

UNDP – Societatea Academică din România (SAR)

SUMAR

INDICATORI	2
SOCIAL	4
Cursa pentru bunăstare	4
ECONOMIE	12
Deschiderea financiară în România	12
Tendințe: arieratele sunt încă o problemă nerezolvată	19
Agricultura: scopuri bune, mijloace proaste	23
Perspective de creștere și evoluția climatului de afaceri	26
POLITICĂ	30
Dezbaterea publică asupra regionalizării	30

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

INDICATORI	Tendința Generală	Ultima evoluție	Anul 2001	Dec 2001	Nov 2001	Oct 2001	Sep 2001	Aug 2001	Iul 2001	Iun 2001	May 2001	Apr 2001	Mar 2001	Feb 2001	Ian 2001
Creștere PIB (trimes trial analizată) %	↗						5.1			5.1			4.8		
Devalorizarea leului, %	↘	↘	21.8	0.2	1.67	1.81	1.40	1.42	1.59	1.41	1.91	2.35	1.87	2.06	2.26
Inflația, %	↘	↘	30.3	2.2	2.7	2.4	1.9	2.2	1.3	1.6	1.7	2.7	2	2.3	3.7
Producția industrială, % evoluție	↗	↗			1.8	5.6	-0.5	-1.7	0.2	-5.3	7.6	-3.4	11.4	4.1	4.9
Deficit comercial, FOB/CIF (milioane US\$)	↗	-			412.5	508.5	145.4	198.1	272	294	484	447	228	334	260
Rata șomajului, %	↘	↗			8.0	7.7	7.8	8.1	8.4	8.8	9.3	9.9	10.4	10.8	10.8
Număr de angajați ('000)	↗	↘			4,507	4,545	4,551.7	4,546	4,542	4,530	4,521	4,485	4,467	4,448	4,414
Salariu net, % evoluție (Ian 2001 = 104 US\$)	↗	↗			3.2	2.7	-0.3	0.4	2.6	0.6	-5.7	5.1	6.7	-7.2	
Creșterea cifrei de afaceri a companiilor străine din România (KPMG sondaj trimestrial), %	-	↗					48			60			55		
Încrederea în Guvern, %	↘	↘								46			57		
Pesimism, % (fără se îndreaptă într-o direcție greșită)	-	-							54		52		54		53
Bunăstare subiectivă, % (trăiesc mai bine decât anul trecut)	-	↗							18.7**		19		16		17

* *previziune* ** *exclusiv pentru populația urbană* ***BOP-IMAS, cumul al variantelor "în direcția greșită" și "mi se pare că nu merge"

PE SCURT

În această ediție a Early Warning Report, vor fi prezentate principalele probleme rămase nerezolvate pe agenda politică și vor fi evaluate performanțele economice pozitive din anul trecut prin prisma acestor probleme nerezolvate.

Secțiunea **Social** analizează inițiativa guvernului Adrian Năstase de stabilire a unui venit minim garantat. În mod corect, această politică introduce și măsuri care să garanteze că venitul minim nu constituie un contra-stimulent pentru angajarea în muncă. Cu toate acestea, fezabilitatea financiară a schemei, care va acoperi mai mult de 10% din populația țării, este o problemă reală. În cazul în care autoritățile centrale nu vor furniza și fondurile necesare implementării, această inițiativă va rămâne doar o promisiune a Guvernului ale cărei costuri vor trebui suportate de administrațiile locale.

Secțiunea **Economic** evaluează riscurile creșterii economice înregistrate în 2002. Anul trecut au fost acordate multe exceptări de la plata impozitelor. Prețul energiei a fost menținut sub nivelul de recuperare a costurilor, ceea ce constituie sursă de subvenții ascunse. În ciuda acestor politici, companiile tot nu au început să își plătească impozitele, iar arieratele fiscale au crescut substanțial. Cel mai probabil, arieratele au contribuit de asemenea și la creșterea PIB-ului de anul acesta, însă acest lucru nu trebuie să se mai repete și în 2002. Agricultură, subiect atins de altfel în această ediție, nu va putea crește atât de mult precum s-a întâmplat în 2001.

Chiar dacă s-a dovedit a fi destul de rezistentă în fața problemelor economice globale, economia românească va fi curând afectată de recesiunea europeană. Cererea internă, cea mai importantă sursă de creștere în 2001, va trebui de asemenea să se alinieze măsurilor de austeritate pe care Guvernul va trebui să le ia: reducerea subvențiilor, scăderea cheltuielilor publice și controlul creșterilor salariale în domeniul public. Rata de creștere a PIB-ului în 2002 va fi mai mică decât cea înregistrată în 2001, fapt ce contrazice previziunile oficiale ale Guvernului de la data întocmirii bugetului pe acest an.

Secțiunea **Politică** analizează recenta dezbatere asupra reformei prin regionalizare și conchide că propunerile în această direcție nu sunt foarte eficiente. Există soluții mai bune decât regionalizarea pentru creșterea capacității administrative și atacarea corupției, care sunt factorii ce amenință orice reformă și scad considerabil capacitatea Guvernului de a-și implementa propriile politici indiferent de direcția acestora. Acest avertisment se regăsește și în secțiunea Social, unde se trage un semnal de alarmă privind capacitatea scăzută de implementare a administrației locale. O administrație mai eficientă și mai responsabilă este cu certitudine necesară, însă nu există argumente obiective care să sprijine crearea de Parlamente regionale și de noi nivele guvernamentale.

SOCIAL

CURSA PENTRU BUNĂSTARE

Politica de asigurare a venitului minim garantat este periclitată de eficiența scăzută a administrației

Inițiativa fanion a guvernului social-democrat condus de Adrian Năstase, venitul minim garantat, este, în intenție, o încercare de a ordona sistemul românesc de protecție socială. În plus, legea are în vedere și măsuri pentru creșterea interesului de a munci, ignorat de ajutoarele condiționate de venit. Fezabilitatea financiară a schemei, proiectată să ajute mai mult de 10% din populație, rămâne totuși sub semnul întrebării. Dacă guvernul central eșuează în a asigura finanțarea necesară, inițiativa se va dovedi încă o vorbă goală a guvernului de la București, lăsată pe umerii unei administrații locale supraaglomerate.

Sărăcia în România

Rata sărăciei a crescut substanțial în perioada de tranziție. Fig. 1 arată că atât rata sărăciei, cât și rata sărăciei extreme s-au dublat din 1995. România este codașă și în comparațiile regionale, fiind pe locul patru în privința ratei sărăciei în Europa Centrală și de Est. Numai Albania și fostele republici

sovietice Moldova și Rusia au o situație mai precară în această privință. (Fig.2).

Fig. 1. Sărăcia în România, 1995 – 2000, % din populație

	Rata sărăciei	Rata sărăciei extreme
1995	25.3	8.0
1996	19.9	5.1
1997	30.1	9.5
1998	33.8	11.7
1999	41.2	16.6
2000	44.0	N/A

Sursa: Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001

Fig. 2: Sărăcia în Europa Centrală și de Est, 1995 – 1999, % din populație

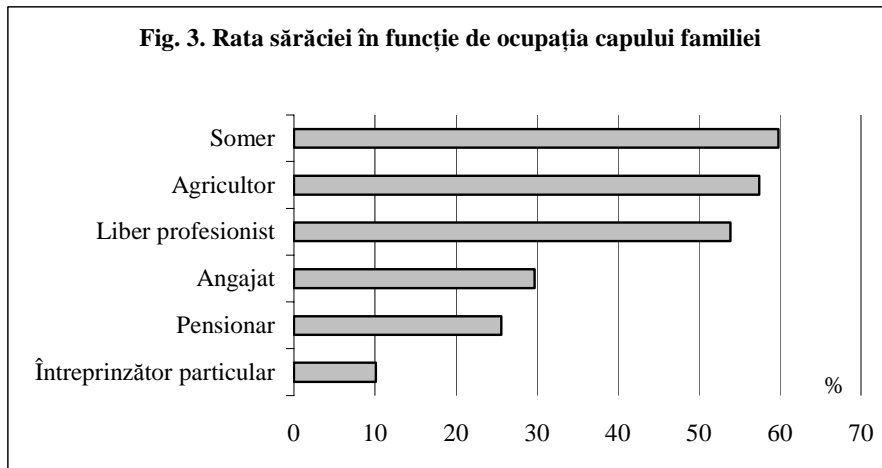
	Anul	Rata sărăciei	
		2 USD PPP*/zi	4 USD PPP/zi
Moldova	1999	55.4	84.6
Rusia	1998	18.8	50.3
Albania	1996	11.5	58.6
România	1998	6.8	44.5
Macedonia	1996	6.7	43.9
Letonia	1998	6.6	34.8
Bulgaria	1995	3.1	18.2
Lituania	1999	3.1	22.5
Ucraina	1999	3.0	29.4
Slovacia	1997	2.6	8.6
Estonia	1998	2.1	19.3
Ungaria	1997	1.3	15.4
Polonia	1998	1.2	18.4
Belarus	1999	1.0	10.4
Croația	1998	0.2	4.0
Republica Cehă	1996	0.0	0.8
Slovenia	1997/98	0.0	0.7

Notă: Statisticile cu privire la sărăcie folosesc praguri în dolari /zi/adult la echivalentul PPP 1996 (paritatea puterii de cumpărare)

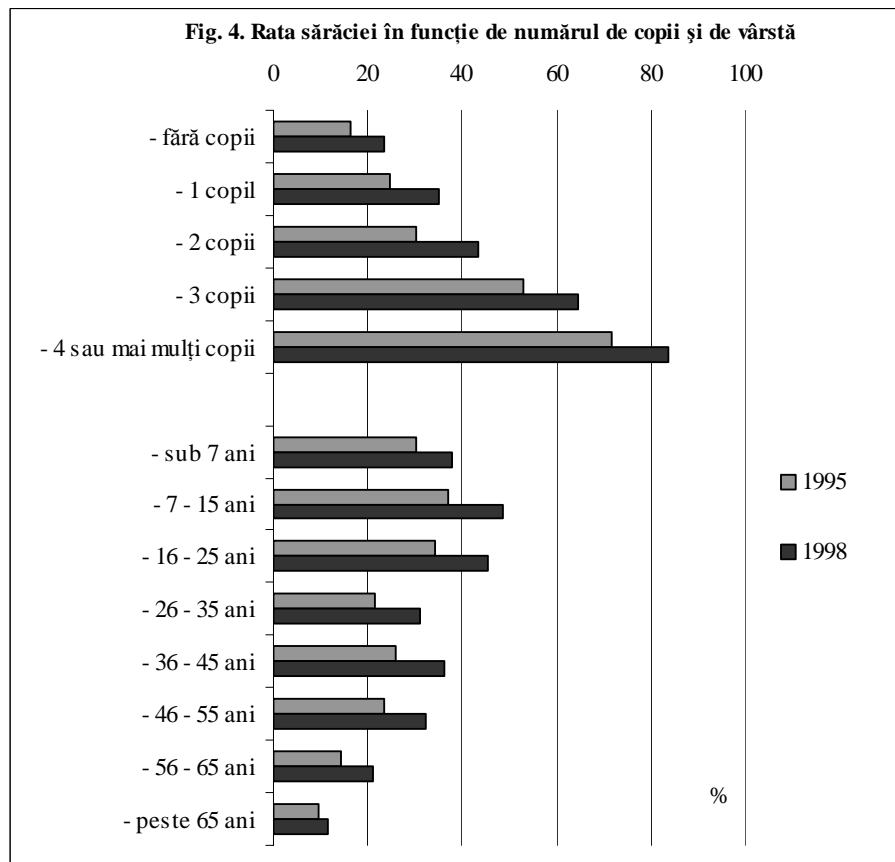
Sursa: Banca Mondială, 2000

Sursele sărăciei

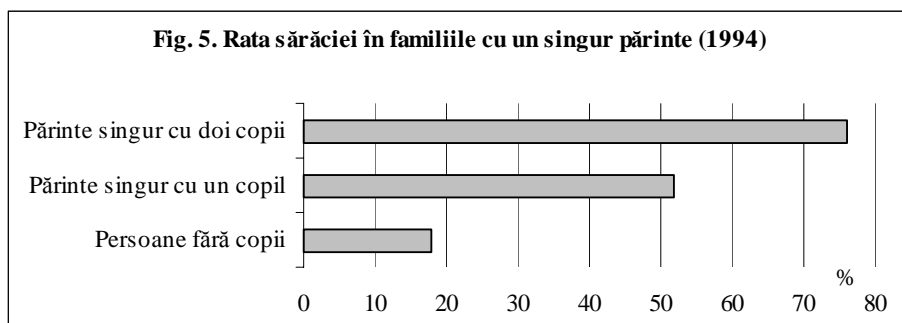
Fig.3 arată distribuția sărăciei în rândul populației române. În contrast cu așteptările comune, sărăcia este mai răspândită printre familiile tinere de șomeri cu mulți copii și printre liberii profesioniști decât printre pensionari. Peste 80% din familiile cu 4 sau mai mulți copii trăiesc în sărăcie (Fig. 4). De asemenea, familiile cu un singur părinte cad mai des sub pragul sărăciei (Fig.5)



Source: Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001.

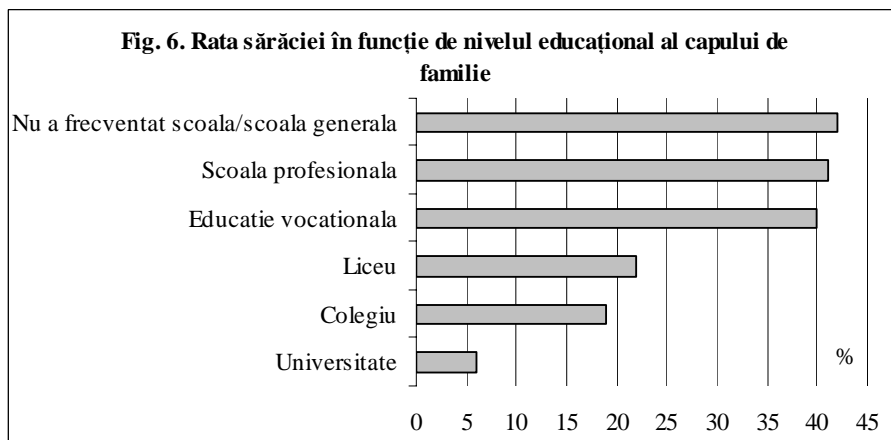


Source: Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001.



Source: C. Zamfir (ed.), 1995.

Sărăcia se corelează puternic cu un nivel scăzut de educație. O gospodărie al cărui cap de familie nu a frecventat liceul e de 7 ori mai predispusă să trăiască sub limita sărăciei, decât gospodăria unui absolvent de universitate. (Fig. 6).



Sursa: Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001.

Reducerea sărăciei

Guvernul român a utilizat o gamă variată de instrumente pentru a combate sărăcia. Cea mai mare parte a cheltuielilor sociale este reprezentată de beneficiile bazate pe contribuțiile angajaților – dintre care cele mai importante sunt sănătatea și pensiile. În plus, accesul la serviciile de învățământ, un instrument important de prevenire a sărăciei, este complet gratuit pentru beneficiarii săi. În ceea ce privește beneficiile non-contributive, are loc o trecere de la beneficii universale la cele care țin cont de veniturile beneficiarului. Unicul beneficiu universal major rămas este alocația pentru copii. Ajutorul social bazat pe evaluarea veniturilor a fost introdus în 1995.

Valoarea beneficiilor sociale a scăzut dramatic în timpul anilor de tranziție, atât în termeni reali, cât și în termeni relativi (Fig.7).

Fig. 7. Beneficiile sociale, % din salariul mediu

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensia medie de asigurări sociale	46.4	44.7	45.1	43.6	45.2	42.6	40.8	38.6	40.3	37.2	35.9	34.3
Alocația pentru copii	10.5	9.7	7.2	5.4	4.9	4.2	4.3	3.9	7.4	6.2	4.3	3.2
Alocație suplimentară pentru al doilea copil*	-	-	-	-	-	-	-	-	13.7	10.1	7.0	5.5
Ajutorul social		-	-	-	-	-	21.3	14.0	15.6	13.2	10.6	7.7
Alocația de sprijin (beneficiu post-șomaj)		-	-	20.0	16.1	14.4	18.6	15.7	15.4	14.7	16.8	12.9
Subvenția pentru un loc de muncă		-	-	-	-	24.7	20.1	17.0	18.8	17.9	21.9	17.4

Sursa: ICCV

*Din 1997 a fost introdusă o alocație suplimentară pentru familii cu 2 sau mai mulți copii

Venitul minim garantat

Venitul minim garantat a reprezentat una din temele cheie de campanie a partidului condus de Adrian Năstase. Parlamentul a legiferat-o prompt, prin Legea 416/18 iulie 2001. Începând din 2002, dacă venitul unei familii se va situa sub un anumit prag, aceasta va primi din partea statului un ajutor social care să acopere diferența. În perioada de iarnă se vor menține ajutoarele suplimentare pentru căldură, care nu vor intra în calculul cuantumului de venit, iar alocația universală pentru minori este mărită substanțial.

Venitul minim garantat integrează un număr de beneficii sociale:

- ajutorul social, ajutorul de înmormântare și ajutorul în caz de dezastru, finanțate din bugetele locale
- alocația pentru copii și alocația pentru soțiile militarilor în termen, finanțate de la bugetul central

Ajutorul social va continua să fie asigurat de administrația locală, dar 80% din fonduri urmează să vină de la guvernul central, prin transferuri cu destinație precisă. Pe lângă ajutoarele financiare, venitul minim garantat poate include și ajutoare în bunuri sau servicii.

Capcana sărăciei

Problema asociată în general cu beneficiile legate de nivelul veniturilor constă în scăderea motivației pentru muncă. Din moment ce orice creștere a venitului duce la scăderea sumei din ajutorul social, utilitatea marginală a muncii este foarte scăzută. Rezultatul e așa-numita capcană a sărăciei: oamenii nu consideră că merită să își asume efortul unui serviciu permanent, și prin

urmare nu acumulează experiența necesară pentru a promova în poziții mai bine remunerate.

Cercetarea de teren a infirmat în mare parte aplicabilitatea acestei teorii în România. Din cauza capacității administrative scăzute, autoritățile române au puține mijloace de a verifica declarațiile de venit ale solicitanților de ajutor social. Cel mai probabil rezultat în România este ca solicitanții de asistență socială să se îndrepte către piața neagră și nu să stea acasă.

Totuși, legea include și măsuri de siguranță. Solicitanții care sunt apti de muncă trebuie să presteze peste 72 de ore de muncă în folosul comunității pe lună, iar celor care se angajează cu acte în regulă li se mărește plafonul venitului minim garantat cu 15%.

Probleme de implementare

Punctul vulnerabil al sistemului românesc de asistență a fost rolul acordat administrației locale. Fig. 8 și 9 ilustrează incapacitatea autorităților locale de a implementa politica ajutoarelor bazate pe evaluarea veniturilor. În 1995, de distribuția acestora s-a ocupat guvernul central. Din 1996, aceasta a fost preluată de administrația locală. Confruntate cu o asemenea provocare administrativă și financiară, autoritățile locale au eșuat lamentabil în a implementa corect această măsură. În 2000 numărul de familii care primeau ajutor de venit reprezenta numai 6% din numărul beneficiarilor din 1995 – vezi Fig.8 și 9.

Fig. 8. Numărul de familii care primesc ajutor de venit

Anul	1996	1997	1998	1999	2000
	49	26	22	15	6

Sursa: Ministerul Muncii și Solidarității Sociale

Sfârșitul lui 1995 = 100

Fig. 9. Dinamica cheltuielilor reale pentru ajutoare sociale

Anul	1996	1997	1998	1999	2000
	144.2	47.6	30	14.8	-

Sursa: Ministerul Muncii și Solidarității Sociale

Notă: Cheltuielile din 1995 acopereau numai ultimele 3 luni ale anului
Sfârșitul lui 1995. 1995 = 100

În 1994, numărul de familii eligibile pentru ajutorul social era estimat la 659.000 sau la aproximativ 12% din populație. În 1998 numai 50.000 de familii, adică 0,5% din populație, primeau ajutor social.

Politica venitului minim garantat ar putea avea aceeași soartă. Ministerul Muncii și Solidarității Sociale (MMSS) estimează la 600.000 – 750.000 numărul celor care trebuie să primească ajutoare, număr comparabil cu al celor care îndeplineau condițiile pentru a primi ajutoare în 1995. Sub o povară

administrativă și bugetară comparabilă, administrația locală ar putea să clacheze din nou.

Până în 2000, majoritatea autorităților locale, cu deosebire în zonele rurale, încetaseră practic să distribuie ajutorul social. Sub prevederile actuale ale legii, un mare număr de beneficiari de venit minim garantat vor proveni din zonele rurale (de exemplu, pensionarii din fostul sistem agricol socialist). Aceasta va supune unor mari presiuni autoritățile locale din comunitățile rurale, care în multe cazuri au suferit deja pierderi în urma descentralizării fiscale introduse de guvernul anterior.

Fezabilitate financiară

În 1994, ajutorul social acoperea 87% din pragul sărăciei extreme și 58% din cel al sărăciei. În 1998, valoarea lui scăzuse la numai 48% din pragul sărăciei extreme, și la 32% din cel al sărăciei.

În 1997, ajutoarele sociale însumau 0,05% din PIB. Acum, guvernul se așteaptă ca venitul minim garantat să mărească acest quantum la 0,4% din PIB, un quantum de 8 ori mai mare.

Concluzii

- Politica venitului minim garantat confirmă orientarea guvernului român către ajutoare care iau în considerare veniturile beneficiarului, în dauna beneficiilor universale. Această opțiune se potrivește situației financiare a țării.
- Venitul minim garantat include măsuri pentru eliminarea motivelor de a nu munci, asociate cu ajutoarele bazate pe venit.
- Venitul minim garantat reprezintă o abordare complexă a eradicării sărăciei. Aceasta combină ajutoarele în bani cu beneficii în natură (ex: ajutoarele pentru rechizite) și măsuri speciale pentru grupuri sociale vulnerabile (ex: rromi). Această abordare ar trebui să fie aprofundată prin dezvoltarea de programe de asistență socială, ca alternativă la ajutoarele în bani.
- Guvernul este îndreptățit să coreleze politica anti-sărăcie cu cea a ajutoarelor pentru copii. Creșterea substanțială a alocației pentru copii este binevenită din această perspectivă.

- Sistemul românesc de ajutor social este bine calibrat pentru a-i identifica pe săraci, cel puțin teoretic. Principala sa problemă continuă să fie lipsa de resurse.
- Desființarea alocației pentru copii ca beneficiu universal, și transformarea sa într-un ajutor care ține cont de veniturile familiei beneficiare ar fi în concordanță cu reformele recente. Sume substanțiale se cheltuie în prezent sub formă de ajutoare pentru familii care nu au nevoie de ele, acești bani constituind un supliment absolut nesemnificativ pentru venitul familiei.
- O altă opțiune este aceea de a lua în calcul, în stabilirea venitului minim garantat, diferența dintre costul vieții în zone rurale și zone urbane și folosirea de praguri deferite. Aceasta ar duce la o egalizare reală - nu nominală - a valorii ajutorului, și totodată ar ușura povara autorităților locale din comunitățile rurale.

Bazat pe experiența acumulată din 1995, dacă guvernul central eșuează în a asigura resursele pentru venitul minim garantat, administrația locală va fi la fel de incapabilă ca și până acum de a rezolva problema, iar întreaga politică va deveni o promisiune fără acoperire care va genera frustrare. Dacă situația finanțelor publice se înrăutățește, ar fi indicat ca guvernul să reducă aria de cuprindere de la peste 10% din populație în prezent, la un procent mai suportabil financiar.

ECONOMIE

DESCHIDERA FINANCIARĂ ÎN ROMÂNIA

Daniel Dăianu

Banca Națională a României a inițiat de curând o serie de măsuri limitate cu privire la contul de capital, respectiv la intrările și ieșirile financiare (vezi Fig.1). Aceste măsuri pot fi examinate în contextul rolului jucat de capitalul străin în economia românească în ultimul deceniu. De asemenea, pot fi analizate prin prisma angajamentelor asumate de România (în fața Uniunii Europene) de a-și liberaliza masiv contul de capital până în 2004.

Nevoia de intrări de capital

Există câteva trăsături ale economiei românești care evidențiază necesitatea atragerii de resurse externe. Prima este legată de “terapia de șoc” a anilor 80, în timpul căreia România a returnat integral o datorie externă de peste 10 miliarde USD. Această politică a impus restrângerea severă a absorbției interne (și a consumului intern în special), adâncind neajunsurile de orice natură; efectul a constat în decompresia masivă a consumului și a importurilor după 1989, care a golit rapid rezervele Băncii Naționale.

A doua trăsătură vizează magnitudinea realocării de resurse necesare în urma liberalizării, în contextul nefavorabil al rigidităților structurale, dezorganizării instituționale, și penuriei de resurse interne; aceste circumstanțe au determinat nevoia de intrări substanțiale de capital.

În al treilea rând, implozia economiei la începutul anilor 90, și iarăși la sfârșitul anilor 90, a condus la rate de economisire mai scăzute decât era de așteptat. Această scădere de proporții a economisirii a alimentat o dată în plus nevoia de intrări de capital care să finanțeze investițiile interne și să faciliteze consumul.

În sfârșit, dar nu în ultimul rând, incertitudinea și neclaritatea mediului local au favorizat ieșirile de capital, mai ales în primii ani de tranziție, agravând o situație deja precară.

Circumstanțele subliniate mai sus ar consolida, la prima vedere, teza potrivit căreia deschiderea financiară este o condiție a formării canalelor de pătrundere în România a fluxurilor de capital. Fluxurile financiare au implicații și asupra deschiderii funcționale a economiei, care a reprezentat una dintre principalele direcții de reformă după 1989. Această abordare nu atinge totuși o problemă crucială, și anume viteza și natura integrării financiare cu restul lumii. Piețele financiare ar trebui să se dezvolte cu viteză maximă, și să fie integrate cât mai curând posibil cu piețele externe, de dragul atragerii fondurilor străine? Cât de fezabilă este o astfel de evoluție, date fiind constrângerile instituționale și structurale din prezent?

Viteza deschiderii financiare

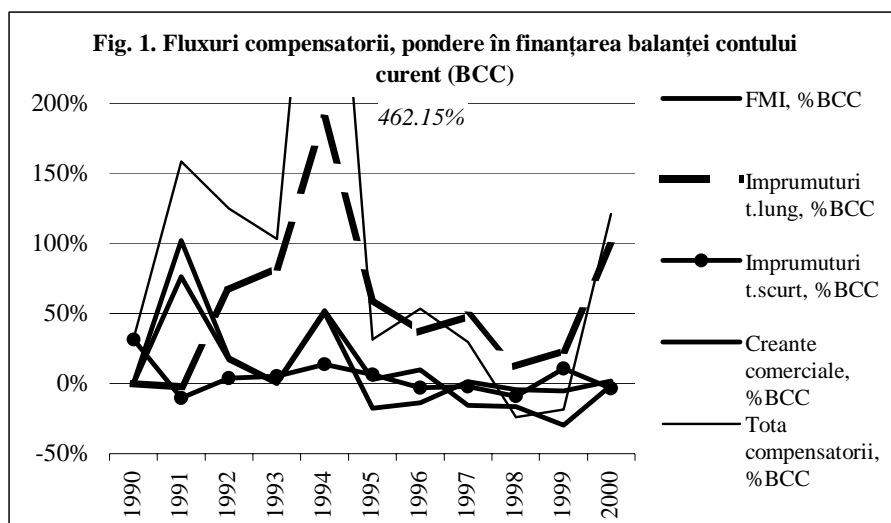
Deschiderea financiară ajută în obținerea de fonduri externe. Se poate susține că, pe măsură ce o economie este mai avansată pe calea reformelor și restructurării, este de așteptat ca integrarea financiară să implice beneficii nete importante. Se poate însă argumenta și că, acolo unde rigiditățile din sistem sunt considerabile și fragilitatea instituțională este ridicată, piețe financiare mai puțin sofisticate și mai puțin integrate cu exteriorul sunt probabil mai potrivite pentru evitarea șocurilor externe¹. Evident, efectele liberalizării fluxurilor de capital impietează asupra funcționării sistemului financiar². Când există disponibilitate pentru împrumuturi din partea creditorilor oficiali, scade presiunea pentru apelul la piețe de capital private externe.

Experiența României pare să valideze perspectiva reliefată mai sus. Pe de o parte, o anumită deschidere a economiei a adus avantaje și a sprijinit dezvoltarea piețelor financiare interne. Această deschidere s-a petrecut pe fondul liberalizării graduale a piețelor financiare interne; plafoanele ratei dobânzii au fost eliminate la sfârșitul lui 1993, raționalizarea pieței valutare s-a încheiat la începutul lui 1997, și convertibilitatea deplină a leului a fost realizată în 1998. Totodată, Bursa a început să opereze în 1996 și apoi s-a

¹ Vezi și Christian Weller, Bernard Morzuch "International Financial Contagion: Why are Eastern Europe's banks not failing when everybody's else's are?", *Economics of Transition* vol.8(3) 2000, pp.639-663.

² James A. Hanson, "Opening the capital account: costs, benefits, and sequencing", in S.Edwards (ed.), "Capital Controls, Exchange Rates and Monetary Policy in the World Economy", Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp.383-429

început privatizarea în sistemul bancar. Dată fiind această situație, România a reușit să evite intrarea în incapacitate de plată, în 1999, datorită unui program excepțional de ajustare a balanței de plăți, care a înjumătățit, la acea vreme, deficitul contului curent. Dar riscul a fost micșorat și ca urmare a integrării mai reduse cu piețele financiare internaționale și a dezvoltării limitate a piețelor financiare interne – prevenind astfel crearea de panică din cauza capitalului speculativ. Deși România a revenit pe piețele de capital private la sfârșitul lui 1995 (după o pauză de peste două decenii) și s-a împrumutat masiv în 1996, și-a menținut piața internă de capital închisă oficial pentru investitorii străini. Această măsură s-a dovedit în mare măsură justificată, având în vedere ce s-a întâmplat în Rusia în 1998 și în alte economii emergente, care nu au rezistat tentației de a liberaliza puternic piețele de capital interne și contul de capital. Merită acordată o atenție deosebită acestui episod, având în vedere opinia quasi-unanimă a agențiilor de rating (și nu numai a lor) privind șansele României de evitare a incapacității de plată externă în 1999.



Sursa: Daniel Dăianu, Liviu Voinea, *Foreign Capital Flows in Romania*, ICEG, forthcoming Occasional Paper.

Prin urmare, experiența românească susține concluzia că, în economiile în tranziție, care sunt mai puțin integrate în economia mondială, crizele bancare sunt, în esență, de origine internă. Ele sunt legate de capacitatea redusă a băncilor locale de a acorda credite performante, sau de a ieși dintr-o relație de “captivitate” (în special în primii ani de tranziție), și de greșeli de politică economică.

Dificultățile reformei au făcut ca România să se bazeze în mare măsură pe finanțarea din partea instituțiilor financiare internaționale și a altor creditori oficiali, iar fluxurile compensatorii au jucat un rol major în reducerea dezechilibrului balanței de plăți, în special în prima jumătate a deceniului trecut (vezi Fig.1). Structura finanțării a cunoscut schimbări majore în urma

crizele din Asia și din Rusia și a creșterii rolului transferurilor curente în balanța contului curent (BCC)³.

Privind înainte: deschiderea contului curent

Opțiunile de politică economică fac diferența. Dar se poate spune și că există o anumită viteză “normală” de dezvoltare a piețelor financiare interne; această viteză își pune amprenta asupra culturii instituționale locale și a receptării instrumentelor financiare noi de către agenții locali. Frecvența redusă a folosirii instrumentelor financiare noi, de piață, de către persoanele și firmele din România, împreună cu “înghețarea” practică a activității Bursei în ultimii ani (în pofida fluctuațiilor de pe piețele externe) arată limitele accelerării procesului de dezvoltare a piețelor financiare interne. Numai în 1997, la scurt timp după deschiderea Bursei, și în plină euforie legată de “noile politici”, s-a confruntat Banca Națională cu dificultăți în gestionarea fluxurilor de capital. Altfel, multe dintre problemele privind controlul lichidității trebuie atribuite persistenței operațiunilor quasi-fiscale ale BNR la sfârșitul anilor 90, derulate în principal în cadrul unor pachete de măsuri de salvare a câtorva bănci.

Dezvoltarea piețelor financiare interne trebuie privită în conexiune cu deschiderea financiară pentru fluxurile de capital. Câtă vreme acest proces poate să aducă mari beneficii, el antrenează și riscuri majore; aceste riscuri se amplifică atunci când politicile interne nu sunt sănătoase și instituțiile sunt fragile. În plus, riscurile devin mai evidente într-o economie mondială care este din ce în ce mai nesigură și mai volatilă.

În fapt, crizele financiare internaționale recurente determină țările să caute protecție. În acest context, sprijinul UE pentru țările în tranziție din Europa ar fi binevenit – cu condiția normală ca aceste țări să respecte prevederile acquis-ului comunitar. România este însă mai puțin conectată financiar cu UE și pare să nu se fi bazat pe factorul stabilizator reprezentat de ancora UE – așa cum a fost cazul unora dintre țările candidate fruntașe. Dar această situație se va schimba odată cu apropierea României de Uniunea Europeană. Un indicator clar al unei asemenea evoluții va fi similaritatea, mai mult sau mai puțin, a ciclurilor economice din România și din UE; atunci șocurile externe vor fi resimțite la fel, și politicile de răspuns este de presupus că vor fi aceleași.

Efortul României de a se integra în UE implică liberalizarea contului de capital, în linii mari, până în 2004 – un moment care, mai mult ca sigur, va precede aderarea la UE. Opinia larg răspândită în rândul economiștilor, și demonstrată cu prisosință de experiența internațională de până acum, liberalizarea contului curent trebuie să se bazeze pe instituții solide (incluzând sistemul financiar bancar) și pe bune performanțe economice – care, pentru

³ Transferurile curente au depășit 1 miliard USD în ultimii ani.

România, înseamnă convergența către nivelurile din UE. Inflația trebuie redusă la o singură cifră, diferențialul ratei dobânzii să fie scăzut, și datoria externă să crească mai încet decât ritmul de creștere a PIB. De asemenea, economia va trebui să poată face față fără dificultăți majore unor retrageri bruște de capital. În general, constrângerile bugetare tari (disciplina financiară) vor constitui regula jocului, iar prudența fiscală va fi obligatorie în trasarea politicilor publice.

Există unele premise pentru a încadra liberalizarea contului curent în România în programul stabilit: dezinflația are loc, deși, se cuvine spus, drumul va fi dureros; sistemul bancar este mai solid, comparativ cu situația de la sfârșitul anilor 90; ratele interne ale dobânzii nominale și reale au scăzut considerabil în ultima vreme; datoria publică pare să se fi stabilizat; datoria externă este relativ redusă, și numai o mică parte din ea este datorie pe termen scurt. În consecință, rating-ul de țară s-a îmbunătățit la sfârșitul lui 2001⁴. Totuși, inflația este încă ridicată; arieratele au crescut cu 6% din PIB în anul 2001; deficitul comercial s-a adâncit puternic în ultimul an; este de așteptat o încetinire a creșterii economice în 2002 din cauza înrăutățirii condițiilor internaționale și ca urmare a necesității de a reduce deficitul bugetar; iar investițiile străine directe sunt sub așteptări. În același timp, există alte caracteristici ale mediului financiar și monetar intern care ar trebui să ne ofere teme de gândire: piețele financiare sunt relativ subțiri (vezi Fig.2), ceea ce crește posibilitatea ca fluxurile de capital (intrări și ieșiri) să producă dezechilibre; capacitatea Băncii Naționale de a steriliza masa monetară poate fi cu ușurință depășită, iar fluctuațiile mari ale ratei de schimb ar putea avea efecte negative asupra fluxurilor comerciale și stabilității prețurilor.

Concluzia este că economia României este încă fragilă, în pofida evoluției pozitive care a avut loc în ultimii doi ani; de aceea, apare nevoia clară de a dezbate modalitățile și instrumentele de liberalizare a contului curent. O astfel de dezbateră nu ar trebui lăsată deoparte numai pentru că există un angajament politic în fața UE privind realizarea acestei deschideri financiare.

Fig. 2. Masa monetară (M2) % din PIB (comparație internațională, 1999)

Țara	M2 / PIB
Republica Cehă	76%
Slovacia	51%
Ungaria	46%
Albania	45%
Polonia	42%
Croatia	39%
Bulgaria	32%
Romania	25%

Sursa: statistici FMI, baza de date WTIW

⁴ În decembrie 2001, Moody's a îmbunătățit ratingul pentru bondurile guvernamentale în valută și în monedă locală, la B2 (de la B3, respectiv Caa1).

Liberalizarea contului de capital este o chestiune de maximă importanță pentru factorii de decizie, din cel puțin două motive. Primul este legat de formularea politicii economice în următorii câțiva ani. Poate să fie condusă politica economică astfel încât să se realizeze liberalizarea contului de capital conform programului stabilit? În această privință, trebuie găsite răspunsuri la o serie de probleme care s-au dovedit greu de rezolvat de-a lungul tranziției. O astfel de problemă este nivelul indisciplinei financiare, o alta este dependența de importuri a economiei românești. În același timp, pot piețele financiare să devină suficient de puternice, și poate Banca Națională să își îmbunătățească eficiența pentru a putea face față unor posibile afluxuri sau refluxuri de capital? Sau, cum poate fi menținută o direcție constantă a politicii economice, care să permită atingerea în bună măsură a convergenței nominale și reale, într-un interval de timp relativ scurt; și este oare posibilă această convergență? Cu siguranță, cu cât UE își va deschide piața muncii pentru România, și cu cât vor veni mai multe investiții directe din UE în România, cu atât va fi deschiderea financiară mai ușor de realizat – totuși, problemele ridicate anterior rămân valabile. Al doilea motiv de îngrijorare se referă la capcanele liberalizării depline a contului de capital fără o pregătire adecvată a cadrului instituțional și o îmbunătățire de substanță a performanței economice. De aceea, în afara unui scenariu optimist, trebuie luat în considerare și cazul în care, până în 2004, circumstanțele concrete nu vor permite liberalizarea totală a contului de capital, și trebuie gândite măsuri alternative.

România trebuie să își respecte angajamentele și planificarea politicii economice este o necesitate în efortul de aderare la UE. Pe de altă parte însă, liberalizarea contului de capital ar trebui să aibă loc în concordanță cu performanțele reale ale economiei, și să nu fie percepută ca un eveniment predestinat.

EARLY WARNING REPORT – ROMANIA 1 / 2002
Fig.3. Liberalizarea contului curent al României; etape și program

	Etapa I (în derulare)	Etapa a II-a (1 ianuarie 2003)	Etapa a III-a (1 ianuarie 2004)	Etapa a IV-a (înainte de aderarea la UE)
Acțiuni și alte titluri de valoare de tip participativ	Vânzare sau emiteri în străinătate de către rezidenți	Cumpărare în străinătate de către rezidenți	Vânzare sau emiteri în țară de către nerezidenți	Cumpărare în țară de către nerezidenți
Bonduri și obligațiuni	Vânzare sau emiteri în străinătate de către rezidenți	Cumpărare în străinătate de către rezidenți	Vânzare sau emiteri în țară de către nerezidenți	Cumpărare în țară de către nerezidenți
Instrumente monetare			<ul style="list-style-type: none"> - Cumpărare în țară de către nerezidenți - Vânzare sau emiteri în țară de către nerezidenți - Vânzare sau emiteri în străinătate de către rezidenți - Cumpărare în străinătate de către rezidenți 	
Participații investitoriale colective	<ul style="list-style-type: none"> - Cumpărare în țară de către nerezidenți - Vânzare sau emiteri în străinătate de către rezidenți 		<ul style="list-style-type: none"> - Vânzare sau emiteri în țară de către nerezidenți - Cumpărare în străinătate de către rezidenți 	
Derivate și alte instrumente			<ul style="list-style-type: none"> - Cumpărare în țară de către nerezidenți - Vânzare sau emiteri în țară de către nerezidenți - Vânzare sau emiteri în străinătate de către rezidenți - Cumpărare în străinătate de către rezidenți 	
Credite		De la nerezidenți la rezidenți	De la rezidenți la nerezidenți	
Garanți și facilități de finanțare	De la rezidenți la nerezidenți (numai EU)	<ul style="list-style-type: none"> - De la rezidenți la nerezidenți - De la nerezidenți la rezidenți (numai EU) 	De la nerezidenți la rezidenți	
Investiții directe	<ul style="list-style-type: none"> - Investiții directe în țară - Controlul lichidării investițiilor directe - Investiții directe în străinătate 			
Tranzacții imobiliare	<ul style="list-style-type: none"> - Vânzare locală de către nerezidenți - Cumpărare în țară de către nerezidenți (cu excepția vânzării de teren de către nerezidenți persoane fizice) - Cumpărare în străinătate de către rezidenți 			
Acțiuni specifice băncilor comerciale	<ul style="list-style-type: none"> - Împrumuturi din străinătate - Împrumuturi în străinătate (numai EU) 	Depozite ale nerezidenților	Împrumuturi în străinătate	Depozite în străinătate
Circulația capitalului personal	<ul style="list-style-type: none"> - De la nerezidenți la rezidenți - Transferul datoriciei de către emigranți 	De la rezidenți la nerezidenți		

TENDINȚE: ARIERATELE SUNT ÎNCĂ O PROBLEMĂ NEREZOLVATĂ

După 1989, pe măsură ce rolul statului în economie s-a diminuat, subvențiile bugetare directe către întreprinderi s-au redus drastic. Numărul entităților care realizau guvernanta corporativă a crescut de la 1 (Guvernul) la 4 (Guvernul, băncile, utilitățile publice și “alte întreprinderi”). Reducerea fondurilor de investiții alocate de la bugetul de stat, dispariția accesului automat la finanțare prin intermediul băncilor, și liberalizarea prețurilor, au determinat întreprinderile să caute alte modalități de depășire a constrângerilor bugetare înăsprite. Principalele canale disponibile pentru reducerea de către firme a presiunii exercitate asupra lor au fost bugetul de stat, băncile comerciale, utilitățile publice și alți parteneri comerciali.

De-a lungul tranziției, “alte întreprinderi” au fost singurele care au realizat un management adecvat. Indiferent de forma de proprietate, ele au înțeles rapid importanța controlului creditelor comerciale, exercitat prin mecanisme standard ale economiei de piață.

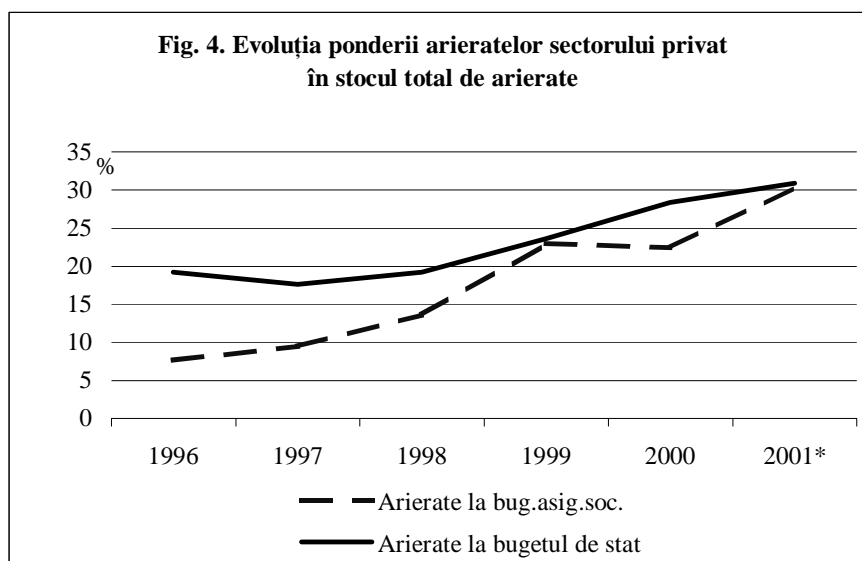
Întârzierea în privatizarea băncilor a condus, la mijlocul anilor 90, la acumularea unui stoc uriaș de credite neperformante în sistemul bancar. Astfel, li s-a permis marilor întreprinderi de stat aducătoare de pierderi să supraviețuiască financiar împrumutând mari sume de bani de la bănci fără să le mai returneze. Totuși, lichidarea Bancorex, prăbușirea câtorva bănci private și privatizarea câtorva bănci de stat (BRD, Bancpost, Banca Agricola), au condus la înăsprirea graduală a condiționalității împrumuturilor. Stocul creditelor neperformante a scăzut substanțial și sistemul bancar s-a îndreptat în direcția unei guvernante corporative adecvate.

Prin contrast, utilitățile publice și bugetul de stat au rămas principalele surse de indisciplină financiară. Utilitățile – sectorul energetic în primul rând – reprezintă o sursă permanentă de credite mascate, pe de o parte, și un creditor neglijent pe de altă parte. În primul rând, rata de colectare a facturilor energetice a fost întotdeauna redusă. În al doilea rând, din motive de protecție socială, prețul energiei a fost menținut sub nivelul costului de producție. Pentru a supraviețui financiar, utilitățile publice au acumulat un stoc substanțial de arierate fiscale către bugetul de stat. Toleranța Guvernului față de un asemenea comportament a reprezentat un stimulent negativ la adresa restructurării sectorului utilităților publice, și a perpetuat laxitatea constrângerilor bugetare asupra firmelor cu legături politice din sectorul “alte întreprinderi”. A rezultat prin urmare un regim fiscal dual.

Bugetul se reliefează ca o sursă importantă de constrângeri bugetare slabe în economie. Marilor întreprinderi de stat li s-a îngăduit să își păstreze structurile ineficiente prin neplata obligațiilor fiscale. Acest comportament a fost încurajat de amânări frecvente și de anulări necondiționate acordate de

autoritățile fiscale. Astfel de măsuri au creat Guvernului o imagine de creditor permisiv, diminuând credibilitatea autorităților fiscale și conducând la extinderea acestui tip de comportament și în rândul firmelor private profitabile.

După 1990, nivelul general al arieratelor a crescut constant, reflectând atât incapacitatea diferitelor guverne de a acționa în această direcție, cât și distorsiunile moștenite ale economiei românești. De la 33,6% din PIB în 1997, nivelul arieratelor a atins 40,67% în 2000. Totuși, aceste date nu prezintă imaginea completă, necuprinzând volumul datoriilor fiscale anulate sau amânate prin decizii administrative. Dacă le-am include și pe acestea, stocul total de arierate ar fi substanțial mai mare. Este îngrijorător faptul că în ultimul timp creșterea arieratelor s-a accelerat. În primul semestru din 2001, arieratele au crescut cu 39% față de aceeași perioadă din anul precedent. Datoria la bugetul asigurărilor sociale a sporit cu 57%, iar cea la bugetul de stat – cu 36%.



** primul semestru*

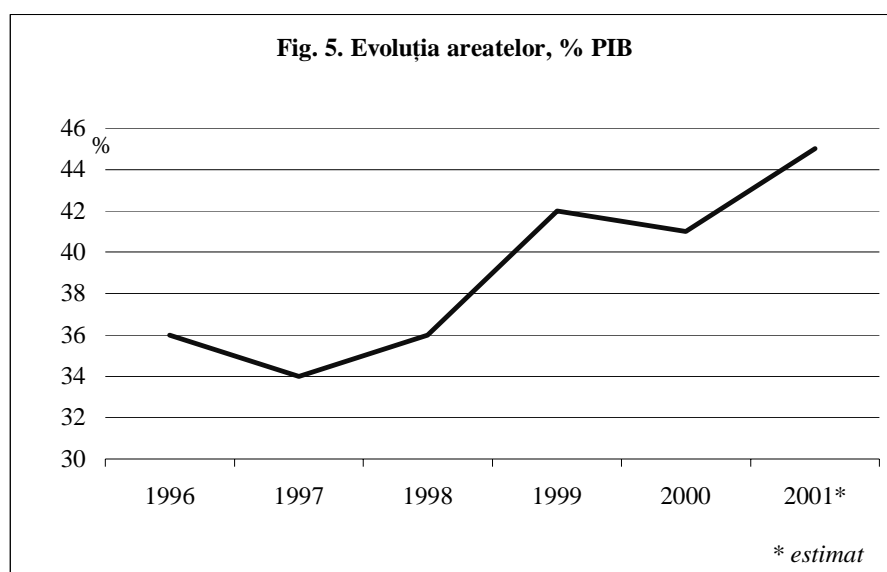
Cea mai mare parte dintre acestea sunt concentrate într-un număr limitat de firme. Arieratele celor mai mari 200 de debitori la bugetul general consolidat au crescut cu 32% în primul semestru din 2001, compartiv cu primul semestru din 2000. De fapt, bugetul de stat poartă principala povară: ponderea arieratelor la bugetul de stat în totalul arieratelor fiscale s-a majorat de la 47,4% în primul semestru din 2000, la 61,4% în primul semestru din 2001; situația s-a înrăutățit însă și în privința bugetului asigurărilor sociale.

A devenit evidentă de-a lungul timpului incapacitatea guvernului de a colecta taxele. Sectorul privat a observat că nu există pedepse pentru neplata taxelor și contribuțiilor datorate, și în consecință ponderea sectorului privat în stocul total de arierate la bugetul asigurărilor sociale a crescut de la 7,6% în 1996, la

22,4% în 2000; acest trend a continuat și în primul semestru din 2001, când s-a atins o pondere de 30% (Fig. 4).

Situația nu diferă nici în privința fondurilor speciale, unde arieratele sectorului privat au ajuns de la numai 10% în 1996 la 33% în 2000.

Arieratele fiscale totale ale companiilor care înregistrează profituri de peste 1 mld. lei și datoriile fiscale de peste 10 mld. lei a fost de aproximativ 20.000 mld. lei la sfârșitul primului semestru din 2001, echivalând cu 4,5% din PIB pe perioada menționată. Ca pondere în PIB, stocul total de arierate a fost de 40,7% în 2001. Extrapolând rata medie de creștere a arieratelor în ultimii trei ani, se poate estima un stoc total de arierate reprezentând 45% din PIB la sfârșitul lui 2001.



Concluzii

În ultimul an au fost acordate multe exceptări și facilități fiscale. Prețul energiei a rămas sub nivelul costului de producție și a reprezentat o importantă subvenție ascunsă. Chiar și așa, întreprinderile nu au început să își plătească taxele, și stocul de arierate fiscale a crescut substanțial.

Strategia recomandată pentru abordarea problemei arieratelor se desfășoară pe două nivele – termen scurt, respectiv termen mediu.

Esența strategiei pe termen scurt este limitarea dimensiunilor problemei arieratelor prin punerea accentului pe restabilirea și păstrarea poziției de creditor nepermisiv a Guvernului. Faptul că firmele cu pierderi acumulează un volum mare de arierate fiscale chiar și în economiile de tranziție “fruntașe”, sugerează că în România, ca oriunde, unele arierate fiscale sunt

greu de evitat. Un pericol serios apare atunci când arieratele fiscale se extind și în afara firmelor cu pierderi, punând în discuție însăși stabilitatea sistemului fiscal.

- Guvernul ar trebui să încerce să restrângă problema doar la firmele cu pierderi și la cele cu dificultăți financiare. Aceasta înseamnă că Ministerul Finanțelor Publice trebuie să mențină presiunea exercitată asupra companiilor și să încerce să colecteze veniturile fiscale, făcând uz chiar de procedurile de executare silită prin sechestru pe active și înghețarea conturilor bancare. Pe termen scurt, lichidarea și închiderea marilor firme de stat aducătoare de pierderi ar întâmpina obstacole politice și sociale greu de depășit. Totuși, câtă vreme ele sunt încă funcționale, Guvernul ar trebui să exercite presiuni asupra acestor firme pentru a limita proporțiile problemei.
- Disciplina fiscală trebuie restabilită în firmele profitabile. Dacă situația actuală de hazard moral (când e rentabil să fii debitor la bugetul de stat) ia sfârșit, aceste firme vor trebui să “țină în frâu” salariile sau să împrumute de la bănci, în loc să acumuleze arierate fiscale.
- În cazul furnizorilor de energie, este esențial să se alinieze prețul acesteia la nivelul costului de producție și să se acorde mult mai multă libertate acestor furnizori în întreruperea alimentării cu energie a clienților rău-platnici. Pentru a rezolva problema pe termen lung, producția și distribuția de energie trebuie privatizate și deschise competiției; unii pași au fost deja făcuți, dar procesul trebuie accelerat. În materie de priorități, este important să fie implementat un cadru legislativ adecvat înainte de privatizare. În același timp, întrucât marea problemă este încasarea facturilor de energie, privatizarea companiilor de distribuție ar trebui să preceadă privatizarea companiilor de producție.
- Guvernul trebuie să evite măsurile de anulare sau reeșalonare a arieratelor fiscale pentru diferite categorii de firme – precum cele acordate la începutul lui 2002. Astfel de acțiuni sunt extrem de periculoase: ele nu fac decât să agraveze hazardul moral și să creeze așteptări pentru viitoare exceptări necondiționate de la plata obligațiilor fiscale, crescând prin urmare înclinația marginală a firmelor de a acumula arierate. Mai mult, utilitatea socială a unor astfel de acțiuni este discutabilă (spre exemplu, reeșalonarea sau anularea datorțiilor producătorilor privați de tutun sau de bere), și reprezintă stimulente pentru corupție.

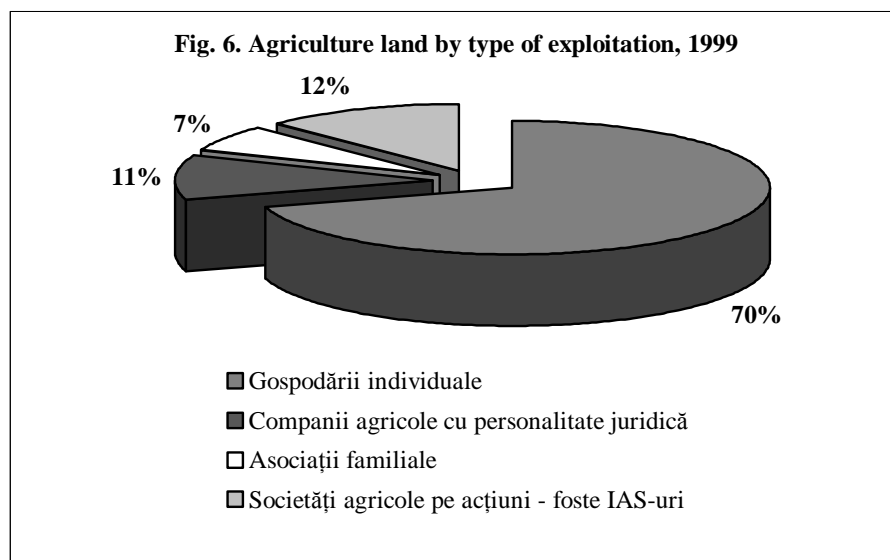
Strategia pe termen mediu folosită de economiile de tranziție “fruntașe” a fost privatizarea sau vânzarea activelor marilor debitori, atunci când a fost posibil. Când această soluție nu este fezabilă, din cauza unor constrângeri politice sau sociale, arieratele trebuie diminuate gradual, prin aplicarea susținută a constrângerilor bugetare tari. Confruntate cu înnăsprirea regulilor jocului, firmele cu pierderi vor fi nevoite să renunțe la o mare parte din forța de

muncă. Astfel, dimensiunea problemei va scădea în timp, și va deveni mai simplă de rezolvat situația firmelor individuale, prin modalități variind de la caz la caz: restructurare, privatizare, lichidare. O asemenea strategie a dat rezultate în alte economii aflate în tranziție.

AGRICULTURA: SCOPURI BUNE, MIJLOACE PROASTE

Tentativele de consolidare a fermelor s-ar putea să nu aibă efectele scontate

Este evident că actuala structură agrară nu poate susține competitivitatea produselor agricole românești. Coexistența a peste patru milioane de mici exploatații de tipul gospodăriei țărănești, cu un accentuat caracter de subzistență, și a câtorva exploatații de mari dimensiuni, între care și fostele ferme de stat (cele mai multe neprivatizate) nu este de natură să-i mulțumească pe responsabili din agricultură. Cea mai mare parte a terenurilor agricole este lucrată de micile exploatații. Suprafața medie a gospodăriei agricole individuale este de 2,3 ha. O societate agricolă cu personalitate juridică (cele mai multe provenite din fostele CAP) lucra în medie peste 400 ha, iar o asociație familială în jur de 100 ha. Fostele IAS aveau în 1999 o medie de 3300 ha. După începutul lui 2000, datorită retrocedărilor și concesionării terenurilor agricole ale statului, ponderea fermelor de stat s-a redus, dar mai mult de jumătate din fostele IAS nu sunt încă privatizate.

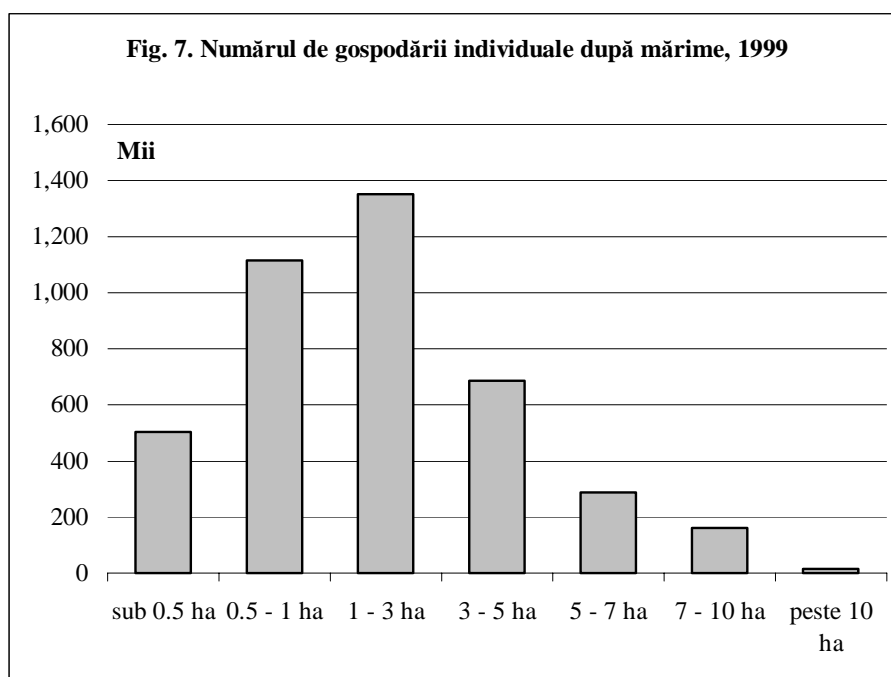


Sursa: MAAP

Dispersarea exploatațiilor, cea mai vizibilă caracteristică a agriculturii românești, e întâlnită în toate țările candidate la admiterea în UE. Totuși, numai România și-a propus să corecteze radical această situație. Cu ce șanse de reușită? Și cu ce sacrificii?

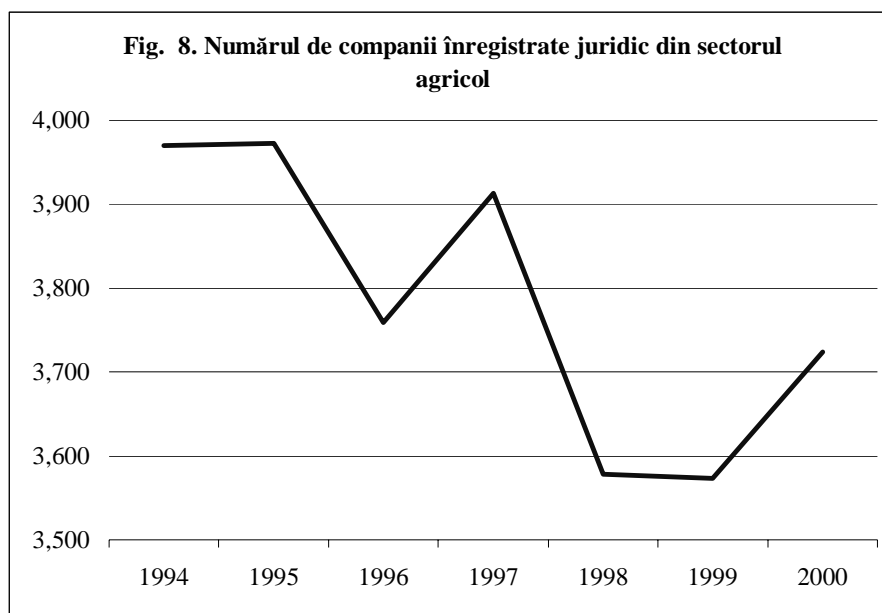
Guvernul a emis Ordonanța de Urgență privind exploatațiile agricole (nr. 108 din 27 iunie 2001). Acolo este definită exploatația agricolă comercială într-un mod original. De exemplu, în cazul culturilor de cereale din zona de câmpie, exploatație comercială este numai cea care depășește 110 ha; exploatația de vaci de lapte trebuie să aibă minimum 15 capete. Sunt precizate dimensiunile minime pentru fiecare cultură sau specie de animale și este prevăzut că aceste exploatații „vor beneficia de facilități financiare similare celor practicate în statele Uniunii Europene”. Exploatațiile care nu ating aceste dimensiuni sunt declarate „familiale” și sunt excluse de la subvenționare.

După cum se vede din Fig. 7, cele peste patru milioane de exploatații agricole individuale sunt aproape în totalitate excluse.



Sursa: MAAP

Cu siguranță această ordonanță nu va avea efecte spectaculoase asupra creșterii numărului asociațiilor cu personalitate juridică (numai acelea sunt eligibile pentru ajutoare). Performanța lor din ultimii ani a fost modestă, pe măsura punctului de plecare, iar zonele unde au avut mai mult succes au fost cele de câmpie, cu proprietăți mai mari. Numărul și suprafața acestor asociații nu s-a modificat spectaculos.



Semnificația adoptării acestei ordonanțe este dublă. Întâi, ea pune în lumină nostalgia actualei guvernări după vechile forme de asociere, bazate pe inginerii sociale masive și o asimilare selectivă a unor modele occidentale (reale sau imaginare). Numai că vechile instrumente de constrângere politică au fost înlocuite de cele economice. Nimeni nu poate fi sigur că va crește numărul acestor asociații. În schimb, există analize care arată că rentabilitatea celor existente nu e un motiv de a le promova.

În alt plan, apariția ordonanței și felul în care este discutată în Parlament (există posibilitatea pierderii multor voturi din mediul rural) arată că interesele marilor fermieri au avut prioritate. Dar cine sunt marii fermieri, beneficiarii acestei controversate viitoare legi, câștigătorii bătăliei pentru acapararea subvențiilor acordate agriculturii? Resursele limitate ale statului se vor duce către:

- asociațiile agricole, ai căror șefi știu să transfere profiturile în interesul lor și în dauna membrilor;
- fostele IAS neprivatizate, înglodate în datorii, dar cu conduceri numite de MAAP;
- noii administratori, privați, ai terenurilor concesionate de Agenția Domeniilor Statului, adeseori grupuri de firme cu activități complexe;
- pușinii fermieri adevărați care îndeplinesc condițiile ordonanței.

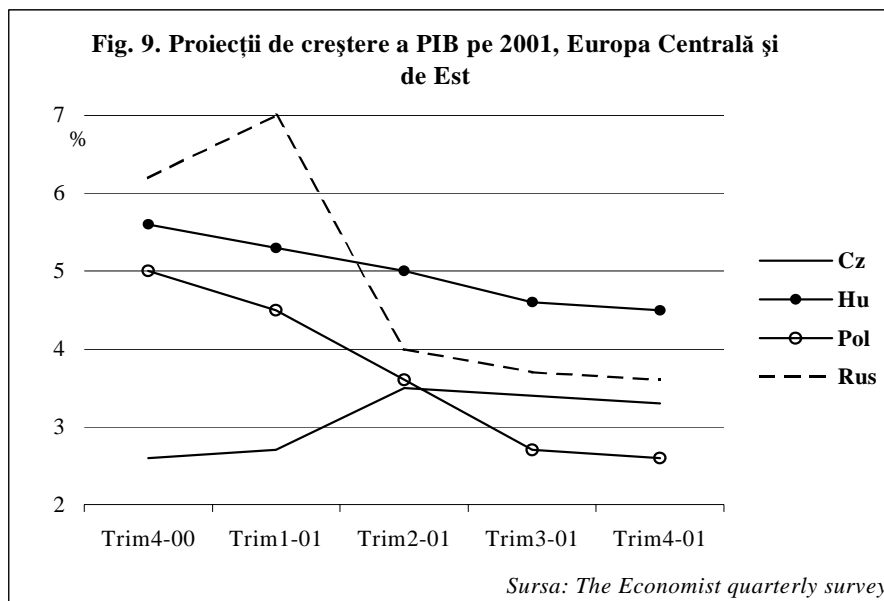
Numărul acestor beneficiari este estimat la circa 10000, ocupând o suprafață de aproximativ 30% din terenul agricol al României. Chiar dacă aprobarea ordonanței în Senat a adus o modificare binevenită (dându-se o șansă și exploatașilor mixte, neluate în considerare inițial), principiul discriminării

după dimensiune a rămas, cu posibilele lui consecințe sociale și economice nefaste. Camera Deputaților are încă șansa de a corecta ceea ce Guvernul a legiferat prea grăbit.

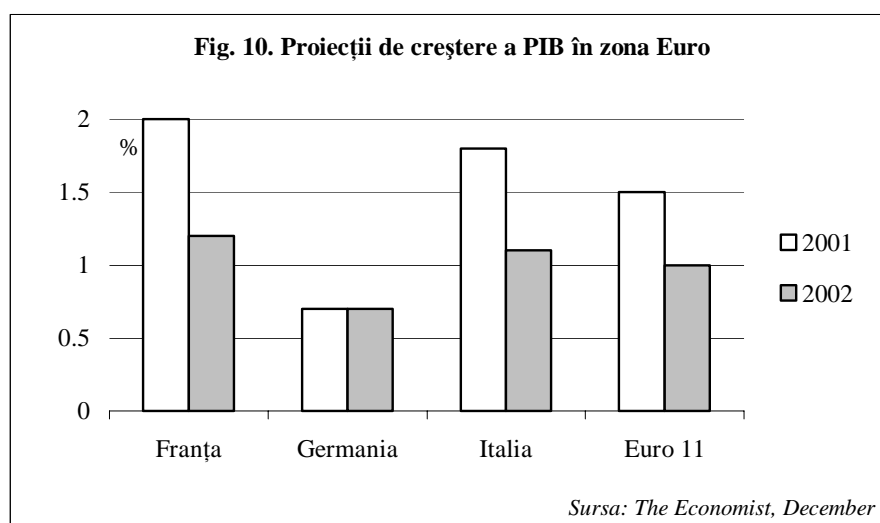
Părerea larg împărtășită și intens difuzată de guvern este că această măsură va duce la apropierea României de UE. Acolo însă nu există discriminare între fermieri în acordarea subvențiilor, iar exploatarea medie avea 18,4 ha în 1997. O adevărată armonizare ar impune României să stimuleze apariția exploatațiilor din intervalul 20-50 ha. Mai ales că economiile de scară, avute în vedere de actualul guvern atunci când a adoptat ordonanța, au un efect limitat în agricultură. Creșterea productivității muncii, a rentabilității sectorului și a competitivității produselor agricole rămân obiective pentru care trebuie căutate alte instrumente decât cele stipulate în Ordonanța 108/2001.

PERSPECTIVE DE CREȘTERE ȘI EVOLUȚIA CLIMATULUI DE AFACERI

România merge împotriva tendinței generale, atât la bine cât și la rău. În 2001 evoluțiile au fost în mare parte pozitive, dar nu e sigur că situația se va repeta în 2002.



Analizii internaționali par a fi îngăduitori cu guvernele care reușesc să asigure creștere economică – în special cu cel românesc, într-un moment în care starea de spirit începe să se altereze și în Europa Centrală și de Est, urmând tendința economiei mondiale (Fig. 9). Cu o rată de creștere în jur de 5% în 2001 (vezi și tabelul cu indicatori din pg. 2), România va depăși probabil ritmul vecinilor ei regionali, mai avansați pe calea reformelor. Pierderea de viteză a principalilor noștri parteneri comerciali din UE nu pare să fi avut o influență prea mare. Aceste rezultate surprinzătoare au permis guvernului de la București să câștige credibilitate internă și externă. Întrebarea este: performanța va putea fi repetată în 2002?

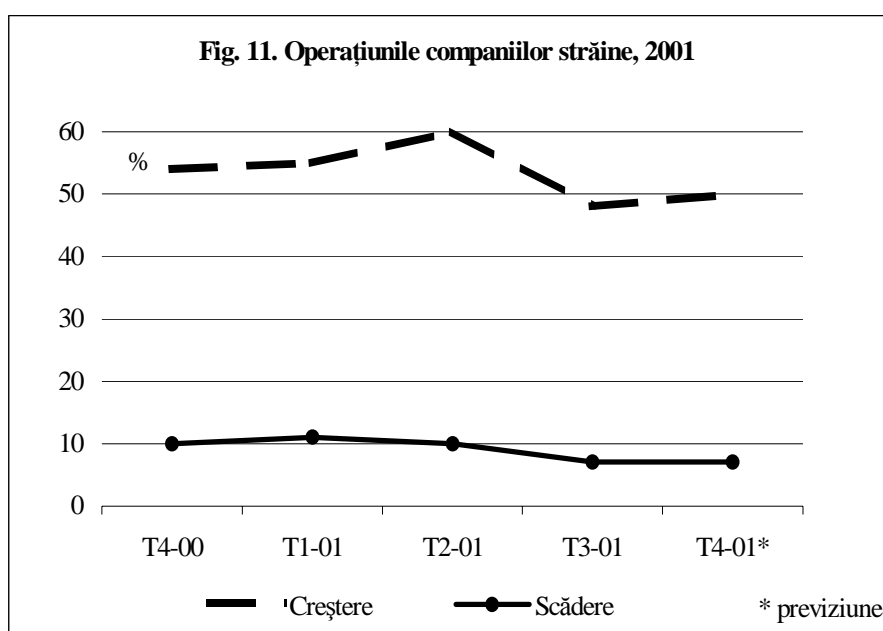


Cel mai probabil, creșterea se va încetini în 2002, deoarece:

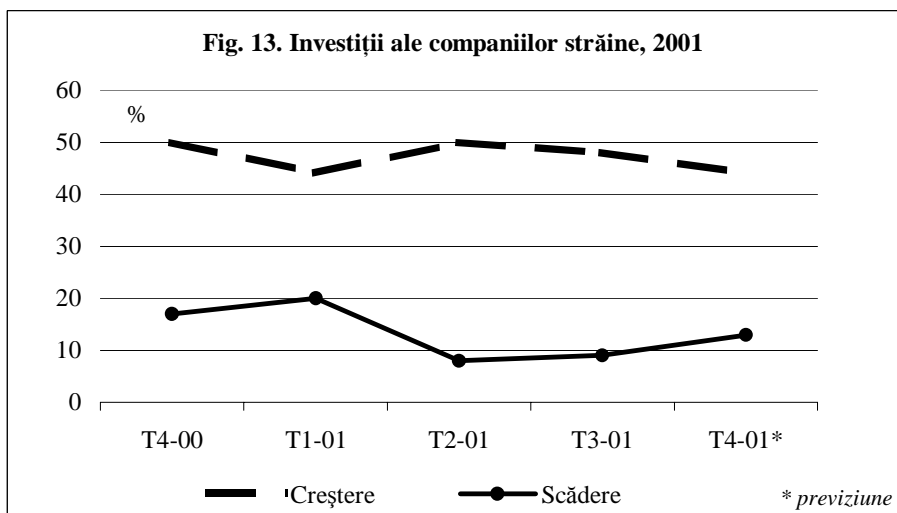
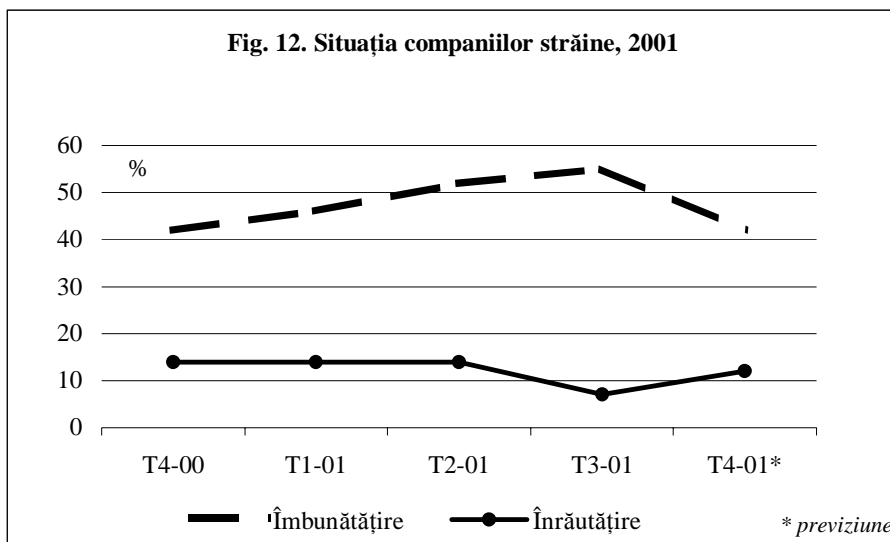
- Agricultura nu va mai putea crește atât de spectaculos în termeni relativi (2000 a fost un an agricol slab, ceea ce explică saltul înainte în acest sector în 2001 față de anul precedent)
- Principalii parteneri comerciali ai României – ca și întreaga zonă Euro – vor continua să piardă din viteză în 2002 înainte ca economiile lor să-și revină (Fig. 10). Chiar dacă până acum România a fost destul de izolată față de ciclul economic global, este probabil că în acest an efectele sale vor începe să fie simțite.
- Cererea internă, cea mai importantă componentă a creșterii din 2001, va trebui să se adapteze măsurilor de austeritate luate (probabil) de guvern: reducerea subvențiilor, scăderea cheltuielilor publice și

controlul mai strict al politicii de salarii în regiile autonome și întreprinderile de stat.

- Arieratele reprezintă o problemă serioasă căreia nici unul din guvernele post-revoluționare nu i-a găsit o soluție. Problema s-a agravat în 2001 (vezi analiza specială din acest raport). Cel mai probabil, creșterea arieratelor a contribuit și ea cu ceva la creșterea economică de anul trecut, pentru că a permis realizarea de producție 'virtuală', ne-achitată. Acest lucru nu se mai poate repeta în 2002 dacă guvernul dorește să-și păstreze credibilitatea. Reducerea arieratelor este una din primele urgențe pe agendă.



Guvernul trebuie să acorde atenție opiniilor și tendințelor în activitatea firmelor străine care au operațiuni în România, pentru că aceștia sunt indicatori importanți ai climatului de afaceri intern. În definitiv, această clasă de actori economici sunt cei care au o perspectivă comparativă asupra economiilor din regiune și riscă banii proprii pe una sau alta dintre ele. Sondajul trimestrial KPMG arată că investitorii străini au fost în expectativă în ultima parte a lui 2001 (Fig. 11, 12, 13). Ușoara deteriorare a poziției lor financiare și a nivelului operațiunilor poate fi atribuită pesimismului general al economiei mondiale, de care ei sunt inevitabil legați. Faptul că acești investitori au terminat anul mai pesimiști decât îl începuseră ar trebui să constituie o sursă de îngrijorare pentru guvern și un avertisment pentru 2002.



POLITICĂ

DEZBATEREA PUBLICĂ ASUPRA REGIONALIZĂRII

Sistemul administrativ românesc are nevoie de o conducere mai bună, nu de schimbări radicale de structură

Cu puțină vreme în urmă, agenda publică a fost aruncată în aer de un eveniment care a stârnit vâlvă mai mult din cauza sensibilității opiniei publice, decât din cauza importanței sale intrinseci. Un grup de intelectuali din marile orașe transilvane, în frunte cu analistul politic budapestan, născut în Transilvania, Gusztav Molnar, au lansat la 8 decembrie 2001 o propunere de dezbatere publică. Documentul, numit apoi “memorandum”, denunța sistemul administrativ ultracentralizat din România, presupus a fi rămas aproape neschimbat de pe timpul lui Ceaușescu. Erau propuse noi structuri administrative la nivel de regiune, inclusiv Parlamente regionale. Întregul proces trebuia însoțit de o campanie de informare publică prin care să se facă cunoscute avantajele federalizării. Documentul a fost trimis Parlamentului României, Parlamentului European, Comitetului Regiunilor, precum și partidelor politice. Au fost formulate o serie de solicitări concrete, începând cu autonomia stațiilor locale de televiziune publică și terminând cu unele modificări majore ale Constituției României, scopul tuturor acestor acțiuni fiind crearea, “în consens cu principiile de bază ale Constituției europene, în curs de elaborare”, a așa-numitului nivel mijlociu de guvernare (meso-government). Dincolo de o serie de erori fundamentale - cum ar fi inexistența unei Constituții Europene, nici măcar ca proiect apropiat, care să proclame o formă specifică de guvernare; sau lipsa de temei a verdictului referitor la actualul sistem administrativ care, contrar celor afirmate, a fost reformat print-o serie de legi privind administrația locală, dintre care

menționăm Legea bugetelor locale din 1998 și legea administrației locale din 2001 - memorandumul reflectă o tendință ce câștigă tot mai mult teren în rândurile intelectualității din provinciile românești, mai ales cea din Transilvania și Banat. În ultimii zece ani, liderii de opinie de aici au aruncat vina pentru toate eșecurile tranziției asupra autorităților centrale și a celorlalte regiuni, considerate a fi mai puțin dezvoltate și beneficiind mai mult de pe urma transferurilor de la bugetul central. Prin urmare, ieșirea de sub tutela Bucureștiului ar reprezenta modalitatea prin care aceste regiuni, care se consideră conduse în mod nedrept de capitală, își vor îmbunătăți standardele economice și își vor crește respectul de sine. Până în anul 2000, atât transilvănenii cât și bănățenii au acuzat restul țării ca fiind mai "comunist", arătându-se foarte mândri de faptul că au votat cu coaliția de centru-dreapta, Convenția Democrată din România, aliată cu UDMR între 1996-2000. Cu toate acestea, după 2000, două evenimente au spulberat temeiurile acestei mândrii: în primul rând, cetățenii acestor regiuni au votat masiv la alegerile prezidențiale din noiembrie 2000 cu candidatul extremist Corneliu Vadim Tudor. Într-al doilea rând, UDMR s-a coalizat cu noul partid de guvernământ, PSD, dușmanul său tradițional, pe care îl acuzase în nenumărate rânduri pentru poziția sa naționalistă, centralistă și anti-maghiară.

Asemenea opinii și declarații publice au mai fost lansate în ultimii ani, din aceeași arie de opinie. Dar, cu excepția cererilor care solicitau trecerea de la statul național unitar la un stat federal, ele nu au provocat niciodată dezbateri atât de serioase. Este evidentă necesitatea continuării procesului de descentralizare, existând numeroase instituții și programe care insistă asupra acesteia. Mult mai puțin clară este nevoia unei modificări structurale a statului. Analiza de față încearcă să stabilească bazele argumentului federalist, analizând în amănunt câteva dintre prezumțiile avansate de autori.

Prezumția numărul unu: există un curent general de opinie îndreptat împotriva statului unitar, de aceea este necesară o reformă radicală a acestuia după criteriile federale

Preferința românilor pentru diferitele forme de guvernare a mai fost investigată de câteva ori prin sondajele de opinie. Sondajul SAR-CURS din mai 2000 a ajuns la concluzii similare cu cercetările precedente. Majoritatea românilor preferă statul unitar, numai 2% din cei chestionați pronunțându-se în favoarea unei forme federale sau cantonale (Fig.1). Românii au foarte puțină încredere în Parlament, pe care îl consideră o instituție coruptă, pronunțându-se pentru reducerea numărului de parlamentari și renunțarea la sistemul bicameral (71% sunt de acord cu afirmația "Una dintre camerele Parlamentului ar trebui desființată" și numai 14% se declară împotriva). Preferința pentru tehnocrați, manifestată în dauna politicienilor, poate constitui pe viitor o problemă reală pentru democrația românească, atâta timp cât aceștia din urmă nu vor depune nici un efort pentru a-și îmbunătăți imaginea. Nimeni nu poate pretinde că publicul dorește noi parlamente regionale, care să crească numărul reprezentanților aleși. Crearea acestor

adunări regionale, care ar stoarce noi fonduri dintr-un buget deja suprasolicitat, nu reprezintă o măsură care să îmbunătățească imaginea politicii românești. Aceasta este un obstacol serios pentru susținătorii federalismului, pentru că toate reformele constituționale propuse de ei necesită un vot public, printr-un referendum, și o majoritate calificată în parlament. Este puțin probabil că publicul va vota pentru creșterea numărului de reprezentanți. În loc să-și canalizeze eforturile spre asemenea opțiuni nerealiste, liderii de opinie ar trebui să caute soluții plauzibile la probleme care devin din ce în ce mai grave, cum ar fi lipsa de legitimitate a clasei politice.

Fig. 1. Soluții în vederea coabitării cu minoritățile

Variabile	%
Reprezentare proporțională cu procentele minorităților	16.1
Covasna-Harghita ca regiune autonomă	0.6
România stat federal cu Transilvania unitate federală	1.1
Nu ar trebui să se schimbe nimic	69.3
Alta	2.4

A doua prezumție îndoielnică: există o puternică identitate regională, post-modernă, de tipul celei întâlnite în Nordul Italiei, care impune reducerea influenței centrului.

New Democracies Barometer (NDB) a evidențiat o slabă identificare cu națiunea în statele ex-comuniste (Fig.2)

"Deși majoritatea statelor sunt state-națiune, cei mai mulți dintre indivizii din Estul și Centrul Europei continuă să aibă identități multiple și diverse. 30% din cetățenii acestor țări plasează identitatea națională pe primul loc, identitatea locală sau regională situându-se pe locul al doilea. 21% dintre cei chestionați își distribuie preferințele în ordine inversă. O altă cincime sunt mai atașați de identitatea lor locală sau sunt parohiali, identificându-se doar cu orașul sau regiunea"

(Rose and Haerpfel 1998:22)

Fig. 2. Identități variate ale cetățenilor români (prima alegere; prima și a doua alegere cumulate)

	România		Media regională NDB pentru Europa de Est	
Identitate națională	27	56	39	64
Identitate regională	42, 14	62,44	32,8	57,28
Identitate europeană	8	18	8	19

New Democracies Barometer, 1998

NDB arată că doar 27% dintre români declară identitatea națională ca fiind prima lor opțiune. Procentul se situează sub media înregistrată în statele central europene și la jumătatea mediei din țările occidentale. Totuși, atunci când încercăm să vedem în ce măsură *apropierea de vecinătate* reprezintă o identificare regională, descoperim că identitatea locală o depășește ca valoare pe cea națională (Fig.3). Doar 11% dintre români își asumă o identitate regională.

Fig. 3. Identitate locală versus identitate națională⁵

	Prima alegere %	A doua alegere %
Identitate locală	64.0	15.4
Identitate regională	11.5	21.7
Identitate națională	21.1	47.7
Identitate europeană	1.2	7.1
Alta	1.1	1.0
NS/NR	1.1	7.2

Fig. 4. Venitul pe ultima lună în funcție de identitatea declarată

	Media veniturii pe gospodărie (lei) ⁶
Identitate locală	3,316,935
Identitate regională	3,885,545
Identitate națională	4,287,355
Identitate europeană	4,666,666
NR/NS	2,369,000
Alta	4,920,000

Identitatea locală nu este, totuși, similară celei din Nordul Italiei. Contrar așteptărilor, "localiștii" sunt cei mai săraci, iar "naționaliștii" cei mai bogați. "Regionaliștii" se situează undeva la mijloc, tinzând totuși către partea superioară a scalei veniturilor. Identitatea națională este doar o formă de modernitate, corelându-se cu un nivel superior de educație și statut social. În modelele explicative ale naționalismului, identitatea națională nu s-a dovedit a fi un predictor, naționalismul având caracteristici similare la toți indivizii, indiferent dacă aceștia se identifică cu regiunea, orașul sau țara.⁷

⁵ Sondaj CURS, Octombrie 2001

⁶ 30.000 lei înseamnă aproximativ 1USD, veniturile variază în jurul a 100 USD. Chiar dacă diferențele în dolari nu sunt mari, ele sunt semnificative de-a lungul categoriilor.

⁷ Vezi Mungiu-Pippidi, A. "Lungul drum spre identitatea europeană", Sfera Politicii, nr. 99, București

A treia prezumție: Transilvania și Banatul sunt mai bogate decât restul țării, iar dezvoltarea lor este frânată de redistribuirea bogăției spre regiunile mai sărace ale țării.

Fig. 5. Produsul intern brut regional (lei)

	PIB regional / cap de locuitor	PIB regional ⁸	Subvenții de la bugetul de stat	Impozite ⁹
Nord-Est	12,563,993	47,766	322.3	4,244
Sud-Est	16,555,113	48,751	243.7	4,322
Sud	14,199,851	49,516	243.0	4,392
Sud-Vest	14,803,014	35,742	174.8	3,170
Vest	17,294,919	35,471	247.6	3153
Nord-Vest	15,630,360	44,664	260.2	3,965
Centru	17,768,983	47,173	281.1	4,189
București	26,896,839	61,672	333.2	5,473

Fig. 6. Venitul comparativ pe județe în 1999

Județe selectate	1999 - Venit – total ¹⁰
Botoșani	394,547
Iasi	814,733
Vaslui	313,550
Giurgiu	162,609
Teleorman	277,414
Mehedinți	214,400
Cluj	823,045
Brasov	697,780
Covasna	206,453
Harghita	291,711
București	4,993,843

Sursă: INSSE

Chiar dacă din punct de vedere istoric Transilvania și Banatul, foste provincii ale Imperiului Habsburgic, au avut parte de o dezvoltare diferită prin comparație cu provinciile aflate sub tutela otomană, datele statistice existente nu indică o redistribuire dinspre Transilvania spre zonele mai sărace ale țării. Județele cel mai puternic dezvoltate sunt cele care au în componența lor orașe mari, acestea favorizând progresul. Spre exemplu, Clujul și Iașul au un nivel similar de dezvoltare, dar se află într-o poziție de inferioritate comparativ cu Bucureștiul sau Ploieștiul. Modelul redistributiv este mult mai complicat decât transferul NV-SE presupus, redistribuirea făcându-se mai curând în funcție de nevoile locale, indiferent de poziționarea geografică. Nu se poate

⁸ 1998, miliarde lei prețuri curente.

⁹ Inklusiv TVA.

¹⁰ 1999, milioane lei

spune nici într-un caz că Transilvania este defavorizată în comparație cu alte regiuni.

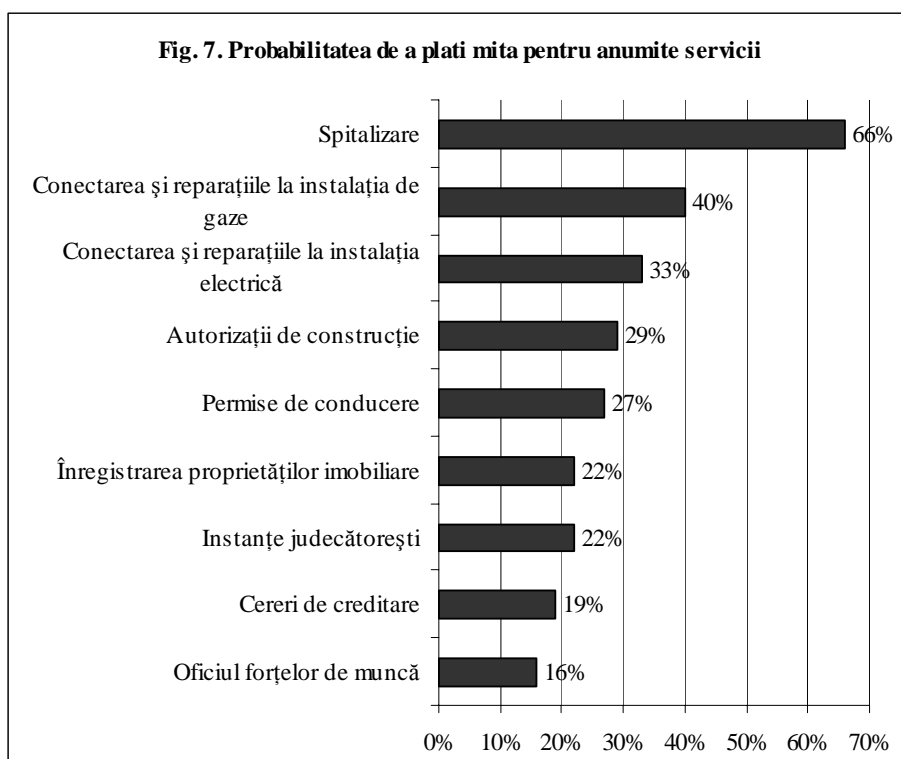
A patra prezumție: în societățile multi-etnice, statele federale sunt preferabile statelor unitare, prevenind violența și conflictele etnice.

Conform unor estimări, după 1989, în Centrul și Estul Europei au apărut peste 12,000 Km de noi granițe. Apariția bruscă a frontierelor, pe cale pașnică (Cehoslovacia) sau violentă (Iugoslavia) a neliniștit lumea occidentală: totuși, această reșezare a granițelor a fost răzbunarea pentru secolele de frustrare. Acesta este rezultatul târziu al neputinței de a stabili granițele "corecte", expresie a „revoluțiilor naționale neterminate”¹¹. Modelele explicative care folosesc influența structurilor statale (unitar sau federal) din statele ex-socialiste drept principala variabilă explicativă ne duc la concluzia că federalismul crește probabilitatea conflictelor constituționale și a violenței etnice. Asemenea analiză confirmă observația conform căreia toate statele federale din Europa post-comunistă au dispărut de-a lungul ultimului deceniu, indiferent de perioada în care au fost create - în perioada comunistă sau înainte de aceasta. Deși protecția minorităților este o necesitate, trebuie să fim extrem de atenți să nu creăm noi probleme atunci când le rezolvăm pe cele vechi.

Prezumția numărul cinci: centralismul favorizează apariția corupției, prin urmare cu cât mergi mai jos în ierarhie, cu atât scade nivelul corupției.

Această prezumție este falsă, întrucât numeroase studii ne demonstrează că fenomenul corupției este corelat cu libertatea și responsabilitatea, nefiind dependent de structura statului (federal sau unitar). La fel ca și autoritățile centrale, puterea locală poate limita libertatea economică, încurajând astfel mita și corupția. De fapt, cel mai mare nivel al corupției în România este întâlnit la nivelul autorităților locale și a instituțiilor guvernamentale autonome, fiind legată în principal de emiterea autorizațiilor de construcție. Un studiu al Băncii Mondiale asupra corupției din România plasează în topul corupției funcționarii de la vamă. Majoritatea autorizațiilor solicitate de cetățeni sunt emise de autoritățile locale, nu de cele naționale. În general, trebuie îmbunătățite mecanismele de asumare a responsabilității, atât la nivel central, cât și la nivel local, dar aceasta este o cu totul altă problemă decât cea discutată până acum.

¹¹ Philip Roeder, "Unfinished National Revolutions?", *Slavic Review*, 1999 (Vol. 58, Nr. 4)



Concluzii:

Dezbaterea asupra regionalizării va continua să domine agenda opiniei publice, în detrimentul unor probleme fundamentale, cum ar fi elementele reale de descentralizare fiscală, nevoia creșterii atribuțiilor administrației locale, eliminarea practicilor oportuniste și a politicizării excesive a deciziei la nivel local. Ori de câte ori elitele locale vor simți nevoia măririi prestigiului și a puterii, acestea vor folosi tema regionalizării, prezentând-o ca soluție la toate problemele. Dacă Transilvania ar fi avut un parlament regional, în urma alegerilor din 2000 acesta ar fi fost dominat de două partide: Partidul România Mare și UDMR.

În orașul Cluj, care este capitala culturală a Ardealului, alegerile au fost câștigate de Gheorghe Funar, un naționalist radical, care a deținut succesiv trei mandate de primar. Nu există dovezi clare în sprijinul argumentului care susține că Transilvania ar fi o societate politică mai tolerantă. Procesul de descentralizare trebuie să continue, însoțit de dezvoltarea mecanismelor de asumare a responsabilității. Iar guvernul și societatea civilă ar trebui să depună eforturi pentru a face cunoscute progresele înregistrate în acest domeniu, astfel încât devoluția să nu genereze mai multă corupție.

**RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND
POTENȚIALUL DE CRIZĂ - ROMÂNIA 8 / 2002**

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

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

Acest raport, ca și alte publicații SAR sunt disponibile (atât în română cât și în engleză)

la site-ul SAR,

<http://sar.euroweb.ro>

Puteți solicita aceste materiale în format electronic sau pe suport de hârtie la

sar@starnets.ro

Dacă în raport nu se face o altă mențiune, articolele din acest raport au fost scrise de către membrii echipei SAR. Echipa redacțională este formată din Alina Mungiu-Pippidi (Editor, Coordonator de proiect), Sorin Ionuță (Expert în economie și politici publice), Liviu Voinea (Economic Expert), Lucian Luca (Expert în politica agricolă și economie) Bogdan Chiritoiu (Expert în politici publice), Dan Suciu (Expert în politici publice), Victor Petrescu (Editor, politică internațională), Marian Chiriac (Minorities), Cristian Ghinea și Victoria Timofte (Asistenți cercetare). Editorialul din secțiunea economică a fost scris de Daniel Dăianu și cel din secțiunea Regional de Alina Mungiu Pippidi

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