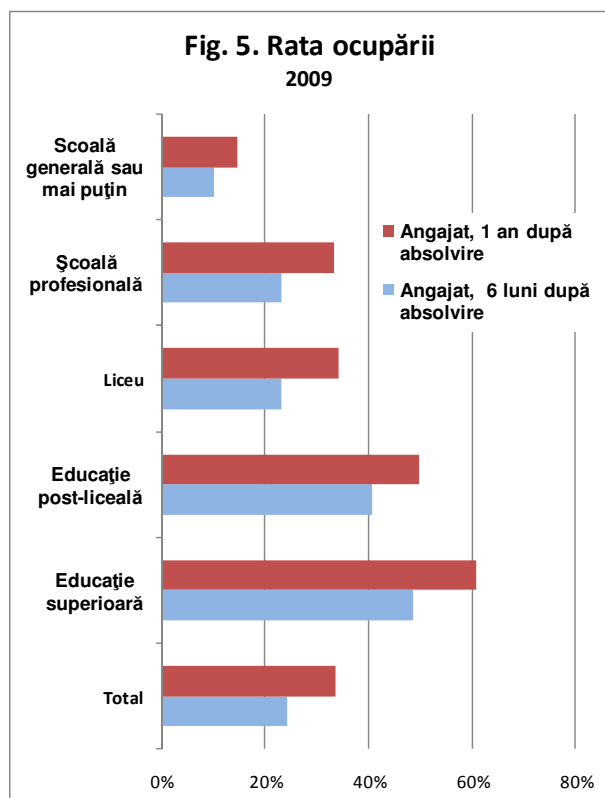
fiind de fapt o actualizare a legislației românești în conformitate cu Directiva europeană 104/2008. Cele mai importante modificări se referă la creșterea duratei maxime pentru o astfel de contract (de la 12 la 24 luni), posibilitatea extinderii succesive a misiunii (până la o durată totală de 36 de luni), reglementări în ceea ce privește relația dintre agenție și angajator. Agenția de muncă temporară nu mai poate percepe taxe de la angajat pentru plasarea acestuia la firme, dar, în același timp, agenția nu mai este obligată să îl plătească pe lucrătorului temporar între misiuni. Propunerile Guvernului nu schimbă în niciun fel reglementările privind munca cu timp parțial.

1.2. Un alt instrument prin care se poate crește competitivitatea tinerilor pe piața formală a muncii este educația.

În prezent, rezultatele educației de bază sunt mult sub așteptări. Scorurile obținute de elevii români în testele internaționale (PISA, PIRLS, etc) sunt printre cele mai scăzute din Europa. Competențelor de bază elaborate la nivel european – chiar așa prost formulate - nu sunt încă transpuse în programele școlare, manualele și metodele de predare. Reforma învățământului trebuie să se concentreze mai mult pe conținutul educației și mai puțin pe schimbările irelevante ce țin prima pagină a ziarelor, cum ar fi vârsta școlarizării obligatorii, sau clasa a 9-a ca parte din școlii generale sau liceului.

Performanța redusă a educației se propagă în structura pieței forței de muncă dominată de calificarea în ocupații manuale (50,7%), în timp ce ocupațiile calificate non-manuale reprezintă doar 22,7% (UE-27: ocupații manuale calificate 25,8%, ocupații non-manuale calificate 39.9%)³².

³² Massareli, N; Wozowczyk, M (2010) *European Union Labour Force Survey - Annual results 2009*, Eurostat Population and Social Conditions, Data in Focus 35/2010



Învățământul universitar pare să aibă rezultate mai bune în ceea ce privește creșterea șanselor de angajare după absolvire. Totuși, în ciuda masificării învățământului superior, angajatorii din România întâmpină dificultăți majore în găsirea competențelor adecvate în piața muncii, inclusiv pentru ocupații care necesită calificări înalte. Un sondaj efectuat în 2010³³ arată că pozițiile de inginer și manager sunt printre primele cinci cel mai dificil de ocupat datorită lipsei de personal calificat. Conform aceluiași sondaj, 36% dintre angajatorii români se confruntă cu dificultăți majore pentru a găsi persoane cu competențe potrivite pentru de locurile de muncă vacante. În 2007, înainte de criza economică, procentul ajunsese până la 73%, printre cele mai ridicate din lume.

Lipsa de cooperare și comunicare dintre mediul economic și universități, precum și luarea deciziilor în universități după interese particulare a dus la proliferarea

cursurilor irelevante ce nu sporesc șansele de angajare a tinerilor absolvenți neavând valoare adăugată pentru angajatori. Doar absolvenții de medicină și arhitectură au o rată mare a ocupării în același domeniu (71%, respectiv 89%), față de inginerie (56%), drept (57%), economie (54%) sau domenii umaniste (45%)³⁴.

Flexibilitatea pieței muncii și îmbunătățirea competențelor este în centrul "Agendei pentru noi competențe și locurile de muncă", proaspăt lansate de Comisia Europeană. Rămâne de văzut dacă celelalte țări europene vor continua să mimeze alinierea la agenda Europeană. România, însă ar trebui să ia mai serios aceste direcții de dezvoltare deoarece problemele sale structurale, în special informalitatea pieței muncii, sunt mult mai mari decât ale altor țări europene și, prin urmare, are nevoie de măsuri rapide. Presiunilor demografice asupra pieței muncii vor crește în următoarele decenii. Generațiile care intră acum pe piața forței de muncă sunt mult mai mici în comparație cu cele născute între '68-'89. Orice irosire a resurselor tinere de muncă va mări dezechilibrul indus inevitabil de demografie.

2. Subocupare pe scară largă în zonele rurale

Tranziția economică a Europei Centrale și de Est a dus la reducerea ponderii sectoarelor de industrie și agricultură în economie și creșterea sectorului de servicii. În ce privește forța de muncă, ocuparea în industrie a scăzut considerabil. Și în România, investițiile și valoarea adăugată a sectorului de servicii au crescut, dar nu au fost însoțite de o creștere similară în ocuparea forței de muncă în acest sector. Forța de muncă disponibilă din industrie s-a reorientat spre agricultura, care a amortizat efectele sociale ale restructurării economice. Astfel, în 2001, aproximativ 43,5% din

³³ Manpower (2010) *2010 Talent Shortage Survey Results*

³⁴ www.rncis.ro

populația activă a fost ocupată în agricultură care au contribuit la PIB cu 14,1%. De atunci, atât ocuparea cât și valoarea adăugată brută au o tendință de scădere. În 2009, România a avut aproximativ 28,7% din populația activă lucrează în agricultură și agricultura a contribuit la PIB cu 7,3%. Aceste cifre încă indică o deviere semnificativă de la modelul economic din statele europene. În UE-27, forța de muncă ocupată în agricultură este 5,1% din populația activă și valoarea adăugată brută a agriculturii este 1,7% din total (2009)³⁵.

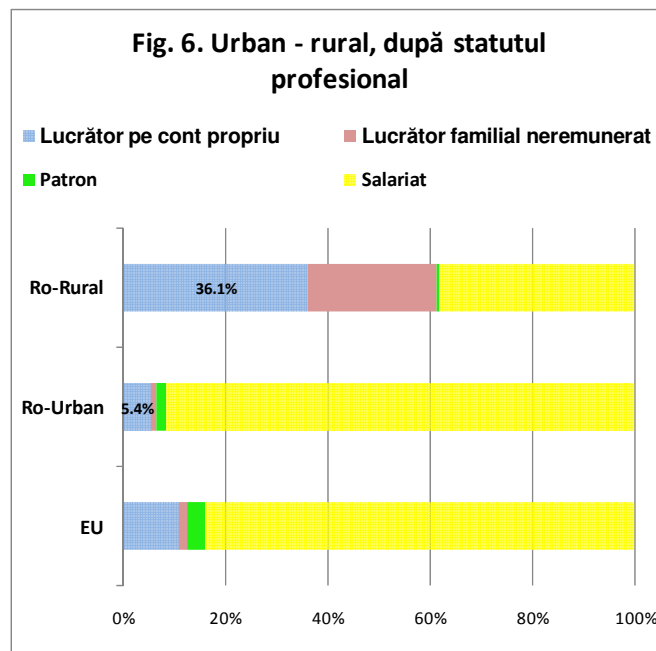
Privind structura forței de muncă, se pot observa diferențe majore între zonele rurale și urbane. În timp ce forța de muncă urbană este mai mult sau mai puțin aliniată tendințelor europene (cu o sub-reprezentare a antreprenorilor), piața forței de muncă rurale este similară cu cea a societăților pre-industriale, dominată de agricultura de subsistență. Se observă însă convergența către modelul european.

Conform statisticilor oficiale, în 2009, aproximativ 61% din populația rurală ocupată³⁶ lucrează în agricultura de subsistență (persoane care desfășoară activități independente în agricultură și lucrătorii familiari neremunerați), în scădere de la 72% în 2000. În același timp, numărul de salariați a crescut la 38% din forța de muncă ocupată din mediul rural (de la 26% în 2000). Cu toate acestea, veștile nu sunt bune până la capăt. Mulți din noii salariați se regăsesc în economia informală. Aproximativ 1 milion de oameni din zonele rurale (19% din populația rurală ocupată) lucrează la negru, în timp ce, în mediul urban, doar 7% din salariați sunt în economia informală³⁷.

³⁵ Massareli, N; Wozowczyk, M (2010)

³⁶ INSSE - Anuarul statistic 2010

³⁷ Stanculescu, M.S.; Marin, M. (2009)

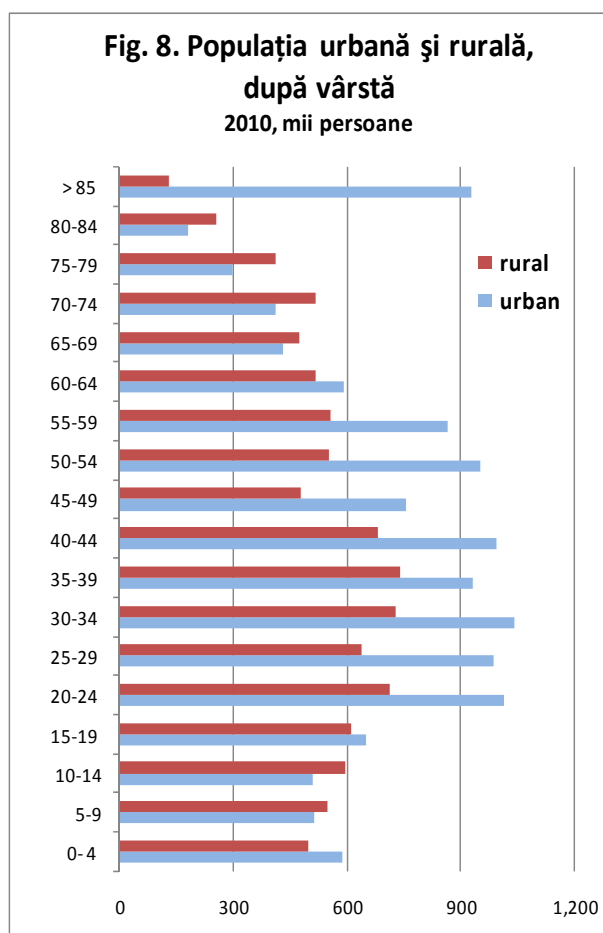
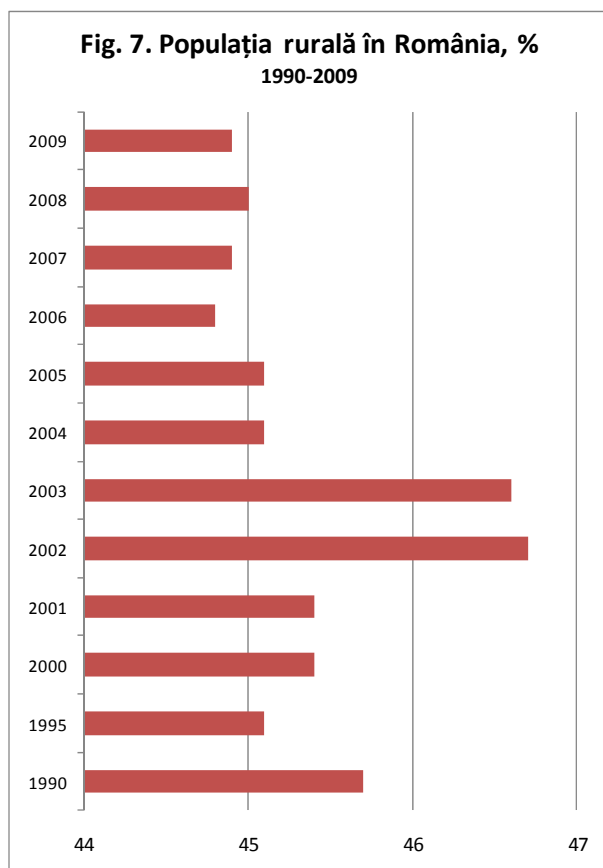


Structura forței de muncă rurale este extrem de relevantă dat fiind că România are un nivel foarte scăzut de urbanizare, de fapt, cel mai mic din Europa, cu excepția Albaniei. Doar 55% din populație trăiește în orașe în 2010, comparativ cu 73% în UE. În plus, în ultimul deceniu, cota de populație care trăiește în mediul urban și rural sa schimbat doar cu 0,5% în favoarea urbanului. Migrația internă spre zonele rurale, care a dominat anii '90, a încetinit în 2005 și 2006, dar se pare că a fost realimentată de criza economică. În perioada 2007-2008, mai mult de jumătate din totalul celor care și-au schimbat domiciliul s-au mutat în zonele rurale (53% în 2007 și 52,2% în 2008).

Pentru viitor, se prognozează o creștere continuă, dar lentă a ponderii populației urbane. ONU estimează că România va ajunge la nivelul european actual de urbanizare abia în 2050³⁸. Prin urmare, forța de muncă rurală va avea în continuare o pondere importantă, cel puțin în următoarele decenii.

O opinie larg răspândită susține că îmbătrânirea rapidă a populației

³⁸UN (2008) *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision.*



rurale va duce la dispariția naturală a agriculturii de subzistență. Cu toate acestea, faptul că populația rurală îmbătrânește mai rapid, nu este încă susținută de date, cel puțin nu de datele agregate de nivel național. Vârsta mediană în 1990 era de 34 ani în mediul rural, în timp ce în mediul urban era 31. Începând cu 2005, vârsta mediană este aproximativ aceeași, atât în mediul rural cât și în mediul urban: 38 de ani. Zonele rurale au o pondere mai mare a populației 60+, dar în același timp mai mulți copii se nasc aici.

Mai mult, ruralul nu ar trebui tratat ca un întreg, deoarece datele agregate pot ascunde mari diferențele regionale. De exemplu, Teleorman și Suceava sunt județe cu un nivel scăzut de urbanizare (33% în Teleorman și 43% în Suceava) și ocuparea forței de muncă se concentrează în agricultură (55% în Teleorman și 44% în Suceava), în special în agricultura de subzistență. Dar asemănările se opresc aici, pentru că demografia acestor două județe merge în direcții diferite. Județul Teleorman are o pondere mare a populației în vârstă 60+ (28%), în timp ce Suceava are o cotă de 18%, sub media națională (19%) (Fig. 9). Teleorman are un spor natural negativ foarte pronunțat (-9.1 ‰), în timp ce Suceava este al doilea în topul județelor cu sporul natural ridicat (1,2 ‰), comparativ cu o medie națională de -1.7 ‰.

În aceste condiții, ar trebui să ne așteptăm ca aceste sub-regiuni din România să urmeze traiectorii diferite. În timp ce ruralul din sud este amenințat de depopulare, în Moldova se va confrunta cu modelul persistent al agriculturii de subzistență. Ambele se confruntă cu probleme structurale de lungă durată și politicile de ocupare pentru zonele rurale elaborate la nivel central nu pot răspunde în mod corespunzător nevoilor acestor două grupuri. Politicile de ocupare extrem de centralizate riscă să ignore contextul local prin aplicarea aceleași rețete

Tab 1: Număr pensionari pe categorii, mii persoane

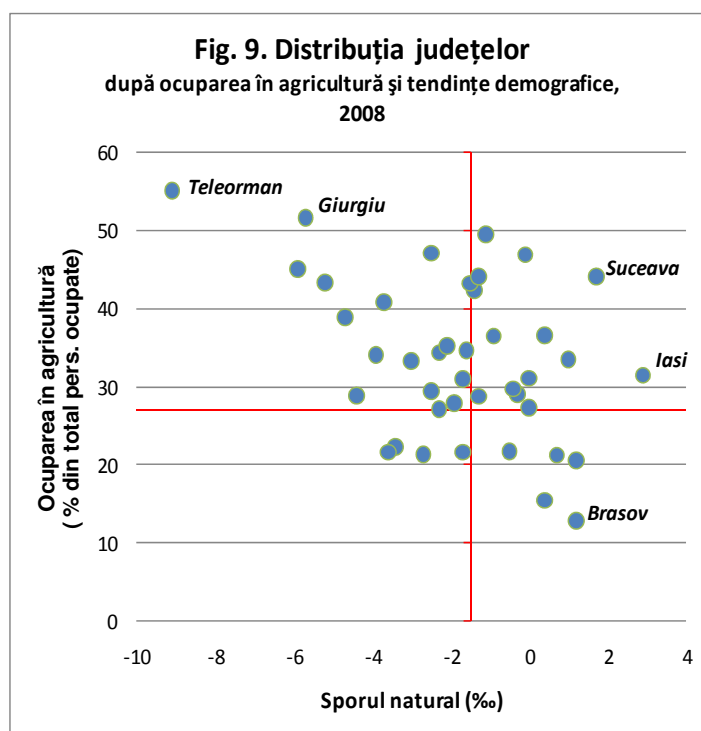
	1990	1995	2000	2005	2009
TOTAL	3,577	5,187	6,110	6,042	5,676
Pensionari – asigurări de stat	2,493	3,519	4,246	4,611	4,718
Pentru limită de vârstă	1,859	2,568	3,087	3,146	3,239
Cu stagiou complet	1,160	1,750	2,247	2,223	2,030
Cu stagiou incomplet	699	818	840	923	1,209
Pensie anticipată	:	:	:	12	9
Pensie parțială anticipată	:	:	:	113	112
Invaliditate	208	433	609	827	909
Pensie de urmaș	503	599	663	652	608
Agricultori	1,007	1,587	1,751	1,292	799
Pensii speciale	77	81	113	139	159

pentru probleme foarte diferite. Acest lucru este valabil și pentru intervențiile finanțate de Fondul Social European (FSE) care, la fel ca alte programe structurale, este relativ rigid și centralizat.

3. Ieșirea timpurie din piața muncii

România a utilizat intens schemele de pensionare anticipată în procesul de restructurare economică din anii '90. Deși reforma pensiilor din 2000 a vizat tocmai încetinirea ieșirii timpurii din piața muncii, legea prevedea în continuare posibilitatea pensionării anticipate, completată de un sistem prost administrat de pensii de invaliditate, expus la abuzuri³⁹. Astfel că rata de dependență a sistemului (beneficiari / colaboratori) a crescut de la 0.31 în 1990 (0,45 inclusiv toți pensionarii) la 1.12 în 2009 (1,35 inclusiv toate pensionarii). Vârsta oficială de pensionare va ajunge la 65 ani pentru bărbați până în 2015 și la 63 de ani pentru femei până în 2030, dar vârsta reală de pensionare continuă să oscileze în jurul vârstei de 55 de ani din cauza numeroaselor excepții și lacune din lege.

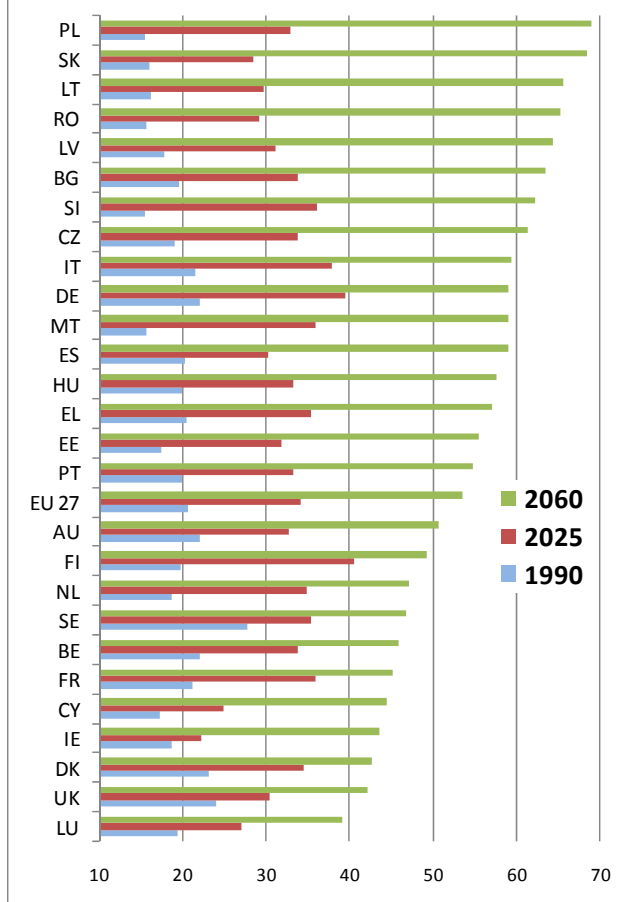
³⁹ Preda, M. (2009) 'Sistemul de pensii în România' în *Riscuri și Inechități Sociale în România*, Preda, M. ed., Polirom



ne uităm la structura ocupării pentru lucrătorii în vârstă: se observă o concentrare mai mare a lucrătorilor în vârstă în agricultura de subzistență (49.2%, comparativ cu 17,7% pentru 45-54 ani) și în economia informală (13%)⁴⁰.

⁴⁰ Stanculescu M.S. (2009) 'Riscuri, vulnerabilitati si solutii pe piata muncii' în *Riscuri și Inechități Sociale în România*, Preda, M. ed., Polirom

Fig. 10. Raportul de dependență al vârstnicilor



Aceste dificultăți apar în contextul actual al unei populații relativ tinere, comparativ cu Europa⁴¹, vârsta mediană fiind de 38.1 ani (40 ani în Europa). Perspectivele de viitor sunt sumbre. Îmbătrânirea populației are deja loc în toate statele europene, dar România este una din țările care vor fi cel mai grav afectate de schimbările demografice, alături de Polonia și Slovacia⁴². Evoluția raportului de dependență al vârstnicilor⁴³ va fi mai pronunțată în România, față de media UE-27. (RO: 21% în 2007, 65% în 2060, UE: 25% în 2007, 53% în 2060). Se

⁴¹ UN (2010) *World Population Ageing 2009*

⁴² EC (2009) *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*

⁴³ Numărul de persoane cu vârsta 65+ /populația 15-64 ani

prognozează ca populația de vârstă activă (15-64 ani) va scădea cu 40%, comparativ cu 15% pentru UE-27, până în 2060. Rata de activitate nu va crește în România pe termen lung, în contrast cu UE-27. Rata de activitate a fost sub media UE în 2007 (63% în 2007, UE: 70,6%), și se estimează să rămână în această poziție, de asemenea, în 2060 (RO: 61,3%, UE: 74,1%).

Îeșirea timpurie de pe piața muncii poate fi cauzată și de obstacolele mari în revenirea pe piața muncii pentru persoane care a întrerupt activitatea. Șomajul prelungit poate duce la ieșirea totală din piața muncii. 31% dintre șomeri sunt șomeri pentru mai mult de un an, iar 2,2% din populația inactivă în vârstă de 15-64 sunt lucrători descurajați care sunt disponibili pentru munca, dar care au încetat să mai caute un loc de muncă. Cei mai mulți lucrători descurajați sunt femeii (82%).

Dizabilitatea este un alt motiv pentru ieșirea anticipată de pe piața forței de muncă. Deși România ar trebui să urmeze recomandările europene pentru integrarea persoanelor cu dizabilități pe piața muncii, în realitate s-a făcut foarte puțin în această direcție. Cel mai adesea, în cazul în care un angajat dobândește o dizabilitate, angajatorul nu ia în considerare amenajarea locului de muncă sau mutarea într-un alt post. În marea majoritate a cazurilor, angajatul se pensionează pe motive de invaliditate.

Evaluarea oficială pe baza căreia se face pensionarea în aceste cazuri, nu se potrivește cu capacitatea reală de a lucra. Criteriile de evaluare pentru invaliditate sunt pur medicale și nu iau în considerare recomandările Organizației Mondiale a Sănătății privind evaluarea funcțională. Mai mult, conform evaluărilor oficiale persoanele cu gradul I și II de invaliditate și-au pierdut cel puțin 50% din capacitatea de muncă și, prin urmare, nu sunt considerate

apte de muncă. Un sondaj realizat⁴⁴ SAR pune sub semnul întrebării aceste evaluări observând că persoanele cu dizabilități care lucrează sunt distribuite aproape egal pe toate gradele de handicap.

Dacă un pensionar cu invaliditate de gradul I sau II pe piața muncii, el / ea trebuie să renunțe la siguranța pensiei de invaliditate pentru un loc de muncă care ar putea fi pierdut în câteva luni. Pentru a se întoarce la pensia de invaliditate, trebuie să parcurgă din nou tot procesul birocratic de evaluare, care s-ar putea termina cu o concluzie diferită în ceea ce privește gradul de invaliditate decât înainte și, eventual, o pensie mai mică. În concluzie, revenirea pe piața forței de muncă pentru pensionarii de invaliditate întâmpină obstacole birocratice, iar efectele sunt evidente. Doar 12% dintre persoanele cu handicap au un loc de muncă, în comparație cu media UE de 50%.

CONCLUZII. CE E DE FĂCUT

Piața muncii din România – supra-reglementată, dar cu o aplicare lejeră a legilor, și cu multe contrast stimulente de a rămâne în activitate – a devenit un obstacol major în calea dezvoltării economice. Tranziția a modelat o forță de muncă care nu este adecvată pentru economia modernă globalizată. Gradul ridicat de ocupare în agricultura de subzistență și în economia informală sunt modele de ocupare ce s-au schimbat prea puțin, atât în vremuri de criză, cât și de boom economic. Ajustarea naturală a forței de muncă este lentă iar tendințele demografice forțează România să stopeze cumva irosirea capitalului uman.

Reformele au mers în direcția bună: reforma de pensii pentru de a amâna ieșirea de pe piața muncii, reforma sistemului de învățământ, un Cod al Muncii mai flexibil. Cu toate acestea,

guvernul nu a fost suficient de diplomat încât să convingă partenerii sociali să accepte modificările propuse, și nici suficient de atent la detaliile administrative privind implementarea reformelor. Neîndemânarea cu care a urmat procedurile birocratice și de comunicare publică au subminat ceea ce, altfel, ar fi fost principii și politici corecte.

Mai mult decât atât, aceste reforme au fost efectuate fără o vedere de ansamblu a pieței forței de muncă, astfel că piese importante ale puzzle-ului încă lipsesc sau sunt insuficiente accentuate:

1. Cea mai importantă problemă o reprezintă **lipsa unei politici coerente pentru agricultură și dezvoltarea rurală**, care să aibă un loc bine definit pentru măsurile de ocupare a forței de muncă. Politica de dezvoltare rurală, inclusiv componentele finanțate din bugetul UE, pare să oscilează între dezvoltarea economică și protecție socială, fără a atinge nici unul din aceste obiective. Deși fondurile pentru dezvoltarea rurală sunt semnificative, există riscul să fie investiți prost și să nu producă rezultate. Este notoriu cazul programelor guvernamentale pentru reabilitarea școlilor, când școli proaspăt renovate au fost închise câțiva ani mai târziu deoarece numărul de copii din localitate era prea scăzut. Modul de lucru tradițional sectoriale al Guvernului nu este potrivit pentru zonele rurale, care trebuie să aibă o politică integrată. Atâta timp cât politica rurală, în general, și politica ocupării forței de muncă, în special, vor continua să fie elaborate central, ele vor avea doar un impact limitat asupra zonelor rurale.
2. Politica de ocupare a forței de muncă **se concentrează într-o măsură mult prea mare pe asigurarea unui venit în timpul șomajului (politici**

⁴⁴ SAR (2009) *Diagnostic: Excluz de pe piața muncii*

pasive). Ocuparea în agricultura de subzistență nu face obiectului niciunei politici naționale sau sub-naționale. Nivelul ridicat de ocupare în agricultura de subzistență este doar un simptom al lipsei de competitivitate economică a unei părți importante a forței de muncă și, prin urmare, mai multă atenție ar trebui acordată reconversiei profesionale pentru lucrătorii actuali și educației de calitate mai bună pentru generațiile viitoare. Este necesară diversificarea serviciilor de ocupare, reconversie profesională, medierea de locuri de muncă, granturi de mobilitate și chiar subvenții pentru relocare. Agențiile Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă au o marjă limitată de manevră dar și o capacitate limitată de a elabora și implementa strategii și planuri de acțiune pentru activitatea curentă. Cu toate acestea, fără cunoașterea contextului local este imposibil să avem intervenții publice eficiente în domeniul ocupării. Mai multă inovație, flexibilitate și responsabilitate la nivel subnațional, trebuie introduse în politica de ocupare.

3. Deși Strategia Națională de Ocupare le menționează printre prioritățile sale, în realitate nu există programe dedicate, nici bugete și nici instrumente de monitorizare pentru a vedea dacă există vreo îmbunătățire a **situației grupurilor vulnerabile.** În cazul persoanelor cu dizabilități, fondurile colectate prin sistemul de cotă (companiile care nu angajează lucrători cu handicap până la 4% din totalul personalului sunt obligați să plătească penalități) nu se întorc în serviciile pentru ocuparea forței de muncă pentru cei cu dizabilități așa cum se întâmplă în toate țările cu un astfel de sistem. Prin urmare, grupul persoanelor cu dizabilități este

tratată la fel ca orice alt grup de șomeri și concurează pentru resursele Agențiilor de ocupare. În realitate, foarte puțină atenție a fost acordată acestui "grup prioritar".

4. **Educația are nevoie de o reformă profundă a conținuturilor și a metodelor de predare.** Noua lege prevede unele modificări de substanță în acest domeniu dar rămâne de văzut dacă educația centrată pe competențe va duce într-adevăr la o îmbunătățire a calității educației sau sistemului se va perpetua sub aceeași formă, doar cu un alt nume. Reforma curriculum-ului trebuie să fie însoțită de o nouă abordare în metodele de predare și aceste modificări trebuie să ajungă până la bază, mai ales în zonele rurale sărace. Altfel, vom continua să avem două straturi sociale: cei avantajați care au absolvit școli de elită în zonele urbane mari, cu meditații plătite de părinți ca supliment esențial neinclus în statistici; și cei dezavantajați de sistemul de educație în principal din mediul rural, slab calificați și care se vor confrunta în continuare cu riscul crescut de muncă informală sau de ocupare în agricultura de subzistență.
5. **Codul Muncii are nevoie de mai multă flexibilitate, în special la intrarea în activitate.** Normele parțiale și contractele temporare sunt descurajate de legislația în vigoare și, în consecință sub-reprezentate în piața forței de muncă. De fapt, ele sunt cu mult sub media UE, astfel încât nu se poate invoca "modelul social european" care descurajează "locurile de muncă precare" (vezi Fig. 4). De asemenea, barierele pentru re-intrarea pe piața muncii trebuie reduse. Persoanele cu dizabilități ar trebui încurajate să participe la piața muncii în funcție de capacitatea lor funcțională, sau, cel puțin, să nu mai fie

descurajate: paradoxul este că majoritatea acestor oameni ar dori să lucreze, eventual cu jumătate de normă, dar sunt tratați în România ca o problemă de asistență socială, nu ca un segment special al forței de muncă.

6. **Creșterea vârstei standard de pensionare este lipsită de sens dacă nu duce la o creștere a vârstei reale de pensionare.** Noua lege a pensiilor, a crescut sancțiunile pentru pensionarea anticipată parțială, formă de pensionare care a atras circa 1,1 milioane de persoane până în 2009. Persoanele care au contribuit mai mult timp decât perioada standard se pot pensiona cu 5 ani înainte de vârsta standard. În cazul în care au contribuit cu 8 ani sau mai mult decât perioada standard nu sunt aplicate sancțiuni în cazul pensionării înainte de vârsta standard. În legea anterioară, pensia anticipată nu era redusă doar în cazul în care persoana respectivă a contribuit cu 10 ani sau mai mult peste perioada standard. În prezent, încă este posibilă pensionarea la 54 de ani, fara aplicarea vreunei penalități. Noua lege a pensiilor nu include niciun fel de stimulent pentru a continua activitatea după vârsta standard de pensionare. În dezbaterile actuală pe marginea Cartei verzi a UE privind pensiile se menționează posibilitatea ca statele să ofere stimulente lucrătorilor vârstnici pentru a continua să lucreze chiar și după

vârsta standard de pensionare (de exemplu, mai beneficii mai mari pentru perioadele contributive de după vârsta standard).

7. Pensionarea anticipată a fost prea des folosit ca alternativă la șomaj pentru lucrătorii trecuți de vârsta a doua. **Înăsprirea normelor de pensionare nu vor fi suficiente dacă piața nu oferă oportunități de angajare** (în așa numita "silver economy") și, prin urmare unii oameni vor prefera în continuare să se pensioneze anticipat, chiar cu o pensie redusă, decât să intre în șomaj sau să depindă de venitul minim garantat. Reformei sistemului de pensii trebuie să fie însoțită de o politică a ocupării destinată lucrătorilor în vârstă, astfel încât să amâne cu adevărat ieșirea din viața profesională. În România învățarea pe tot parcursul vieții are o penetrare slabă și competențele profesionale depășite reduc competitivitatea lucrătorilor în vârstă pe piața muncii. Schimbarea așteptată înseamnă nu numai un număr mai mare de cursanți adulți, ci și o creștere a relevanței programelor existente. Certificarea programelor de educație a adulților trebuie să se concentreze mai mult pe calitatea cursurilor și mai puțin pe capacitatea logistică a furnizorului, așa cum se întâmplă în prezent. De asemenea, este necesară o legătură mai bună cu mediul de afaceri, o descentralizare și flexibilitate mai mare a sistemului. 