

Proiectul PNUD Early Warning System ROM/99/006

Executat de

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

La inițiativa Ministerului Afacerilor Externe al României

NOTĂ

Punctele de vedere exprimate în această publicație reflectă exclusiv opiniile experților implicați în proiect și nu reprezintă neapărat vederile sau poziția oficială a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Termenii folosiți și modul de prezentare a materialului nu implică în nici un fel expresia oricărei opinii din partea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare sau a Secretariatului Națiunilor Unite.

RAPORT DE PREVENIRE A CRIZELOR

ROMÂNIA

Numărul 4 / 2002

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

Societatea Academică din România

București, Iunie 2002

RAPORT DE PREVENIRE A CRIZELOR

PNUD – SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

SUMAR

POLITIC.....	6
Tendințe: Instabilitate și inflație instituțională	6
Avertisment: Intervențiile pripite în problemele administrației locale riscă să creeze guvernului o imagine proastă în Europa – și se pot dovedi contraproductive pe plan intern.....	17
SOCIAL	23
Administrarea riscantă a fondurilor de asigurări sociale.....	23
ECONOMIE	32
Probleme de politică economică în a doua jumătate a anului 2002.....	32
Inflația scade, dar cum o măsurăm?	38

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

	Trimestrul I-2001	Trimestrul II-2001	Trimestrul III-2001	Trimestrul IV-2001	Ian- 2002	Feb- 2002	Mar- 2002	Apr- 2002	Mai - 2002	Tendință
Creșterea PIB (analizată trimestrial), %	4,8	5,1	5,1	5,4			3,1			↘
Devalorizarea leului, medie lunară, %	2,1	1,9	1,5	1,2	1,9	1,3	0,9	1,7	0,2	↘
Inflația, medie lunară, %	2,7	2	1,8	2,4	2,3	1,2	0,4	2	1,9	↘
Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %	3,4	3,2	2,6	2,6	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	-
Producția industrială, % evoluție	6,8	-0,3	-0,6	-3,0	4,6	3,8	5,6	1,7		-
Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)	274	408	205	504	257	239	263	339,8		↗
Rata șomajului, %	10,7	9,3	8,1	8,1	12,4	13,2	13	11,1		↘
Salariul mediu net, USD	99,2	96,3	92,9	96,4	114,1	106,3	111	118,5		↗
Pensionari/angajați	0,97	0,97	0,98	1			1,01			↗
Încrederea în guvern, % (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)	57	46	48**	42	45		38			↘
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	54	52	44**	48	51		57			↗
Bunăstarea subiectivă, % (Trăiesc mai bine decât anul trecut)	18	19	19**	22	11		12			-

* previziune;

** exclusiv pentru populația urbană

PE SCURT

Secțiunea **Politic** a acestui raport avertizează asupra schimbărilor proiectate în structura actualului guvern: apariția unor instituții noi nu determină și îmbunătățirea performanțelor. Se manifestă tendința de a crea noi instituții, fără a le desființa pe cele vechi, cu atribuții apropiate. Rezultă structuri care concurează între ele, nu se pot coordona și sunt foarte vulnerabile la presiunile grupurilor de interese. Cel mai elocvent este cazul instituțiilor care ar trebui să coordoneze politicile economice. Unul dintre studiile de caz analizează intenția nefericită de creare a unui minister al Întreprinderii.

A doua parte a acestei secțiuni avertizează guvernul să trateze cu atenție relațiile cu autoritățile locale, acțiuni pripite de până acum ducând la tensiuni în pan intern și la pierdere de imagine în afara țării. Secțiunea **Politic** cuprinde și recomandări pentru evitarea unor asemenea situații.

Secțiunea **Social** avertizează asupra riscului unei managerizări defectuoase a fondurilor de asigurări sociale. De asemenea, tendința guvernanților de ceda presiunilor sindicale poate avea efecte negative în acest domeniu. Din păcate, „soluția” avută în vedere pentru salvarea fondurilor de pensii reprezintă o problemă ea însăși.

Scăderea inflației este un semn încurajator, dar poate avea și efecte negative în economie dacă se întâmplă prea repede. Guvernul trebuie să aibă în vedere această problemă, altfel actualul trend macro-economic pozitiv va fi greu de susținut, afirmă profesorul Daniel Dăianu în prima parte a secțiunii **Economic**. A doua parte a acestei secțiuni analizează modul în care este calculată cifra inflației. Pentru că metodologia statistică nu ține cont de evoluții sezoniere și de modificări ale structurii de consum, sunt propuse câteva modificări pentru ca cifrele oficiale să fie mai bine adaptate realității.

POLITIC

TENDINȚE: INSTABILITATE ȘI INFLAȚIE INSTITUȚIONALĂ

**Guvernul de la București crește în dimensiuni în loc să se
eficientizeze – Evoluție de rău augur pentru mediul de afaceri.**

Prea multe instituții centrale implicate în proiectarea politicilor economice

În urmă cu un an, în primul număr al acestei serii de rapoarte, argumentam că este necesară reducerea și simplificarea structurii administrației centrale în România¹. Motivul nu era neapărat legat de economiile astfel realizate, deși acestea ar putea fi privite ca un efect secundar pozitiv. Principala problemă pe care o accentuam era ineficiența produsă de o structură expandată și instabilă a guvernului central în procesul de luare a deciziei. Pe scurt, concluziile noastre erau:

- Actualul cabinet român este de departe cel mai mare între cele ale statelor candidate la admitere în UE, cu 26-27 portofolii ministeriale (incluzând

¹ Focus: Performanța Administrației Centrale, în Early Warning Reports (EWR), nr. 1, Mai 2001.

posturile asimilate acestei funcții). Media celorlalte țări est-europene candidate este 16.

- De vreme ce există o relație inversă între mărimea cabinetelor pe de-o parte, și viteza și coerența procesului de luare a deciziei pe de alta, nu e de mirare că România continuă să rămână codașul procesului de negociere pentru extinderea europeană.
- Există o tendință permanentă de a înființa instituții publice noi, însă foarte puține sunt vreodată desființate după ce și-au îndeplinit misiunea – sau dacă eşuează în mod spectaculos. Ca urmare, fragmentarea structurilor de decizie crește continuu iar suprapunerile în atribuții se înmulțesc.
- Instabilitatea structurilor înseamnă pierdere de memorie instituțională, demotivarea și sensibilizarea funcționarilor la influențe politice, personalizarea procesului de luare și aplicare în practică a deciziilor. Echilibrul de putere între instituțiile publice nu se bazează pe reguli transparente, ci pe puterea și controlul personal pe care îl pot exercita șefii lor pe căi neoficiale.
- Pluralismul executiv excesiv și mandatele neclare favorizează luptele între agenții, comportamentul de *rent-seeking*², sau confiscarea agențiilor publice de grupuri private de interese. Cu cât sunt mai multe agenții care se ocupă de aceeași problemă, cu atât mai multe puncte vulnerabile la lobby există. Câteva ministere, mai puține și mai mari, pot integra mai bine politicile publice sub forma unor pachete coerente înainte de a le aduce pe agenda cabinetului. S-ar realiza astfel strategii mai bune, economii de timp și economii de resurse – prin reducerea costurilor administrative legate de funcționarea numeroaselor ministere actuale.
- Aparte de ministerele de linie, oricum numeroase, există pur și simplu prea multe agenții însărcinate cu coordonarea economică și administrativă în interiorul guvernului. Unele poziții sunt pur și simplu redundante (precum secretarii de stat pentru relația cu Parlamentul, în condițiile în care există un minister special cu aceeași misiune), iar unele instituții nu au un scop bine

² Canalizarea efortului și resurselor nu către activități direct productive, ci în majoritate către lobby și construirea de relații cu factorii publici de decizie, prin care organizația își crează un statut special avantajos.

definit (IMM, Dezvoltare și Prognoză – componenta de prognoză). Atribuțiile încălecate și structura complexă de subordonare amintesc de sistemul de management “în matrice”, funcțional uneori în corporații sau organizații internaționale mari, dar care necesită o capacitate administrativă mult mai mare decât au în general instituțiile publice românești în momentul de față.

După ce analizăm comparativ structura și competențele cabinetelor în România și alte nouă țări membre și candidate pentru UE, recomandăm reducerea drastică a dimensiunilor în primul caz, pentru a aduce Bucureștiul în rând cu ceilalți. Sugerăm ca biroul premierului să preia mai ferm coordonarea – sau să o delege mai clar – în trei domenii fundamentale: politici economice; reformă instituțională; integrare europeană. Cel mai urgent de abordat este primul, iar un bun exemplu de urmat în această direcție este cel francez: o singură structură-umbrelă de coordonare economică, sub forma unui super-minister al Economiei, care conține actualele noastre ministere economice sub forma unor departamente funcționale.

Fig. 1. Guvernul român în permanentă expansiune: instituții centrale autonome implicate în coordonarea politicilor economice

Instituții	OMÂNIA astăse	OMÂNIA sărescu	UNGARIA	CEHIA	BULGARIA	POLONIA	ESTONIA	LITUANIA	FINLANDA	FRANȚA	ITALIA
Min. de Finanțe	X	X	X	X ¹	X	Xx ²	X	X	X		Xx ²
Min. Economiei		X	X		X	X	X	X		X ³	
Min. Industriilor	X	X		X					X		X
Min. IMM	X										
Min. Dezv. și Prognoză	X										
Privatizare (APAPS)	X	X	X		X	X					
Min. Întreprinderii	X⁴										
Cabinetul premierului:											
Depart. politici economice	X⁴			X					X		
Depart. Comerț	X⁵										
Total	8	4	3	3	3	4	2	2	3	1	3

1 Finanțe și politici economice

2 Trezorerie separată de Finanțe

3 Super-minister de Economie, finanțe, industrie și comerț

4 Propus pentru 2002

5 Anterior la Industrii, apoi la Externe, este în curs de mutare în subordinea premierului

Din păcate, lucrurile nu s-au îmbunătățit deloc în ultimul an; dimpotrivă, neajunsurile identificate atunci tind să se accentueze. Fig. 1 prezintă într-o perspectivă comparată structurile de coordonare economică. În vreme ce alte state vest sau est-europene au în medie 2-3 poziții ministeriale însărcinate cu politicile economice, în România această sarcină este împărțită între nu mai puțin de șase unități autonome (incluzând și Comerțul Extern, în curs de mutare de la Externe în subordinea directă a premierului). Chiar șeful partidului junior în actuala coaliție guvernamentală (PUR) semnala zilele acestea “paralelismul” între ministere, în acest caz IMM și Dezvoltare-Prognostică, care duce la lupte intestinale pentru controlul programelor și resurselor alocate dezvoltării.

Ca și când vechea structură n-ar fi fost suficient de complexă, câteva inovații au fost anunțate pentru acest an:

- i. **Comerțul** urmează să fie detașat de la Externe pentru a deveni departament autonom în subordinea directă a primului ministru;
- ii. Va fi creat un **departament special de politici economice**, tot pe lângă biroul primului ministru;
- iii. Un nou **Minister al Întreprinderii** va fi de asemenea creat, în premieră absolută, cu scopul de a “reforma întreprinderile și a le moderniza managementul”.

Deși este o idee vehiculată deocamdată doar de partenerul junior al coaliției guvernamentale (PUR), merită menționată aici și propunerea de a înființa un **Minister al Energiei și Resurselor**, urmând tradiția dinainte de 1989. PSD pare că nu a îmbrățișat-o încă, dar ideea are susținători puternici în rândul unor grupuri speciale de interese, majoritatea funcționari ai vechilor centrale industriale și regii din domeniul energiei, care doresc o intervenție a statului în acest domeniu mult mai substanțială decât prin actualele Autorități de Reglementare. Un asemenea Minister al Energiei ar fi – din nou – o creație singulară în context european, amintind mai degrabă de structurile de comandă și control din țările foste sovietice, și ar fi complet paralel cu actualele strategii de reformă și liberalizare a pieței în domeniu.

Cu sau fără Minister al Energiei, schimbările propuse vor spori și mai mult fragmentarea cabinetului, crescând numărul agențiilor autonome de coordonare economică până la 8 (sau 9) – în loc de 2-3, ca în celelalte țări candidate. România va deveni o dată în plus originală în modul cum înțelege să-și gospodărească politicile

economice și administrația centrală. Eșecul instituțiilor deja existente (Industria, APAPS, plus Agricultură, Transporturi, etc.) în a promova reforma întreprinderilor din subordine va fi astfel consacrat oficial, din moment ce e nevoie de structuri paralele noi care să încerce să facă ceea ce primele n-au reușit.

Poate că aceasta este doar o situație tranzitorie iar guvernul plănuiește să continue schimbările de mai sus cu o raționalizare a procesului de formulare și implementare de politici economice. Numai că de multe ori în viața reală ceea ce pornește ca temporar sfârșește prin a deveni permanent. Pentru moment, nu numai luarea deciziilor importante, dar chiar producerea și circularea de informație simplă este foarte dificilă în instituții care se tot modifică și își pasează una alteia atribuții.

Prima (i) schimbare menționată mai sus vine ca urmare a nereușitei integrării a departamentului de Comerț în cadrul Ministerului de Externe. Celelalte (ii,iii) reflectă nevoia – identificată în materialul nostru de acum un an – de a avea o structură unitară de coordonare economică. Însă nici una nu e probabil să ducă la un aranjament stabil: Comerțul este un departament mare, cu peste 200 de angajați, care va spori mult dimensiunile aparatului din subordinea premierului. Soarta sa aici, între alte birouri și servicii cu care nu este în nici un fel integrat funcțional, rămâne incertă.

Unitatea de coordonare economică nou creată, indiferent cum se va numi ea finalmente, va fi se pare condusă de Eugen Dijmărescu, un tehocrat, actualmente consilier al primului ministru. Misiunea oficială și puterea reală a noii structuri rămân de văzut – dar e probabil să depindă mult, din nou, de relațiile personale ale d-lui Dijmărescu cu alți membri importanți ai cabinetului (precum ministrul Industriilor). Incertitudine de rău augur pentru continuitatea politicilor economice pe termen lung.

Un minister pentru care întreprinderi?

Ministerul Întreprinderii este o creație absolut nouă. Nu e încă limpede dacă sarcina sa va fi:

- a) de a promova reformele instituționale de natură a îmbunătăți mediul de afaceri în general, sau
- b) de a micro-manageriza întreprinderi.

În primul caz, sarcina se putea foarte bine duce la bun sfârșit (sau chiar mai bine) fără a se înființa un nou minister. Există în momentul de față atât expertiză cât și instrumente politice în cantități suficiente pentru a face mediul de afaceri românesc mai transparent și prietenos. Multe comisii guvernamentale și non-guvernamentale,

experți străini și autohtoni sau asociații de afaceri au publicat studii și planuri de acțiune; cerințele organizațiilor financiare internaționale, precum și *acquis*-ul comunitar, acoperă de asemenea în bună parte domeniul. Ingredientele care au lipsit până acum au fost coordonarea și voința politică de a promova schimbarea. Nu e clar cu ce poate contribui în acest sens un nou minister.

Însă dacă varianta (b) este cea corectă, iar Ministerul Întreprinderii va avea în sarcină managementul companiilor (sperăm, cele de stat), așa cum par să sugereze declarațiile publice ale oficialilor, problema e și mai serioasă. În primul rând, de ce ar fi acest nou minister mai eficient decât cel al Industriilor, cel al Agriculturii sau decât APAPS, care păstoresc în prezent regiile și firmele încă neprivatizate? APAPS (fost FPS) a vândut de fapt cea mai mare parte a activelor din portofoliul său, și are în prezent suficiente atribuții pentru a face ce schimbări dorește în managementul celor rămase. Ministrul Industriilor, proprietarul de drept al majorității regiilor și altor active industriale “strategice” excluse la începutul anilor '90 de la privatizare are de asemenea toată competența de a le reforma și vinde. Cum se poate bănuși că noul minister nu se va implica în managementul firmelor private, nu e limpede ce alte competențe exclusive i s-ar mai putea crea. Cel mai probabil, el va deveni un competitor pentru putere și influență al ministerelor menționate anterior (și al celor ale Agriculturii, IMM, Lucrări Publice și Transporturi, etc) – de fapt, poate că acesta este și scopul nemărturisit al înființării sale, mișcare ce reflectă în acest caz clivajele de putere din interiorul partidului de guvernământ.

Însă există o problemă fundamentală cu abordarea de tip (b), în afara neajunsurilor generate de modelarea unor instituții fundamentale în funcție de politica de partid cu orizont scurt. Întrebarea este: poate guvernul central să îmbunătățească performanța sau calitatea guvernantei corporative în întreprinderi prin intervenție directă în actul managerial? Pentru că despre asta e vorba, după cum reiese din declarațiile menționate, în care se deplânge faptul că guvernul are în prezent mijloace de a promova politici la nivel macro, dar nu și la nivel micro. Dacă poate, de ce n-a făcut acest lucru mai devreme, când avea mai multe întreprinderi sub control direct?

În realitate abordarea (b) este greșită din start, cu excepția cazurilor cu totul speciale ale monopolurilor naturale – și chiar aici numai până în momentul în care sunt create autorități independente de reglementare a pieței. Prin urmare este perfect normal să existe o asimetrie între mijloacele de intervenție macro și micro la dispoziția guvernului: ultimele sunt inevitabil mai puține iar folosirea lor trebuie să constituie excepția, nu regula. Guvernul trebuie să se preocupe de stabilitatea regulilor pieței,

garantarea contractelor, stabilitatea macroeconomică și climatul de afaceri favorabil. În lipsa acestora, orice alte politici vor eșua.

Dacă singurele întreprinderi în care poate interveni direct guvernul sunt cele aflate încă în portofoliul statului, trebuie recunoscut că o bună parte a economiei se află deja în afara domeniului său de acțiune prin decizie administrativă. Ceea ce poate fi un lucru bun, dacă micro-management este într-adevăr ceea ce dorea el să facă. Pe de altă parte, există o nevoie reală de reformă în economia românească încă nesatisfăcută. Dar premisele intervenției publice, ca și instrumentele acesteia, sunt foarte diferite de cele la care pare să se gândească acum guvernul român.

Ultimul raport general al Băncii Mondiale privind țările în tranziție³ propune un criteriu foarte bun pentru definirea momentului când se încheie tranziția – atunci când diferențele istorice de performanță (mai precis, productivitate) între cele trei mari tipuri de întreprinderi existente în țările foste comuniste vor dispărea. Cele trei tipuri sunt: (1) firmele vechi, încă în proprietatea statului; (2) firmele restructurate, în mare parte privatizate; (3) firmele nou apărute, private. Teoretic ultimele sunt cele mai eficiente, iar primele cele mai ineficiente. Prin urmare scopul ultim al reformei este acela de a găsi cea mai bună combinație de politici pentru a aduce companiile din primele două categorii la nivelul celor din ultimul grup, în beneficiul întregii societăți.

Numai că situația este ceva mai complicată. Dacă vorbim de bunăstarea socială totală, nu atât forma de proprietate publică sau privată a unei firme este cea care contează, ci capacitatea ei de a se angaja în *rent-seeking* (vezi nota 2). Firmele nou create sau cele privatizate pot fi la fel de distrugătoare pentru bunăstarea socială ca și cele vechi, de stat, dacă li se dă voie să se comporte necompetitiv, să încalce regulile pieței, să extragă resurse financiare publice sub formă de subvenții directe sau indirecte (scutiri de taxe sau arierate), sau chiar să colonizeze instituțiile publice și să proiecteze politicile publice în propriul avantaj. Unele din încercările menționate mai sus de a înființa agenții centrale noi nu sunt probabil independente de dorința unor astfel de grupuri de a-și proteja interesele de afaceri private printr-o umbrelă instituțională publică (vezi exemplu Energie discutat mai sus).

Primii câștigători ai liberalizării și privatizării inițiate la începutul anilor '90 (adesea "oligarhi" și "insideri", cum îi numește raportul Băncii Mondiale) au tot interesul de a

³ Transition: The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank, 2002.

înclina piețele în actuala structură sub-optimală și de a bloca continuarea reformelor de piață care le-ar micșora avantajul competitiv dobândit. ***Prin urmare conflictul pe care este guvernul chemat să-l rezolve opune nu atât actorii publici celor privați, ci pe cei productivi social celor parazitari, care trăiesc din subvenții transparente sau ascunse.***

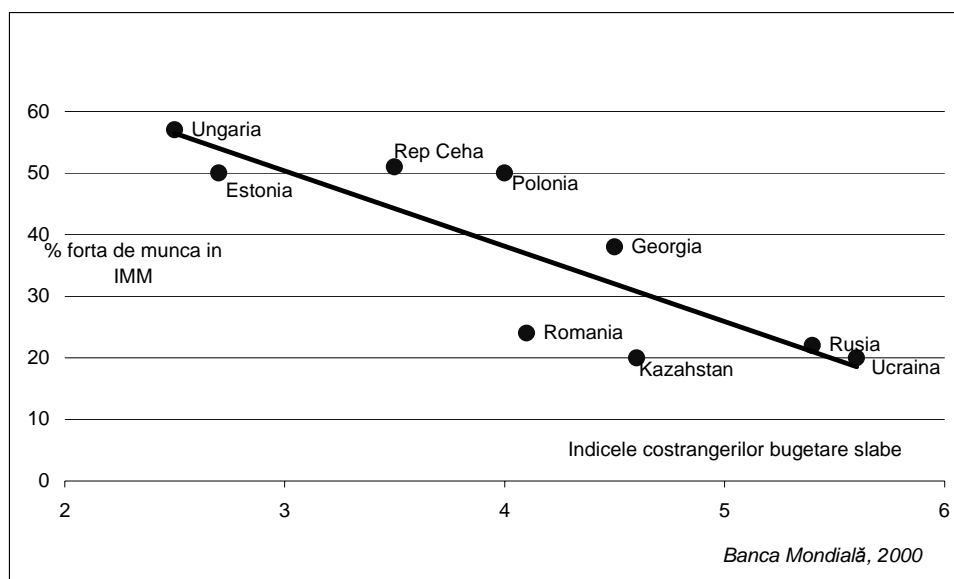
Tocmai în state cu sector public slab și supra-expandat, cu instituții ineficiente și în permanentă proliferare, agenții publici și privați angajați în *rent-seeking* prosperă, pe seama sărăcirii restului societății. Moștenirea comunistă face ca primul grup de agenți economici (firmele vechi parazite) să fie extrem de bine reprezentat; ei pot trăi doar prin subvenții de stat. Tranziția a dat naștere la rândul ei agenților privați care fac *rent-seeking*, fie prin privatizarea unor vechi companii de stat folosite azi ca vehicule financiare, fie prin înființarea de firme noi cărora li se permite să se comporte neeconomic. Un agent privat se comportă rațional atunci când continuă să funcționeze în același fel ca vechile firme de stat distrugătoare de valoare socială, dacă i se permite s-o facă și sub noul regim. Și nici o agenție guvernamentală centrală, indiferent cât de mult efort și resurse ar investi, nu va putea vreodată să schimbe comportamentul unui număr mare de agenți publici și privați paraziți, atâta vreme cât regulile jocului și stimulentele rămân neschimbate.

Acesta e un lucru care trebuie recunoscut deschis: guvernul nu poate face mare lucru dacă încearcă să micro-managerizeze firme, chiar dintre cele de stat. De multe ori, chiar intervenția publică este aceea care crează efecte neintenționate precum captura instituțiilor publice (în special în cazul ministerelor de linie, atunci când acestea au de-a face cu un număr mic de firme mari, funcționând pe o nișă de piață specializată – energie, IT, lucrări publice; sau atunci când structurile de lobby sunt întreținute chiar din bani publici – IMM, sindicatele din regii, etc). Dar chiar atunci când asemenea efecte nu apar, guvernul nu va putea să rezolve așa-numita problemă principal-agent: managementul și ceilalți angajați ai unei organizații au informație mult mai bună decât proprietarii de drept în privința operațiunilor de rutină, deci vor fi totdeauna cu un pas înaintea acestora atunci când proprietarii încearcă să le schimbe comportamentul. Asemenea probleme apar în toate organizațiile, însă guvernul este de departe cel mai puțin pregătit dintre toți proprietarii pentru a le atenua efectele.

În ultima decadă au existat multe feluri în care firmele parazite românești, publice sau private, au sustras din bunăstarea societății. O lungă perioadă sistemul bancar, în majoritate de stat, a fost sursa de credite *soft* pentru diferite întreprinderi și grupuri de afaceri. Pe măsură ce privatizarea sectorului financiar a avansat, creditele directe au fost înlocuite cu cele implicite – scutiri de taxe, regimuri preferențiale motivate politic,

arierate de plăți. Bugetul de stat, sistemul de pensii și sectorul energetic au devenit principalii creditori ai firmelor parazite social. Dacă aranjamentul rămâne neschimbat, nici un fel de măsuri de comandă și control impuse de noul Minister al Întreprinderii nu va reuși să disciplineze agenții economici. Pe de altă parte, pentru a rezolva problema și a impune constrângeri bugetare tari asupra firmelor nu e nevoie de un minister special. Din contră – cu cât vor fi mai multe instituții implicate în restructurare, cu atât mai multe puncte de atac vor avea grupurile de lobby.

Fig. 2. Disciplina financiară și reformele



Că impunerea de constrângeri bugetare tari crește, și nu scade, bunăstarea socială totală, este limpede după mai bine de zece ani de tranziție. Deși întreprinderile mici și mijlocii (IMM) pot fi și ele foarte bine paraziți sociali, în termeni statistici este mai probabil ca ele să fie agenți noi și producători de valoare reală. Ca atare, o proporție crescută a angajării forței de muncă în IMM denotă o performanță economică mai bună. Fig. 2 înfățișează exact corelația semnificativă de așteptat între disciplina corporativă și această măsură indirectă a performanței economice, ceea ce arată că strategia economică a reformei rapide în Europa de Est era cea corectă.

Concluzii și recomandări

Implicațiile celor spuse mai sus sunt limpezi: guvernul nu poate avea mare succes dacă va încerca să realizeze el însuși un management performant al firmelor. Rolul

său trebuie să se limiteze la crearea condițiilor pentru o guvernare corporativă de calitate, în companii publice și private, prin crearea unui mediu de afaceri stabil, transparent și neutru. Obiectivul poate foarte bine să fie atins în cadrul structurilor instituționale actuale – și nu e deloc nevoie să se înființeze ministere noi pe lângă cele vechi, și așa prea numeroase.

- La un moment dat, guvernul va trebui să ia serios în considerare o simplificare a propriei structuri, care să fie mai mult decât o simplă remaniere. Ministere precum Industrii, IMM, Dezvoltare și Prognoză sau departamentul de Comerț, pot sta foarte bine sub un acoperiș comun: Ministerul Economiei. Acesta ar fi responsabil cu politicile industriale și comerciale ale României, simplificându-și structurile de control direct al marilor firme și regii de stat pe măsură ce privatizarea avansează. De asemenea, el ar integra mai bine procesul de luare a deciziei în domeniu și ar produce pachete de politici mai coerente. Ideea de a înființa un Minister al Întreprinderii ar trebui deci abandonată.
- Un departament special în cadrul noului super-minister al Economiei, echivalent cu vechiul Minister al Industriilor, ar rămâne provizoriu însărcinat cu restructurarea regiilor autonome, în special în energie. Liberalizarea sectoarelor unde există încă monopol natural (costurile medii de producție scad continuu o dată cu creșterea producției, așa încât societatea este cel mai eficient servită de una sau câteva firme mari) trebuie făcută cu precauție. Din fericire, progresul tehnologic face ca aceste sectoare să fie din ce în ce mai puține. Dar acolo unde încă există (gaz, electricitate, etc) guvernul trebuie să ajute la consolidarea unor regimuri de reglementare clare și transparente, chiar înainte de a începe liberalizarea piețelor. Altminteri monopolurile publice ineficiente vor fi înlocuite cu monopoluri private la fel de ineficiente.
- Mediul de afaceri trebuie îmbunătățit, dar asta nu trebuie făcut prin preluarea managementului firmelor de către un minister special. Disciplina trebuie să fie auto-impusă pentru a fi funcțională, iar pentru asta guvernul trebuie să stopeze multiplicarea instituțiilor publice și să se ocupe de probleme neglijate precum: întărirea constrângerilor bugetare asupra tuturor agenților economici; promovarea și aplicarea strictă a normelor care să prevină conflictele de interese delictuale de inițiere; introducerea supravegherii mai stricte a creditorilor, a standardelor de contabilitate și audit. Nici aici nu e nevoie de instituții noi. Sarcinile pot fi foarte bine îndeplinite de structurile actuale, eventual ajutate de unități temporare de acțiune (*task forces*) lucrând cu misiune precisă și termene stricte.

- Trebuie acordată atenție nu doar procesului de redactare și adoptare a legilor, așa cum se întâmplă de regulă la noi, ci și acelaia de aplicare a lor. Aplicarea trebuie atent urmărită și studiată, pentru că pe baza ei se pot aduce corecții. ***Sistemul de justiție este în momentul de față mult mai important pentru calitatea guvernărilor corporative a firmelor în România decât orice minister.*** Până când problemele legate de funcționarea justiției nu vor fi rezolvate – în sistemul curților comerciale, dar nu numai – potențialul de auto-monitorizare al comunității de afaceri nu va putea fi mobilizat pe de-a-ntregul⁴.

⁴ Numărul următor al EWR va include o analiză cuprinzătoare a stării sistemului de justiție în România.

AVERTISMENT: INTERVENȚIILE PRIPITE ÎN PROBLEMELE ADMINISTRAȚIEI LOCALE RISCĂ SĂ CREEZE GUVERNULUI O IMAGINE PROASTĂ ÎN EUROPA – ȘI SE POT DOVEDI CONTRAPRODUCTIVE PE PLAN INTERN

De câteva luni bune guvernul român lasă impresia că ar fi inițiat o campanie susținută în direcția administrației locale. Totul a început cu decizia spectaculoasă de a dizolva Consiliul General al Bucureștiului, pe motiv că foarte mulți consilieri locali ar fi implicați în afaceri private cu propria instituție, aflându-se astfel în evident conflict de interese. Apoi, în timp ce decizia de dizolvare era atacată în justiție de câțiva consilieri, partidul de guvernământ s-a angajat într-o dispută deschisă cu primarul general al Capitalei, Traian Băsescu, asupra împărțirii atribuțiilor (în domenii precum permisele de construcție) sau fondurilor de echilibrare între primăria generală și cele de sector, controlate de PSD. Lucrurile s-au complicat apoi și mai tare o dată cu apariția altei probleme pe agenda publică: fondurile de investiții aprobate ca împrumut de BERD pentru modernizarea infrastructurii Bucureștiului.

Însă nu e vorba doar de București. Proiectul de Statut al Aleșilor Locali, inițiat recent de guvern, prevedea crearea unui consiliu disciplinar la nivel județean, format din primari selectați pe baza algoritmului politic, cu atribuții în a sancționa primarii care nu și îndeplinesc corespunzător atribuțiile; în cazuri serioase se putea merge chiar până la suspendare. Propunerea a fost unanim criticată de media, experți independenți și organizații internaționale. Ca urmare, inițiatorii au făcut un pas înapoi. Însă de vreme ce alte acte legislative importante privind administrația locală sunt în pregătire – precum legea specială privind statutul Bucureștiului, o idee mai veche a partidului de guvernământ – avem acum ocazia potrivită pentru a face o scurtă analiză relației între guvernul central și cele locale în România.

Deși poate că nu e domeniul cel mai spectaculos al actului de guvernare într-o țară, autonomia locală constituie de fapt un test fundamental al calității democrației în Europa, iar organizațiile internaționale sunt foarte atente la eventualele încălcări ale acesteia. Consiliul Puterilor Locale și Regionale (CPLR), afiliat Consiliului Europei, este un asemenea grup de lobby care, în cursul vizitelor recente în România, și-a exprimat preocuparea pentru apărarea independenței instituțiilor locale. ***Dacă guvernul român face gesturi pripite și inutile ce pot fi interpretate ca limitări ale autonomiei locale, își va pierde din credibilitate și nu va mai fi luat în serios atunci când va avea obiecții rezonabile față de politicile sugerate de organizațiile europene nepotrivite context românesc – cum ar fi regionalizarea.*** În octombrie 2002, când CPLR va organiza la București o conferință pe tema regionalizării, numai un guvern cu dosar impecabil în ce privește respectarea autonomiei locale va fi credibil când va argumenta că înființarea unui al treilea nivel de administrație locală (regiunile) n-ar fi eficientă în România.

Există un număr de chestiuni pe care autoritățile de la București ar fi bine să le ia în considerare:

- Inovația permanentă nu este totdeauna cea mai potrivită atitudine. De exemplu, **consiliul de disciplină** ar reprezenta un mecanism suplimentar de control administrativ asupra primarilor aleși, pe lângă cele deja existente ale prefecturii și curții de conturi. Ar fi deja prea mult. În Fig. 4 se vede că există în România disproporționat de multe instrumente de control și intervenție la nivel local, precum și mijloace de a promova interesele legitime ale centrului și regiunilor (județele). Există prefectii (reprezentanți ai guvernului central) pentru a superviza legalitatea deciziilor în administrația locală aleasă, curțile de conturi pentru a verifica legalitatea cheltuielilor publice, iar județele pot interveni în alocarea fondurilor de echilibrare către localități (chiar prea mult – vezi analiza defectelor sistemului de echilibrare în EWR 2/2002). E greu în aceste condiții de justificat crearea unui al patrulea mecanism de control, care ar singulariza România în peisaj regional.
- În plus, n-a fost dată nici o justificare convingătoare pentru acest consiliu de disciplină: n-au fost oferite exemple de primari iresponsabili, sau de cazuri în care incompetența locală să fie atât de evidentă și masivă, prin comparație cu cea întâlnită la nivel central, încât să necesite intervenție urgentă de la nivel superior. În aceste condiții opinia publică e greu de convins că intențiile

inițiatorilor au de-a face cu preocuparea reală pentru bunăstarea comunităților locale.

- Ideea de a acționa rapid, cu orice mijloace la îndemână, atunci când se ivește o criză, poate fi tentantă. Așa s-a procedat în cazul **dizolvării Consiliului General al Bucureștiului** pe baza unui detaliu tehnic, în vreme ce problema reală era de fapt aceea a corupției consilierilor – sau situației de conflict de interese în care foarte mulți se aflau. Numai că într-o democrație procesul prin care se ajunge la un anumit rezultat este la fel de important ca și rezultatul în sine, iar măsurile luate trebuie să atace sursa problemelor și nu doar simptomele vizibile. **În cazul nostru, trebuie creat un set de norme clare care să prevină conflictele de interese în tot sectorul public, inclusiv în administrația locală, iar spijinul politic ulterior pentru aplicarea acestora trebuie să fie ferm.** Simpla îndepărtare a unor persoane prin alegeri locale anticipate nu garantează că viitorul consiliu va fi mai curat, atâta vreme cât regulile jocului rămân aceleași. Dimpotrivă, asemenea măsuri de urgență subminează credibilitatea guvernării locale fără să rezolve problemele de fond. În plus, nici măcar rezolvarea superficială nu e garantată – vezi impasul legal actual generat de acțiunea în justiție a consilierilor împotriva deciziei guvernului. Impresia de improvizatie lăsată de întreaga acțiune – decizie-surpriză adoptată peste noapte, urmată de confuzie și lipsa unui plan de urmat atunci când proprii consilieri ai PSD s-au opus dizolvării – pune sub semnul întrebării profesionalismul afișat de regulă de guvern.

Fig. 3. Responsabilitate și control în administrația locală din România

SURSA CONTROLULUI		ROMÂNIA	UNGARIA	CEHIA	BULGARIA	POLONIA	ESTONIA	FRANȚA
Cetățeni – alegeri	Legitimitețe politică	X	X	X	X	X	X	X
Reprezentanții guvernului central în teritoriu	Control administrativ	X				X		X
Nivel superior al administrației locale (județ, regiune)	Control parțial fonduri	X				X		
Consilii ale adm. locale	Control politic	X						

- **lege specială pentru București** poate fi o opțiune de luat în considerare, cu condiția ca proiectul acesteia să fie discutat în prealabil cu liderii de opinie, actorii politici interesați, experții români și străini și, cel mai important, cu

cetățenii. Procedura care s-a mai aplicat din când în când la noi, de a scoate peste noapte din mânecă un text legislativ și a-l trece eventual prin ordonanță de urgență este inacceptabilă în acest caz, dată fiind sensibilitatea politică a chestiunii. Problema numărul unu cu o asemenea lege este că ea ar fi adoptată într-un moment în care guvernul central și primarul de București sunt adversari politici. Desigur, pretutindeni în lume rivalitățile politice sfârșesc prin a modela instituții publice, însă este bine ca lucrurile să aibă o limită. Îngrădirea drastică, din motive conjuncturale, a atribuțiilor Primăriei Generale poate face capitala neguvernabilă, cu consecințe serioase pe termen lung. Activismul de compensație al prefecturii nu poate reprezenta un substitut pentru o guvernare locală aleasă. Această situație nu e specifică României: alte capitale est-europene (Budapesta, Sofia, Bratislava) s-au aflat la un moment dat în rivalitate politică cu respectivele guverne pentru că primarul lor provenea dintr-un alt partid. Realitatea a demonstrat că primarii generali sunt surprinzător de rezistenți și supraviețuiesc în genere cabinetelor cu care s-au luptat politic, iar războiul de uzură a consumat mult timp și resurse la nivel central. În cazul nostru, ***legea specială pentru București ar fi cel mai bine să fie amânată pentru după următoarele alegeri generale, și adoptată numai după o largă consultare a celor interesați.***

- Spiritul și litera legilor actuale care guvernează activitatea administrației locale în România (L 215 a Adm. Locale; L 189 a Finanțelor Locale) sunt destul de clare în privința aprobării și derulării **împrumuturilor și investițiilor**: consiliile locale aprobă bugetul și documentația, iar executivul (aparatură primarului) derulează operațiunile și semnează documentele financiare. Înființarea unei structuri executive speciale subordonată direct Consiliului General al Bucureștiului pentru a administra împrumuturile pentru investiții de la BERD ar fi în dezacord cu practica încetățenită, putând fi interpretată și ca o forțare a textului legii. Este perfect legitim pentru Consiliul General să prioritizeze obiectivele de investiții, numai că o dată luată decizia ea nu mai poate fi schimbată fără o motivație solidă pe parcursul derulării programelor.
- Guvernul ar face bine să nu mizeze prea mult pe **prefecți hiper-activi** care se angajează în tot felul de acțiuni dincolo de limitele atribuțiilor lor legale, de la impunerea prețului maximal la zarzavat până la păstoria echipei locale de fotbal. În România prefectura este o instituție însărcinată cu controlul legislativ asupra deciziilor administrațiilor locale, plus coordonarea structurilor deconcentrate la nivel județean ale ministerelor și agențiilor centrale. Așa

stând lucrurile, nu e limpede de ce prefectii organizează inspecții în piețele de legume, încercând să vâneze “speculanți” și să impună “prețuri corecte”. Asemenea acțiuni crează așteptări la nivelul publicului care vor fi imposibil de îndeplinit și subminează ideea de separare a funcțiilor între nivelele administrației de stat prevăzută explicit în Legea Administrației Locale (215/2001), aducând astfel prejudicii comunității locale pe termen lung mult mai mari decât creșterea cu 10% a prețului ouălor (care oricum, dacă e cerută de realitatea economică, este de neevitat prin măsuri de tip poliția piețelor).

- Intervenția permanentă asupra **surselor de finanțare ale administrației locale** trebuie de asemenea limitată drastic. Impresia este de multe ori aceea că oficialii din instituții centrale nici nu realizează clar care sunt acestea și distribuie cu larghețe scutiri de taxe pe seama unor venituri ce nu le aparțin – un fel de filantropie pe banii vecinului. Este cazul ultimelor negocieri guvern-sindicate, unde din nou au fost aduse în discuție ajustări ale ratelor impozitului pe venitul global (IVG), în condițiile în care anul acesta aproape 90% din suma colectată prin IVG merge într-un fel sau altul spre administrațiile locale. Nu discutăm aici faptul că nu IVG, ci contribuțiile sociale sunt mari în România în comparație cu alte țări, și nici că modificările cerute de syndicate ar face IVG încă și mai progresiv decât este acum (procente mici la venituri mici și procente mari la venituri mari), în condițiile în care strategia reformei fiscale prevedea o diminuare a progresivității. Important este că joaca permanentă cu IVG și alte surse de venit relativ stabile ale administrațiilor locale, fără ca ele să fie consultate, crează acestora un mediu de funcționare incert, în care autonomia bugetelor devine o ficțiune.
- Un alt caz este cel al economatelor – magazine cărora li s-a promis un regim special dacă vor vinde mai ieftin produse alimentare persoanelor cu venituri mici. Intenția este lăudabilă, numai că regimul special promis proprietarilor urma să se constituie în mare parte tot pe seama unor surse de venit locale: impozit pe proprietate și alte taxe legate de funcționare. Asemenea subvenții indirecte pe seama bugetelor locale au fost uneori respinse de primării, ceea ce din nou a generat confuzie și neîncredere în rândul publicului. Era mai bine ca planul să fie mai atent cântărit de la bun început.
- Finalmente, pe partea de **cheltuieli**, administrațiile locale nu mai trebuie privite ca debușee pentru produsele nevandabile ale întreprinderilor de stat distrugătoare de valoare socială (vezi secțiunea precedentă). Primăriile nu mai trebuie presate să cumpere, de exemplu, autobuze sau troleibuze de

producție internă doar pentru a da un nou timp de respiro uzinelor respective. Asemenea achiziții publice preferențiale nu numai că sărăcesc comunitățile locale – și încă în mod asimetric, transferând bani dinspre municipalitățile cumpărătoare către cele câteva orașe mari unde sunt amplasate asemenea uzine și care beneficiază astfel de impozite pe niște salarii artificiale – dar distorsionează serios mediul de afaceri, intrând în conflict cu un alt obiectiv important al guvernului.

SOCIAL

ADMINISTRAREA RISCANTĂ A FONDURILOR DE ASIGURĂRI SOCIALE

Ministerul Muncii a mers din criză în criză în ultima jumătate de an. MMPS a dat înapoi la fiecare ciocnire cu orice opoziție (în special cu sindicatele). Efortul mascat de a rezolva problemele prin confiscarea banilor de asigurări de sănătate s-ar putea întoarce împotriva guvernului.

Țintește sus și obține puțin

Guvernul a acordat mare atenție pieței muncii și reformei serviciilor de sănătate. Un număr mare de probleme au intrat în focul dezbaterii politice și în fiecare caz guvernul a avut de înfruntat critici vehemente, din partea presei, sindicatelor, angajatorilor și partidelor de opoziție. Guvernul a sfârșit prin a ceda, capitulând în special în fața presiunilor venite din partea sindicatelor. Influența sindicatelor este exagerată: numai 4 milioane de muncitori au carte de muncă din totalul estimat de 8 milioane de români care muncesc și mai puțin de jumătate din acești 4 milioane sunt membri ai sindicatelor.

Codul Muncii

Primele semnale de alarmă au apărut odată cu apariția fondului de rezervă creat pentru a garanta plata obligațiilor salariale. În timp ce crearea acestuia face parte din cerințele acquis-ului UE în domeniul social, dimensiunea sa a fost intens dezbătută. Guvernul a dat înapoi în fața criticilor din presă și a presiunii angajatorilor retrăgând proiectul de lege. Cabinetul a aprobat recent un nou proiect de lege al codului muncii și l-a înaintat spre aprobare Parlamentului. Noul proiect păstrează controversatul fond, dar ocolește problema dimensiunii acestuia prin amânarea acestei decizii pentru un act normativ ulterior. Codul muncii a fost aplaudat de sindicate; acestea au cerut chiar ca guvernul să își asume răspunderea pentru proiect, eliminând astfel orice dezbateri sau amendamente. Partea bună este că proiectul reduce numărul angajaților din grupele speciale de muncă (angajații care beneficiază de condiții speciale de pensionare) de la 1 milion la 250 000, revenind astfel la situația de dinainte de 1989.

Proiectul de lege conține însă o serie de prevederi controversate. Criticile îl descriu ca fiind profund părtinitor în favoarea sindicatelor și defavorabil angajatorilor, ca delegând prea multă responsabilitate socială (cheltuieli) pe umerii celor din urmă. Chiar prioritatea acordată obligațiilor salariale în fața altor tipuri de obligații (ex. datorii către furnizori, credite) a făcut obiectul criticilor. În plus, decizia de a unifica sistemul de taxare a convențiilor civile și contractelor de muncă prin impunerea de contribuții sociale egale asupra ambelor prezintă riscul fie de a crește șomajul, fie să îngroașe rândurile lucrătorilor de pe piața neagră. În mod ciudat, chiar dacă angajații cu durată redusă de lucru își vor achita în întregime contribuțiile pentru pensie, aceasta nu va conta în calculul perioadei minime de lucru care le permite pensionarea.

Fig. 1. Rata dependenței

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rata dependenței (contribuabili / pensionari)	3,43	2,69	2,17	2,10	1,91	1,75	1,63	1,48	1,32	1,16	1,05	0,98

Convențiile civile joacă un rol important în planurile guvernului. În ultimii 12 ani, România a cunoscut o scădere semnificativă a numărului angajaților cu carte de muncă (plătitorii de asigurări sociale). Pe lângă creșterea importantă a numărului de pensionari, la aceasta a contribuit și tendința de a încheia mai degrabă convenții civile, care sunt mai puțin impozitate, decât angajări cu cărți de muncă. Ministerul Muncii așteaptă acum ca taxele impuse angajaților cu convenție civilă să echilibreze bugetul fondului de pensii. Problema este că Fondul de Pensii estimează numărul convențiilor

civile la 1.200.000 (dintre care numai 100.000 plătesc în prezent contribuția voluntară la pensii). O aproximare mai corectă vine de la Fondul de Sănătate: contribuția pentru sănătate e obligatorie pentru toate convențiile civile, totuși Fondul de Sănătate primește contribuții de la numai 650.000 angajați cu convenții civile. Discrepanța dintre așteptări și realitate se va accentua, deoarece contribuția socială ridicată va forța anularea unui număr mare de convenții civile.

Reforma sistemului de pensii

Acest nou episod din lunga telenovelă a reformei pensiilor ia un alt curs. Anul trecut componenta I (pas-cu-pas) a devenit operațională într-o formulă revizuită. Donatorii internaționali o consideraseră cu greu acceptabilă. În timp ce concepția a fost aplaudată, schimbările parametrilor introduse erau sever criticate:

- Creșterea vârstei de pensionare e eșalonată de-a lungul a 14 ani, ceea ce o face irelevantă – până când se va ajunge la ultima fază, va fi nevoie de o nouă evaluare a parametrilor.
- În plus, valoarea punctului de pensie (stabilit anual de Legea Bugetului) poate fluctua (crescător) prea mult, ceea ce creează condiții pentru mituirea electoratului de către guvern.

Acum se zvonește că guvernul a finalizat proiectul de lege pentru următoarea fază a reformei pensiilor: introducerea componentei II (asigurare privată obligatorie). Promisă inițial pentru toamna lui 2001, legea e programată pentru acest an și în acordul încheiat cu Banca Mondială și în cel încheiat cu Uniunea Europeană. De fapt, componenta II fusese introdusă prin ordonanță de urgență la finalul guvernării Isărescu, în 2000, dar a fost prompt suspendată de guvernul Adrian Năstase. Noul proiect păstrează prevederile ordonanței. Fondurile de pensii private vor fi supervizate de un nou mecanism de reglementare, și nu de Comisia de Supervizare a Asigurărilor, ca în prezent. Fondurile de pensii nu vor fi garantate de guvern, dar asigurarea reciprocă va fi obligatorie – după modelul actual al asigurării depozitelor în bancă.

Totuși, marea inovație a proiectului de lege constă în cuplarea celei de-a doua componente cu a treia – asigurare voluntară privată. Cea din urmă va putea începe imediat, spre deosebire de a doua componentă, care va deveni operativă abia peste doi ani. A treia componentă a început deja practic, sub forma asigurărilor de viață și a planurilor de pensii. În prezent nu există reglementări speciale pentru acestea. Importanța proiectului de lege constă în faptul că va permite de asemenea și

funcționarea sistemelor voluntare ocupaționale de pensii, care nu au existat până acum în România. Sistemele ocupaționale de pensii constau din planuri de pensii care implică toți angajații unei companii.

Au existat o serie de motive care au determinat guvernul să suspende ordonanța predecesorului său. Există suspiciuni că partidul de guvernământ avea nevoie de timp pentru a dezvolta legături cu viitorii operatori ai unei industrii de o asemenea amploare. Semnele de întrebare cu privire la acoperirea deficitului de finanțare – deficitul rezultat în componenta pas-cu-pas din cauza transferării contribuțiilor în componenta finanțată – au jucat un rol. Se manifesta, de asemenea, opoziția sindicatelor, interesate să aibă acces la administrarea fondurilor de pensii. Acest acces era practic blocat în a doua componentă, așa cum era stabilită de ordonanța guvernului Isărescu, mai ales din cauza capitalului minim ridicat necesar pentru a permite accesul pe piață. Noul proiect de lege a pensiilor păstrează această restricție. Totuși, sistemele ocupaționale de pensii (care asigură un rol important sindicatelor) sunt permise în a treia componentă. Se deschide astfel o porțiță sindicatelor către marele premiu al celei de-a doua componente. Sindicatele vor putea să își inițieze propriile sisteme ocupaționale imediat și să acumuleze suficientă experiență și importanță până peste doi ani, când va începe să funcționeze a doua componentă. Prin urmare, sindicatele se vor afla într-o poziție favorabilă pentru a face lobby pentru ridicarea restricțiilor impuse accesului pe piața celei de-a doua componente înainte ca aceasta să intre în funcțiune.

Guvernul a ezitat mult timp asupra acestor probleme. În primul rând, într-o țară traumatizată de scandaluri financiare frecvente, credibilitatea noului sistem de pensii nu va fi facilitată de implicarea sindicatelor. Mai mult, experiența internațională oferă o serie de exemple de sisteme ocupaționale de pensii care au eșuat, iar între acestea *Enron* este doar exemplul cel mai recent. În ciuda acestor semne de întrebare, guvernul pare să fi capitulat încă odată în fața presiunii sindicatelor.

Salariul minim

Politica salarială reprezintă un domeniu în care guvernul a făcut concesii substanțiale sindicatelor. Cea mai mediatizată a fost ridicarea salariului minim de la 60 de Euro în prezent, la cel puțin 70 de Euro în ianuarie 2003 și la 100 de Euro în 2004. E greu de susținut că astfel de măririi ar putea fi justificate prin creșterea productivității. Mai mult, se vor produce efecte gen bulgăre-de-zăpadă în economie: două treimi din numărul total al angajaților sunt plătiți foarte aproape de salariul minim, iar un număr de alte salarii și beneficii sunt legate de valoarea salariului minim.

Pe lângă creșterea radicală a salariului minim, guvernul a acceptat să ridice restricțiile de salariu în companiile publice care nu au înregistrat pierderi, a promis creșteri salariale peste rata inflației în sectorul public și a reactivat Comisia de Indexări, care ar trebui să se asigure că salariul minim ține pasul cu valoarea coșului zilnic al bunurilor consumatorului.

Scăderea fiscalității

Guvernul a anulat recent o serie de facilități fiscale – de exemplu taxa pe profit redusă pentru exportatori și exceptarea de la TVA pentru turism și construcții. Există însă tendința ca aceste creșteri de taxe să fie anulate de o taxare scăzută a muncii. Guvernul a căzut de acord cu sindicatele asupra scăderii contribuțiilor sociale cu 5% (din totalul actual de 57%) din salariul brut. Mai mult, această reducere se va face în principal din partea care trebuie plătită de angajat și numai o mică parte din contribuția directă a angajatorului. În plus, guvernul a promis sindicatelor că va reduce taxa pe venit în cazul salariilor mici și o va crește în cazul veniturilor mari.

Lărgirea bazei de taxare

O soluție avută în vedere de guvern este lărgirea bazei de taxare. Aici se include înlocuirea convențiilor civile cu cărți de muncă. O altă măsură este anunțarea eliminării plafonului la contribuțiile pentru asigurările sociale (în prezent cuantumul la care ajunge contribuția socială este limitat la de trei ori salariul mediu pe economie). În fine, guvernul intenționează să limiteze posibilitățile legale de evitare a taxelor: o serie de companii își reduc impozitele plătind angajaților contribuții la asigurări sau dividende în loc de salarii.

Gata să înhațe tezaurul sănătății

Ca o consecință a acestor politici recente, venite pe fundalul unei crize deja conturate, Ministerul Muncii are de-a face în domeniul asigurărilor sociale cu:

- Un mare deficit al fondului public de pensii
- Imposibilitatea de a trece la sistemul privat cu capitalizare, care este cerut de finanțatorii internaționali (a doua componentă) deoarece mecanismul de acoperire a deficitului de finanțare (obligațiuni și credite) necesită un deficit mai mic al actualului fond de pensii.
- Un angajament să scadă contribuțiile sociale

Pentru a ieși din aceasta situație, guvernul s-a gândit să redistribuie fondurile de asigurări sociale. Există trei mari fonduri de asigurări sociale:

- A. Fondul de pensii, care colectează 35% din salariul brut
- B. Fondul de sănătate, care colectează 14% din salariul brut
- C. Fondul de șomaj, care colectează 6% din salariul brut

Fig. 2. Deficitul cronic al fondurilor de pensii (milioane lei)

	1991	1992	1993	1994	1995
Venituri	164073	468473	1315121	2811958	3925368
Cheltuieli	155069	404344	1174730	2760680	4090448
Pensii	119556	321676	1042464	2461126	3669164
Surplus/deficit general	9004	64129	140391	51278	-165080
Surplus/deficit general ca % din PIB	0.41	1.06	0.70	1.03	-0.23

	1996	1997	1998	1999	2000
Venituri	5910161	13164176	23331989	37936470	51016388
Cheltuieli	6096920	13221909	26539398	39170766	55626915
Pensii	5547645	11663924	21936696	33105143	47068891
Surplus/deficit general	-186759	-57733	-3207409	-1234296	-4610527
Surplus/deficit general ca % din PIB	-0.17	-0.02	-0.86	-0.22	-0.57

Fondul de pensii are un deficit cronic, în timp ce celelalte două înregistrează surplusuri. Fondul de sănătate a fost ținta mai multor guverne: în ciuda unei crize financiare care se acutizează în sistemul de sănătate, în fiecare an Ministerul de Finanțe nu a permis Casei Naționale de Asigurări Sociale de Sănătate să cheltuiască toate veniturile colectate. În plus, surplusurile au trebuit să fie depozitate în Trezorerie, cu o dobândă sub rata inflației.

Contribuția pentru pensie (numită CAS – contribuția la asigurarea socială) de fapt finanțează o serie de alte beneficii, în afară de pensiile de bătrânețe:

- Concediu de maternitate
- Odihnă și tratament balneoclimateric
- Concediu medical
- Accidente de muncă
- Pensia de invaliditate

Pentru accidentele de muncă se va înființa un nou fond special de asigurări, în conformitate cu cerințele acquis-ului comunitar. Prin urmare, cel puțin o parte din celelalte ajutoare ar putea fi transferate fondului de sănătate. La o privire mai atentă, această propunere pare să fie ghidată mai mult de o logică haiducească decât de argumente raționale. Cu excepția concediului de boală, celelalte beneficii sunt non-

contributive și prin urmare ar fi mai logic să fie finanțate de la bugetul de stat (MMPS) decât de la Bugetul Asigurărilor Sociale.

Fig. 3. Numărul mediu de pensionari (mii de persoane)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pensionari care beneficiază de asigurări sociale (exceptând agricultorii)	2570	3018	3201	3253	3439	3600
Pentru muncă și limită de vârstă	1859	2279	2376	2365	2480	2568
Pentru invaliditate	208	222	263	307	374	433
Pensie de urmaș	503	517	562	581	585	599
Pensionari cu asigurări sociale - fermieri	1007	1016	999	1139	1478	1587
Ajutor social ⁵	35	31	27	22	20	17
Pensionari IOVR (invalidi de război, orfani și văduve)	67	66	65	62	58	54

	1996	1997	1998	1999	2000
Pensionari care beneficiază de asigurări sociale (exceptând agricultorii)	3740	3875	4020	4181	4359
Pentru muncă și limită de vârstă	2656	2753	2851	2961	3087
Pentru invaliditate	469	493	527	567	609
Pensie de urmaș	615	629	642	653	663
Pensionari cu asigurări sociale - fermieri	1612	1649	1682	1713	1751
Ajutor social ⁶	15	13	11	10	8
Pensionari IOVR (invalidi de război, orfani și văduve)	50	46	42	37	35

Un fond unic de asigurări sociale?

Alternativa aleasă, cel puțin de ministrul Muncii, este de a înființa un fond unic de asigurări sociale, prin fuziunea celor trei deja existente. Trebuie însă menționat că guvernul a fost reprezentat la aceste negocieri doar de miniștrii Muncii și Finanțelor și rămâne neclar cât de mult a fost consultat Ministrul Sănătății într-o problemă atât de crucială.

Cu binecuvântarea Băncii Mondiale, guvernul a unificat deja funcția de inspecție pentru cele trei fonduri. Mai mult, s-a căzut de acord cu FMI ca colectarea celor trei fonduri să fie unificată. Acest lucru ar avea avantaje administrative clare, atât pentru administrație, cât și pentru angajatori. Dar ideea unificării fondurilor (banilor) prezintă un număr de dezavantaje. În primul rând, practic scutește de responsabilitate proasta

⁵ Alocație de sprijin tip pensie plătită din fondurile de asigurări sociale

⁶ Alocație de sprijin tip pensie plătită din fondurile de asigurări sociale

administrare a sistemului de pensii, prin folosirea banilor din taxa de sănătate pentru a finanța angajamentele iresponsabile luate în cazul pensiilor. De asemenea se estompează distincția dintre contribuțiile sociale plătite de contribuabili și serviciile de care beneficiază, reducând prin urmare transparența și posibilitatea tragerii la răspundere. Mai mult, e posibil ca astfel să se epuizeze resursele sectorului de sănătate, care deja se confruntă cu o criză financiară gravă și care e oricum subfinanțat, ținând cont atât de standardele UE cât și de cele regionale.

Există un alt factor care trebuie luat în calcul: fondul de sănătate înregistrează o rată mai bună de colectare a contribuțiilor decât fondul de pensii. Există o serie de motive care ar putea explica această situație:

- reeșalonarea plății taxelor nu este permisă în cazul fondului de sănătate, spre deosebire de fondul de pensii, unde aceasta reprezintă un mod împământenit de a plăti clientela politică.
- contribuția la fondul de pensii e mult mai mare decât contribuția sănătății (35% spre deosebire de 14%), ceea ce ar putea să reprezinte un obstacol pentru contribuabili
- amenințarea interzicerii accesului la beneficii pentru neplată e mai credibilă în cazul sănătății decât în cazul unei pensii îndepărtate
- există reprezentanți ai sindicatelor în comitetele de conducere ale fondurilor de sănătate regionale și se spune că aceștia sunt de ajutor pentru convingerea managerilor să plătească contribuțiile
- există o diferență în tratamentul legal al contribuției angajatului și al contribuției angajatorului: netransferarea contribuției angajatului de către angajator e o problemă penală, în timp ce neplata propriei contribuții ar duce numai la o amendă. Prin urmare rata colectării va fi îmbunătățită când partea din contribuție plătită direct de angajat e mai mare, cum e în cazul taxei de sănătate – 50%, comparat cu 33% în cazul contribuției la pensie.

Colectarea în comun a contribuțiilor sociale nu se va bucura probabil de avantajele existente actualmente în cazul contribuției de sănătate și prin urmare efectul unificării asupra ratei colectării ridică numeroase semne de întrebare.

Concluzii:

- Ministerul Muncii are obiceiul de a se lansa într-o serie de inițiative politice și de a capitula când întâmpină opoziție. Această abordare a dus la riscul serios de a pune în pericol reforma pensiilor, de a submina sectorul de sănătate, iar acum prezintă și o amenințare pentru stabilitatea politicii salariale.
- În ce privește planul de comasare a fondurilor de asigurări sociale, unificarea funcțiilor de audit și inspecție e un progres binevenit. Unificarea colectării prezintă multe avantaje, reducând costurile administrative, va fi și o simplificare substanțială pentru angajatori.
- Nu e deloc sigur care va fi impactul acesteia asupra ratei colectării. Șansele unui rezultat pozitiv vor crește dacă unele dintre avantajele actualei taxe de sănătate vor fi păstrate – de exemplu absența reeșalonărilor și o componentă ridicată plătită de angajat.
- În orice caz, amalgamarea finanțării pentru fondurile asigurărilor sociale ar redistribui practic banii de la fondul de sănătate la cel de pensii, amânând o soluție reală pentru problemele sistemului de pensii și falimentând în schimb sistemul de sănătate..

ECONOMIE

PROBLEME DE POLITICĂ ECONOMICĂ ÎN A DOUA JUMĂTATE A ANULUI 2002

Daniel Dăianu

1. Evoluții pozitive

Economia României cunoaște o perioadă de creștere în ultimii doi ani; după un spor de 1.6% în 2000, Produsul Intern Brut a crescut cu 5.1% în 2001. Cifra din 2002 a fost susținută de un an agricol bun, dar tendința de creștere economică este indubitabilă. PIB-ul a crescut cu circa 3% în primul trimestru din 2002, iar producția industrială s-a mărit cu aproape 3.9% în aceeași perioadă (Fig. 1). Aceasta este o fațetă a evoluțiilor economice pozitive, la care trebuie adăugată și continuarea procesului dezinflaționist – deoarece trebuie reamintit că inflația ridicată persistentă a fost o plagă a tranziției în România ultimului deceniu, iar o politică hotărâtă de dezinflație a început abia în 2000.

De fapt, ritmul scăderii inflației a nedumerit mulți analiști, dată fiind creșterea însemnată a prețului energiei, care a început în ultimul trimestru din 2001; această creștere ar fi trebuit să inducă o componentă inflaționistă corectivă semnificativă, care să îngreuneze procesul dezinflaționist.

Surprinzător, inflația cumulată pe primele cinci luni ale acestui an a fost de numai 8% (Fig. 2), față de ținta anuală de 22%. Ca urmare, Banca Națională și Ministerul de Finanțe iau în calcul revizuirea țintei, la aproximativ 20%. Nu este scopul acestei analize să investigheze cauzele ritmului accelerat de dezinflație, dar, dincolo de unele

probleme metodologice, se poate avansa ipoteza că, dată fiind creșterea dramatică a prețului relativ al energiei, s-au petrecut schimbări importante în structura consumului multor gospodării, afectând astfel dinamica prețurilor.

Fig. 1. Rata lunară a inflației, ianuarie 2001 - aprilie 2002

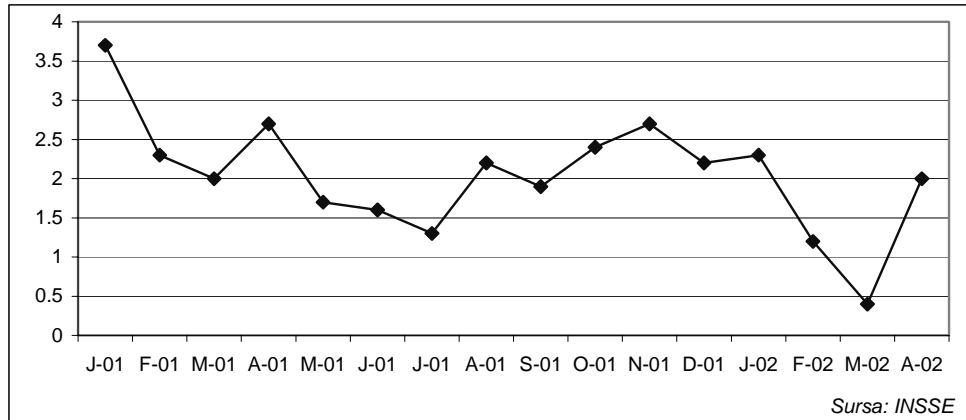
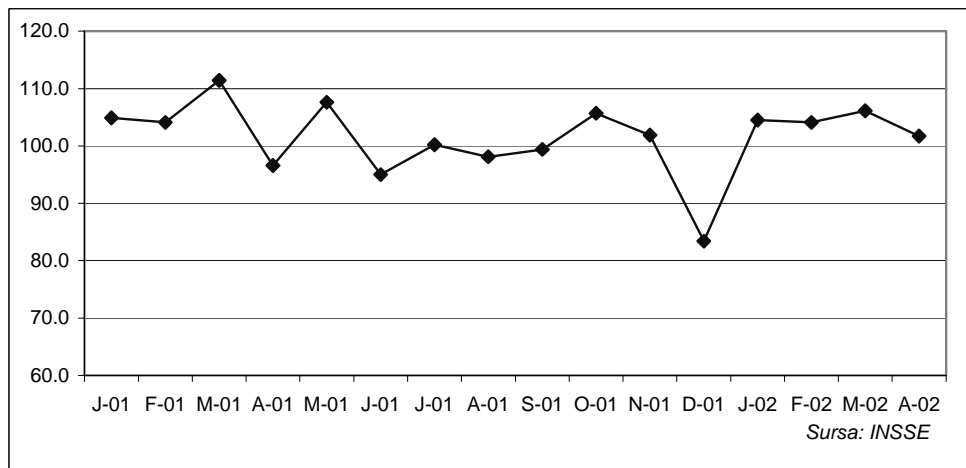


Fig. 2. Dinamica producției industriale, luna precedentă = 100



Pe ansamblu, continuarea creșterii economice, împreună cu scăderea inflației și cu acumularea de rezerve internaționale la BNR (care au depășit 6.5 miliarde USD la sfârșitul lunii mai), oferă o imagine atrăgătoare a economiei; acestor trăsături pozitive, mai putem adăuga întărirea sistemului bancar și finanțabilitatea ușoară a deficitelor comercial și de cont curent. Toate acestea au determinat agențiile de rating să îmbunătățească evaluarea riscului de țară al României la B+, înlesnindu-ne accesul pe

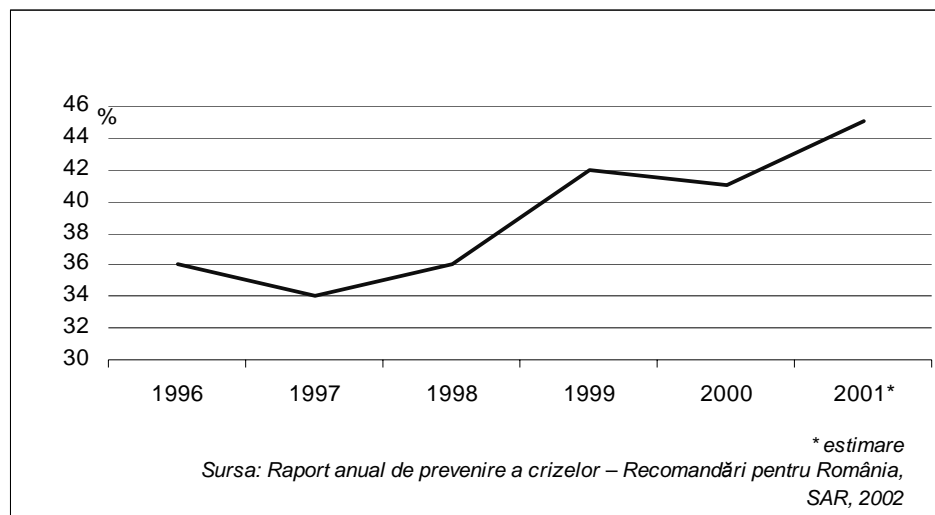
piețele financiare internaționale. Există însă și o latură mai puțin strălucită a poveștii, care ridică o serie de provocări la adresa politicii economice.

2. Fața mai puțin plăcută a lucrurilor

Arierate și dezinflație

Deși nu există încă date pentru tot anul 2001 (și cu atât mai mult pentru lunile trecute din 2002), informația disponibilă – care acoperă primul semestru din 2001 – sugerează că disciplina financiară nu a făcut progrese notabile (Fig. 3), ceea ce rămâne călcâiul lui Achile pentru economia României, reflectând și un ritm lent al restructurării. Creșterea însemnată a prețului relativ al energiei a fost un fel de “șoc” pentru consumatorii casnici și pentru companii; pentru cele din urmă, a însemnat dispariția unei subvenții generale și o presiune importantă în direcția restructurării. Cum s-a produs această restructurare am putea vedea din situațiile financiare ale utilităților publice – aici intervine corecția impusă de situația acelor gospodării care nu pot plăti facturile suplimentare.

Fig. 3. Evoluția arieratelor, % PIB



Creșterea arieratelor devine tot mai deranjantă într-o perioadă de dezinflație, atunci când inflația operează tot mai puțin cu un mecanism *sui generis* de stabilizare a arieratelor în termeni reali. Dacă debitorii nu sunt forțați să își achite plățile restante, tot mai multe blocaje vor apărea în economie, amenințându-i stabilitatea și creșterea. Să sperăm că ordonanța adoptată de Guvern în scopul facilitării plății datoriilor curente

va funcționa adecvat, deși setul său foarte complicat de prevederi poate provoca dureri de cap.

Ritmul activității economice, dezinflația și deficitul bugetar

La începutul anului, acest raport a lansat un avertisment privind ținta Guvernului de creștere economică pentru 2002, având în vedere necesitatea continuării dezinflației și controlul deficitului bugetar și a celui de cont curent. Opinia noastră a fost că previziunea oficială de creștere a PIB cu 5.1% era nerealistă; chiar și 4.5% părea destul de ambițioasă. Rezultatele din primele luni ale lui 2002, seceta din acest an, circumstanțele externe mai puțin favorabile, toate indică faptul că ritmul de creștere economică va depăși cu greu 4%, validând astfel previziunea de atunci. În aceste condiții, trebuie să ne gândim la implicațiile pentru politica economică ale încetirii creșterii economice. O astfel de implicație se referă la execuția bugetului public, care este complicată o dată în plus de dezinflația mai accelerată decât fusese prognozată.

Fără o îmbunătățire a colectării taxelor, încetinirea creșterii economice și dezinflația rapidă vor aduce mai puține venituri la buget, forțând Guvernul să adopte o rectificare bugetară dificilă dacă nu se intervine asupra deficitului (dacă deficitul nu este mărit).

Dezinflația și ratele dobânzii

Într-o perioadă de dezinflație, nu este surprinzător să vedem rata reală a dobânzii rămânând la nivele înalte, îngreunând expansiunea creditului și, în consecință, investițiile. Această preocupare s-a făcut recent simțită și în România. Reprezentanții ai guvernului au cerut Băncii Naționale să acționeze în această direcție, mai ales că exporturile nete și consumul nu par să mai fie motoarele creșterii, așa cum au fost în anul trecut. Relaxarea frâielor politicii monetare nu este însă lipsită de riscuri; însăși ținta dezinflației poate fi în pericol, dacă se ignoră măsura în care autoritatea monetară își poate permite să relaxeze controlul lichidității.

Marjele practicate de băncile comerciale sunt legate de o serie de factori, care afectează capacitatea BNR de a le influența; acești factori sunt gradul de competiție în sistemul bancar, eficiența activității bancare, mărimea rezervelor obligatorii, necesitatea de finanțarea a deficitului bugetar, și, nu în ultimul rând, operațiunile de sterilizare ale BNR.

Fig. 4. Rata medie a dobânzii practicate de băncile comerciale pentru clienții nebankari

	Dobânda activă	Dobânda pasivă
1997	63.70	51.60
1998	56.90	38.30
1999	65.90	45.40
2000	53.48	32.74
2001	45.13	26.40
Ianuarie	40.42	23.31
Februarie	39.12	22.75
Martie	39.55	23.48

Sursa: BNR

De fapt, stocul depozitelor atrase de BNR – pentru a steriliza creșterea lichidității prin cumpărarea de valută – s-a majorat de la 24835 miliarde lei la sfârșitul lui decembrie 2001 la 37654 miliarde lei la sfârșitul lui aprilie 2002. Această creștere ilustrează dificultățile cu care se confruntă BNR în controlul lichidității din cauza monetizării scăzute (calculată ca pondere a masei monetare în PIB – fig. 5) a economiei românești și a intrărilor masive de capital străin (nu neapărat investiții străine directe) în ultimul timp.

Fig. 5. Monetizarea în economia românească

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
M2/PIB	27.4	20.1	13.8	13.3	18.1	20.5	18.1	24.9	24.8	23.2	22.4

Sursa: BNR

Creditul neguvernamental s-a dezvoltat rapid în primul trimestru din 2002, ceea ce reduce îngrijorarea privind impactul ratelor dobânzii asupra activității economice. Însă creditele denumite în valută au crescut mult mai mult decât cele în monedă națională – fapt care își are probabil rădăcinile în politica BNR de apreciere reală a leului. Este adevărat și că aprecierea rapidă a Euro față de dolar în mai și iunie a schimbat dramatic lucrurile pentru firmele care nu sunt orientate către export și care s-au împrumutat masiv în Euro. De aici provine și îngrijorarea BNR referitoare la supraexpunerea unor bănci și firme la astfel de credite.

3. Opțiuni de politică economică

- Guvernul trebuie să își revizuiască estimarea PIB pentru anul în curs, implicând reexaminarea veniturilor și cheltuielilor bugetare; o alternativă pentru evitarea scăderii cheltuielilor o constituie îmbunătățirea colectării taxelor, care ar trebui să devină o prioritate a politicii economice. Dacă ratele

dobânzii vor scădea mai mult decât era de aşteptat, reducerea serviciului datoriei publice ar putea elibera resurse adiţionale ca un mijloc de evitare a scăderii cheltuielilor. Un deficit bugetar puţin mai mare reprezintă de asemenea o opţiune, în măsura în care condiţiile monetare o permit şi finanţarea deficitului contului curent nu ridică probleme.

- Guvernul trebuie să acorde o mai multă atenţie disciplinei financiare / problema arieratelor. Dacă arieratele nu scad în termeni reali, dezinflaţia va ajunge să sufoce economia. Situaţia financiară a utilităţilor publice (în energie) va trebui monitorizată îndeaproape în această privinţă.
- Ar trebui BNR să îşi revizuiască ţinta de inflaţie la 20%? Probabil că nu, în măsura în care actuala ţintă de 22% permite mai multă flexibilitate în politica monetară. O ţintă mai mică ar însemna o politică monetară mai restrictivă, într-un moment de îngrijorare referitor la nivelul ratelor reale ale dobânzii. La fel, ţinta de 22% (presupunând că inflaţia se va îndrepta către o rată anuală de 20%) va permite o apreciere reală mai redusă a leului, ceea ce ar face ca operaţiunile de sterilizare ale BNR să fie mai uşoare şi mai puţin costisitoare.
- BNR ar trebui să monitorizeze strâns creditele denominate în valută din sistemul bancar, ca să evite acumularea de riscuri excesive. Ar fi bine ca băncile să încurajeze introducerea (dezvoltarea) operaţiunilor de hedging (protecţie împotriva variaţiilor de curs), pentru a minimiza riscul valutar.
- Guvernul şi BNR ar trebui să opteze pentru introducerea "leului greu" la sfârşitul lui 2003; o astfel de dată nu ar afecta alegerile din 2004. Euro-izarea timpurie este o opţiune foarte riscantă, care trebuie respinsă.

INFLAȚIA SCADE, DAR CUM O MĂSURĂM?

În ultimele luni, procesul dezinflaționist pare să înregistreze succes după succes. Inflația se încadrează în ținta prevăzută, dar mulți pun sub semnul întrebării metodologia de calcul a IPC (Indicele Prețurilor de Consum). Acest material constituie un avertisment cu privire la cel puțin două aspecte majore: pe de o parte, este posibil ca metodologia curentă de calcul să subestimeze inflația; pe de altă parte, dezinflația va avea de luptat cu noi presiuni inflaționiste care vor apărea pe măsură ce economia României se dezvoltă.

Componentele inflației

În economiile emergente sursele inflației pot fi grupate astfel⁷:

- dezechilibre fiscale (reflectate în dinamica masei monetare, a deficitelor fiscale și a cursului de schimb).
- probleme structurale ale economiei reale (lipsa restructurării sau supra-încălzirea).
- șocuri ale ofertei (explozia prețurilor la anumite produse, fie din import, fie subvenționate anterior).
- așteptări inflaționiste.

Cum au acționat aceste surse în România?

Contrar predicțiilor teoretice, găsim doar o corelație slabă între deficitul fiscal și rata inflației (CORREL=0.34). În economiile în tranziție, precum România, deficitul quasi-fiscal este mai relevant. Într-adevăr, o corelație foarte puternică poate fi stabilită între deficitul quasi-fiscal (calculat ca sumă algebrică între fluxul datoriei publice și deficitul bugetar consolidat) și rata inflației (CORREL=0.88). Deficitul quasi-fiscal este un bun indicator al creării de bani “prin ușa din spate”. Totuși, în ultimii ani, putem observa o tendință către diminuarea deficitului quasi-fiscal, fapt care susține evoluția descendentă a ratei inflației.

⁷ Prakash Loungani, Philip Swagel (2001) “Sources of Inflation in Developing Countries”, IMF Working Paper 198.

Până de curând, activele interne nete erau dominante în alcătuirea masei monetare M2 (excepție făcând anul 1997). Banca Națională a trebuit să sterilizeze doar propriile injecții de lichiditate. În 2001, și la fel în 2002, intrările semnificative de fluxuri de capital străin (investiții directe, fluxuri speculative, transferuri private) au indus presiuni inflaționiste. Pentru a da o imagine a acestor presiuni, depozitele atrase de BNR, până la sfârșitul lunii aprilie 2002, depășeau jumătate din baza monetară M0. Presiunile inflaționiste apar astăzi mai puțin prin crearea excesivă de monedă locală (acompaniată adesea de deficite quasi-fiscale), și mai degrabă prin intrări de capital străin. BNR trebuie să sterilizeze mult, pentru a preveni aprecierea reală a monedei.

Fig. 6. Coeficienți de corelație pentru rata inflației

	Deficit fiscal	Deficit quasi- fiscal	Creșterea M2	Cursul nominal Leu-dolar	Cursul nominal Leu - Euro	Rata șomajului
Coeficientul Pearson	0.43	0.88	0.67	0.43 (cu 1 lună interval)	0.31 (cu 1 lună interval)	- 0.17
Număr de observații	11	10	11	29	29	11

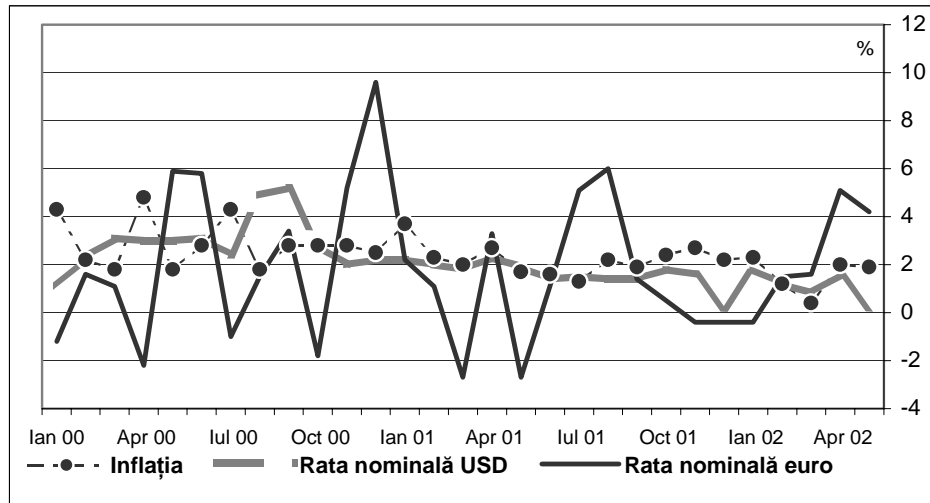
Sursa: calculele autorului

Aprecierea reală s-a petrecut oricum în ultimii doi ani, pe măsură ce deprecierea nominală a rămas în urma inflației.

Reducerea inflației structurale se petrece într-un ritm sensibil mai încet decât acela al inflației monetare. Pe de o parte, nu pare să existe nici o corelație între inflație și șomaj, ceea ce este normal dacă ne gândim că șomajul "ascuns" este încă mare, indicând întârzierea restructurării sectorului real. Pe de altă parte, riscul supraîncălzirii economiei nu trebuie subestimat, dat fiind că, în parte, creșterea din ultimii ani a fost însoțită de acumulare de stocuri.

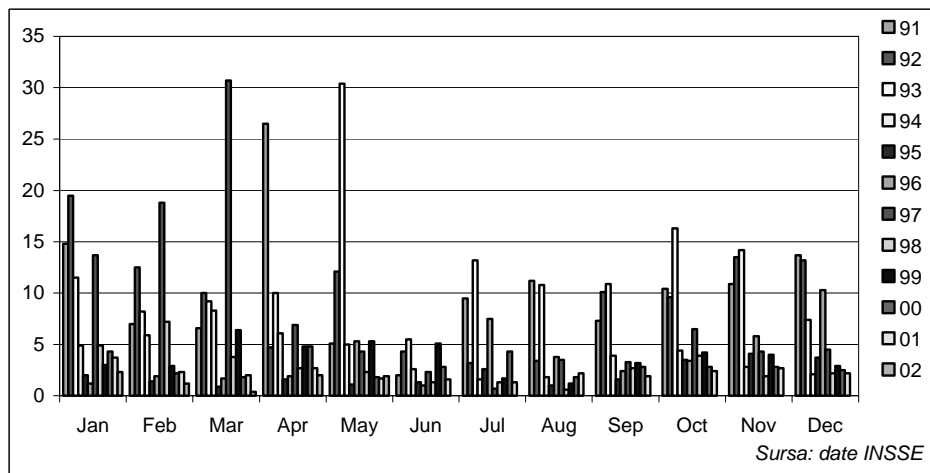
Inflația prin costuri, prin șocuri ale ofertei, este de presupus să joace un rol tot mai important între componentele inflației, întrucât prețurile relative în România sunt încă mult subunitare dacă luăm media UE ca termen de referință. Presiuni semnificative pot apărea în direcția reducerii diferențelor în prețurile relative.

Fig. 7. Inflația și rata de schimb valutar, date lunare, 1999- 2002



Majoritatea evoluțiilor de prețuri va reflecta un proces de ajustare a acestora către un nou nivel de echilibru; ajustarea va fi în direcție crescătoare, dată fiind flexibilitatea negativă foarte limitată a prețurilor nominale în economiile în tranziție⁸.

Fig. 8. Inflația, rate lunare, 1991- 2002



Există și un element structural al așteptărilor inflaționiste. Ceea ce unii ar numi caracteristică sezonieră, este mai degrabă rezultatul schimbărilor incomplete

⁸ Martin Cihak, Tomas Holub (2001) "Convergence of Relative Prices and Inflation in Central and Eastern Europe", IMF Working Paper 124.

(insuficiente) în structura producției. Fig. 8 sugerează un *pattern* lunar al inflației, o caracteristică vizibilă încă după 11 ani, deși pe un alt palier de intensitate mai scăzut.

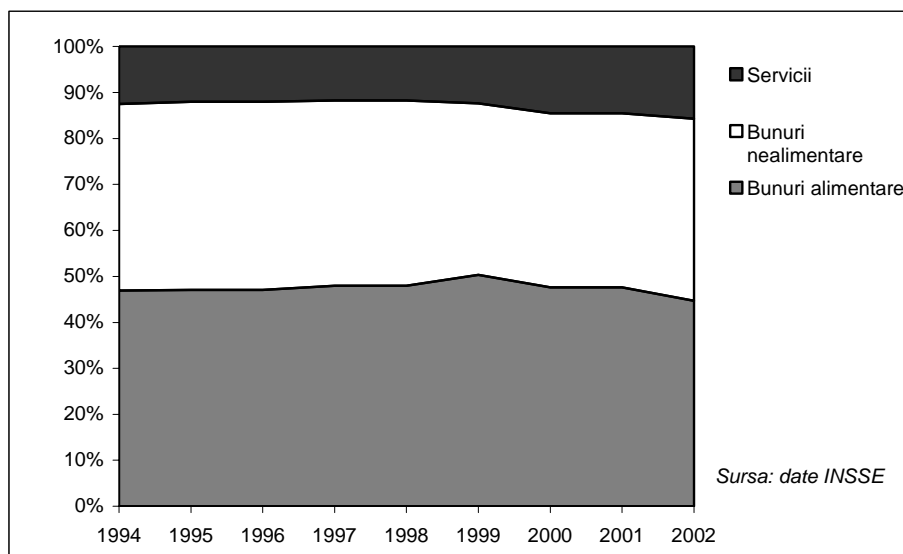
Observații privind structura IPC

IPC este un indice Laspeyres compus de Institutul Național de Statistică (INSSE), astfel: prețurile sunt înregistrate printr-o cercetare selectivă care cuprinde 68 de centre de cercetare, și ponderate pe baza structurii cheltuielilor de consum rezultate din Ancheta Integrată în Gospodăria, care se desfășoară anual.

Din informațiile disponibile, nu există o cercetare independentă comprehensivă a consumului gospodăriilor, care să ofere baza calculării unui indice alternativ al inflației.

Primul lucru care poate fi remarcat privind compoziția IPC de-a lungul timpului este că ea a variat într-o marjă foarte îngustă (Fig. 9).

Fig. 9. Structura IPC, 1994-2002



Faptul că structura IPC a suferit doar modificări minore, cât privește principalele grupe de produse, pare cel puțin surprinzător. În perioada analizată (structura este bazată pe anchete în gospodăria realizate cu doi ani în urmă, astfel că perioadei 1994-2002 îi corespund anchete din anii 1992-2000) România a cunoscut episoade de creștere și recesiune, când ar fi de așteptat să se producă schimbări mai semnificative în comportamentul de consum. Singurele două schimbări majore pe care le-am constatat s-au petrecut în cadrul principalelor grupe de produse, și nu între ele.

În grupa mărfurilor alimentare, observăm o trecere de la carne la pâine (ponderea cărnii în IPC, deci în consum, a scăzut de la 13.1% în 1995 la 9.6% în 2002, câtă vreme ponderea pâinii a crescut de la 3.7% în 1994 la 8.4% în 2002). Această substituie s-a produs în contextul creșterii mai rapide a prețului la carne față de prețul pâinii, consumul reorientându-se către produsul mai ieftin.

În grupa mărfurilor non-alimentare, substituie are loc între îmbrăcăminte și energie, ultima incluzând energie electrică, gaze, energie termică (ponderea articolelor de îmbrăcăminte a scăzut de la 9.1% în 1995 la 4.4% în 2002, iar ponderea energiei a crescut de la 3.8% în 1994 la 8.6% în 2002). Această substituie s-a produs pe fondul constrângerilor bugetare la nivel de gospodărie, având în vedere explozia prețurilor la energie și obligativitatea plății acesteia.

Metoda de calcul a IPC are o serie de slăbiciuni, care riscă să izoleze rata inflației raportată oficial cu entuziasm, de o realitate economică mai complexă. Principalele aspecte care pot fi discutate privitor la calculul IPC sunt:

- ponderarea IPC nu deosebește între perioadele diferite ale unui an, deși comportamentul de consum se modifică substanțial de la o perioadă la alta.

Cazul energiei este exemplificativ. Consumul de energie pe timp de iarnă poate ajunge să reprezinte aproape 40% din cheltuielile unei gospodării. Dacă este ponderat pe baza unei medii lunare, iar prețurile explodează – așa cum s-a întâmplat iarna trecută – atunci IPC nu reușește să cuprindă o creștere substanțială de preț, pe care o substituie cu un alt produs a cărui pondere este supraestimată pentru perioada respectivă din an. Doar energia electrică a crescut cu 15% în primele 5 luni ale anului (conform INSSE), dublu față de evoluția prețului coșului de consum. Rezultatul este o subestimare evidentă a ratei inflației.

Argumentul că această subestimare este ulterior compensată de o supraestimare nu rezistă. Subestimarea inițială a inflației poate fi un factor de influență al așteptărilor inflaționiste, determinându-le pe acestea să converge către o țintă nominală mai joasă decât ar fi normal.

- ponderarea IPC nu deosebește între diferitele grupe de venit. Ancheta anuală în gospodării separă, ce-i drept, între aceste grupe, deși le definește pe baza statutului lor social (angajați, patroni, pensionari, omeri), fără ca această separare să fie perfect consistentă cu ponderile atribuite în IPC.

Ca exemplu, respectiva anchetă include consumul din resurse proprii (pe care, dacă îl luăm în calcul, mărfurile alimentare ajung să reprezinte 60% din coșul de consum), dar IPC îl lasă deoparte; ancheta consideră energia în cadrul grupei de servicii, și o ponderează ca atare, câtă vreme IPC include energia între mărfurile nealimentare, și o ponderează corespunzător.

În special în economiile în tranziție, cu inegalități crescânde, comportamentul de consum variază mult între diferitele grupe de venit; și chiar dacă se consumă bunuri similare, există preferințe diferite de calitate, care în schimb conduc la diferențe de preț. Un indice non-discriminatoriu nu poate surprinde aceste diferențe.

- ponderarea IPC se bazează pe anchete în gospodării cu o vechime de doi ani (de exemplu, ponderarea IPC în anul 2002 se bazează pe ancheta din 2000).

Într-un mediu economic în continuă transformare, care încă are de parcurs multe ajustări de prețuri, preferințele pentru produse se pot schimba semnificativ. A evidenția aceste preferințe cu o întârziere de doi ani discriminează împotriva modificărilor de prețuri din anul curent, al căror impact este posibil să nu fie înregistrat adecvat într-o structură a IPC veche de doi ani.

Avertismente și sugestii

Tendința de scădere a inflației nu poate fi negată; ea este confirmată și de scăderea deficitului quasi-fiscal. Într-adevăr, ponderarea IPC conține o serie de aspecte discutabile; prin natura sa, inflația calculată astfel poate să nu surprindă toate inputurile inflaționiste, dar ea măsoară măcar același lucru (și cu aceeași metodologie) pe care îl măsurase și înainte, asigurând astfel comparabilitatea datelor.

Un șef de stat cinic a spus cândva că nu contează cine votează, contează numai cine numără voturile. Într-o economie, lucrurile sunt mai complicate: contează și ce determină inflația, contează și cum o măsoară. Plecând de la această observație, emitem următoarele avertismente:

Primul avertisment: metodologia curentă de ponderare a IPC poate conduce la subestimarea inflației.

După cum am detaliat mai sus, ponderarea IPC nu ține cont de perioadele anului, de grupe de venit, de decalajele în timp. De aceea, prin construcția sa, ea este îndreptată împotriva comportamentelor sezoniere de consum, subestimând ex-post componenta

inflaționistă a unei ajustări bruște în prețul unui produs specific (cum ar fi energia), câtă vreme amplitudinea creșterii de prețuri la produsele substitute (în compoziția coșului de consum) poate să compenseze integral subestimarea inițială. În acest mod, sunt influențate și așteptările inflaționiste, în sens descrescător.

Pentru depășirea acestor inconveniente metodologice, avansăm următoarele sugestii:

- ponderarea IPC ar trebui făcută pe baze trimestriale.
- IPC diferiți (deci rate diferite ale inflației) ar trebui raportate pentru diferite grupe de venit, și doar apoi acești indici ar trebui agregați într-unul mediu. Inegalitățile tranziției fac din indicele mediu, nediferențiat pe grupe de venit, unul al nimănui, după cum media între extreme este lipsită de relevanță.
- decalajul în timp între momentul realizării anchetei în gospodării și cel al aplicării rezultatelor sale ar trebui redus (o idee ar fi realizarea a două anchete pe an).

Aceste sugestii sunt întru totul conforme cu nevoia de înregistrare cu acuratețe a ratei inflației, într-un mediu economic care cunoaștere transformări rapide în structura și nivelul prețurilor.

Al doilea avertisment: procesul dezinflaționist se va confrunta cu noi provocări, care apar pe măsura creșterii economice într-un ritm accelerat.

Pe măsura ce economia ia avânt, și contul de capital se liberalizează, intrările de capital vor spori presiunea inflaționistă, iar BNR va trebui să sterilizeze mai mult. De asemenea, prețurile relative sunt așteptate să conveargă pe termen mediu și lung, inducând și mai multe presiuni inflaționiste.

Al treilea avertisment: subestimarea inflației nu ajută procesul dezinflaționist, pentru că:

- poate să crească tensiunile sociale, întrucât salariile vor fi compensate pentru o inflație mai mică decât cea reală.
- reduce cheltuielile bugetare, riscând să reducă astfel consumul, și deci influențând negativ o sursă a creșterii.

- determină convergența așteptărilor inflaționiste la un nivel mai scăzut, ducând la aprecierea monedei naționale. Aceasta va atrage intrări semnificative de capital străin, ușor reversibile în contextul liberalizării contului de capital.
- rata reală a dobânzii riscă să scadă, cu dublă consecință. Pe de o parte, dobânda nominală activă se poate dovedi mai rigidă (pentru a preveni scăderea dobânzii reale), ceea ce de fapt se și întâmplă. Putem astfel explica parțial de ce dobânzile nu urmează în același ritm trendul descrescător al inflației – pur și simplu pentru că rata inflației este subestimată. Pe de altă parte, depozitele populației riscă să fie remunerate la rate reale mai mici.

Lista de figuri

POLITIC	6
Fig. 1. Guvernul român în permanentă expansiune: instituții centrale autonome implicate în coordonarea politicilor economice	8
Fig. 2. Disciplina financiară și reformele	14
Fig. 3. Responsabilitate și control în administrația locală din România	19
SOCIAL	23
Fig. 1. Rata dependenței	24
Fig. 2. Deficitul cronic al fondurilor de pensii (milioane lei)	28
Fig. 3. Numărul mediu de pensionari (mii de persoane).....	29
ECONOMIE	32
Fig. 1. Rata lunară a inflației, ianuarie 2001 - aprilie 2002	33
Fig. 2. Dinamica producției industriale, luna precedentă = 100	33
Fig. 3. Evoluția arieratelor, % PIB.....	34
Fig. 4. Rata medie a dobânzii practicate de băncile comerciale pentru clienții nebankari	36
Fig. 5. Monetizarea în economia românească.....	36
Fig. 6. Coeficienți de corelație pentru rata inflației	39
Fig. 7. Inflația și rata de schimb valutar, date lunare, 1999- 2002	40
Fig. 8. Inflația, rate lunare, 1991- 2002	40
Fig. 9. Structura IPC, 1994-2002	41

Textele incluse în acest număr au fost redactate de experți ai Societății Academice din România. La acest număr au contribuit:

Bogdan Chirițoiu

Daniel Dăianu

Sorin Ioniță

Alina Mungiu-Pippidi

Liviu Voinea

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

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.org.ro>

Puteți solicita aceste materiale în format electronic sau pe suport de hârtie la office@sar.org.ro