

I

PROGNOZA ECONOMICĂ 2017

PROVOCAREA ANULUI 2017, DEFICITUL BUGETAR

Exercițiul de analiză economică prospectivă pe care îl face Raportul Anual SAR ne arată că de 15 ani așteptările sunt mult mai sumbre decât realitatea. Pe parcursul ultimei decade, creșterea economică a fost pusă de cele mai multe ori sub semnul întrebării. Pesimismul proiecțiilor economice a rămas constant încă de la crearea SAR, în ciuda consultării unui larg panel de experți și a variației acestuia în decursul anilor.

Mare parte din discursul public de după criza economică a fost marcat de îngrijorări pe tema deficitului bugetar sau a foarte slabei absorbții a fondurilor europene. Măsuri de austeritate au fost implementate în tot sectorul public, pentru ca ulterior o parte dintre ele să fie retractate. Zonele de sărăcie atât la nivel urban, cât și rural¹ sau nivelul populației aflat la limita sărăciei plasează România în extrema negativă a Uniunii Europene (UE).

În momentul de față, obiectivele de cheltuieli publice guvernamentale readuc în discuție discrepanța dintre așteptări și realitate. Dincolo de un pesimism generalizat față de viitor, există și motive structurale specifice de îngrijorare cu privire la perspectivele de creștere economică ale României: ponderea redusă a activităților economice cu valoare adăugată crescută, structura piramidei demografice sau nivelul

pierderilor și risipei din bugetul public. Mai mult decât atât, experții se așteaptă ca inflația să înceapă să crească în 2017, ajungând la 1.6% (similar prognozelor Comisiei Europene) și să continue să aibă o tendință pozitivă și pe viitor.

Principali indicatori macro în 2017

	Valoare medie
Creștere PIB, %	4,4
Rata inflației, % (medie 2017)	1,6
Cursul RON/EUR la 31 Dec 2017	4,68
Cursul RON/EUR mediu 2017	4,46
Deficit de cont curent, % din PIB	3,4
Deficit bugetar, % din PIB	3
Datoria publică, % din PIB	40,5
Rata șomajului, Dec 2017	5,7
Creștere indice bursier BET, %	7
Piața imobiliară, prețuri medii, Dec 2017 față de Dec 2016, %	10% dacă se menține același ritm din 2016

Drămuirea banilor și prioritizarea cheltuielilor publice

Bugetul propus de guvern anul acesta se înscrie deocamdată în limita de deficit de 3% din PIB asumată prin Pactul de Stabilitate și Creștere. Estimările experților sunt

¹ Pentru mai multe detalii, vezi Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate și al Dezvoltării Umane Locale din România, Banca Mondială 2016.

însă mai puțin optimiste, considerând că se poate ajunge la un deficit de cont curent de aproximativ 3,4 % din PIB. Este astfel posibilă (și chiar probabilă) depășirea plafonului în măsura în care veniturile bugetare nu se vor ridica la nivelul estimărilor. În acest caz, o rectificare negativă bugetară va trebui efectuată, adică se vor tăia anumite alocări bugetare prevăzute anterior. Întrebarea necesară este care vor fi acele capitole bugetare care vor suferi rectificări negative?

Pe termen scurt, cheltuielile sacrificate de obicei în astfel de situații sunt cele de investiții, cheltuielile sociale sau salariile nemaiputând suferi modificări în acest moment. Așadar, ne putem aștepta ca în a doua parte a anului 2017, o bună parte dintre cheltuielile de investiții să fie mai mică decât s-a anticipat. Acest aspect poate avea două tipuri de repercusiuni.

În primul rând, în planul percepției publice se poate comenta dezangajamentul bugetar – în special în ceea ce privește proiecte de investiții majore precum cele în infrastructură sau spitale. Analiza unui recent sondaj de opinie arată că opțiunile de cheltuieli bugetare ale românilor susțin într-o pondere covârșitoare cheltuielile publice, indiferent dacă se declară ca având o ideologie politică de stânga sau de dreapta². De fapt singura variație a preferințelor de cheltuieli bugetare este că cei „de dreapta” preferă investiții publice față de cei „de stânga” ce preferă cheltuieli sociale – toată lumea își dorește însă cheltuieli publice mari.

În al doilea rând, rectificarea negativă a anumitor cheltuieli de investiții poate afecta co-finanțarea din fonduri europene a proiectelor. De la infrastructură rutieră la construirea sau renovarea unor spitale,

finanțarea parțială a acestora este prevăzută pe fonduri europene. Orice dezangajare a cheltuielilor din bugetul de stat (în special în acest tip de proiecte multianuale) poate duce la blocaje majore în realizarea lor. Pe termen lung, drămuirea banului public poate suferi o serie de probleme greu de remediat. În primul rând, proiectele de investiții nu au un inventar clar. Prioritizarea proiectelor investiționale din bugetul de stat este necesară pentru a avea exerciții bugetare anuale sustenabile și conforme cu angajamentele asumate față de plafonul deficitului public. De fapt, numai în acest fel se poate eficientiza alocarea resurselor. Multitudinea programelor investiționale din bugetul public dezvoltate pe parcursul ultimei decade (ex: Fondul de Mediu, Programul Național de Dezvoltare a Infrastructurii [PNDI], Programul Național de Dezvoltare Locală [PNDL]) nu au avut intervenții integrate și clar planificate. Nu au fost clar eșalonate sau dezvoltate pe baza unui inventar centralizat de nevoi. Majoritatea alocărilor din fonduri publice pe proiectele investiționale au fost discreționare sau imprevizibile (dacă nu de-a dreptul întâmplătoare).

² „A taxing issue: understanding citizen attitudes to state institutions”, CORDIS: Community Research and Development Information Service, disponibil la http://cordis.europa.eu/news/rcn/122726_en.html

PROVOCAREA ANULUI 2017, DEFICITUL BUGETAR

**Tabel 1. Nevoi de investiții în sectoare cheie și fonduri disponibile
pentru perioada de implementare 2014-2023**

Sector prioritar	Nevoi de investiții (în mil. Euro)	Alocări din Programe Europene pe 2014-2020*	Bugetul de stat/județean/local	Împrumuturi	Parteneriate Publice Private	Deficit de finanțare
Autostrăzi	euro 13,254 ¹	euro 1,742 ¹	euro 824 ¹	euro 2,935 ¹	euro 1,897 ¹	euro 5,856
Drumuri expres	euro 10,367 ¹	euro 586 ¹	euro 491 ¹	euro 772 ¹	-	euro 8,518
Drumuri naționale	euro 2,292 ¹	euro 445 ¹	euro 73 ¹	euro 268 ¹	-	euro 1,506
Variante de ocolire	euro 332 ¹	euro 181 ¹	euro 34 ¹	euro 117 ¹	-	euro 0
Drumuri județene	euro 6,413 ²	euro 946 ³	euro 1,774 ¹⁰	-	-	euro 3,693
Drumuri comunale	euro 4,728 ⁴	euro 440 ⁵	euro 3,428 ¹⁰	-	-	euro 4,288
Căi ferate	euro 14,382 ¹	euro 2,070 ¹	euro 1,626 ¹	-	euro 810 ¹	euro 9,876
Infrastructură portuară	euro 3,381 ¹	euro 619 ¹	euro 486 ¹	-	-	euro 2,276
Infrastructură aeroportuară	euro 1,421 ¹	euro 552 ¹	euro 434 ¹	-	-	euro 435
Infrastructură multimodală	euro 316 ¹	euro 70 ¹	euro 55 ¹	-	-	euro 191
Apă-Canal	euro 23,804 ⁶	euro 3,014 ⁷	euro 2,880 ¹¹	euro 1,200 ¹²	-	euro 16,710
Infrastructură socială (educație, sănătate, cultură, sport)	euro 3,705 ⁸	euro 522 ⁹	euro 788 ¹¹	-	-	euro 2,395
Programe de investiții integrate (inclusiv Planuri de Mobilitate) în reședințele de județ	euro 5,977 ¹³	euro 2,746	euro 2,890		euro 251	euro 0
TOTAL	euro 90,271	euro 13,933	euro 15,517	euro 5,292	euro 2,959	euro 55,744

- 1) Masterplanul General de Transport al României
- 2) Date estimate, folosind standardele de cost ale MDRAP pentru reabilitarea/modernizarea drumurilor județene, bazat pe analiza individuală a consiliilor județene în ceea ce privește nevoile județene pentru reabilitarea/modernizarea drumurilor județene.
- 3) Programul Operațional Regional 2014-2020
- 4) Valori estimate, folosind standardele de cost ale MDRAP pentru modernizarea drumurilor comunale, pe baza datelor Institutului Național de Statistică privind kilometrii de drumuri comunale de piatră sau pământ.
- 5) Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020.
- 6) Valori estimate din masterplanurile regionale pe apă-canal.
- 7) Programul Operațional Infrastructură Mare 2014-2020, Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020.
- 8) Estimări făcute de BM pentru MDRAP.
- 9) Programul Operațional Regional 2014-2020, Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020.
- 10) Potențiale alocări ale Programului Național de Dezvoltare Locală pe 2014-2020 și potențiale alocări ale consiliilor județene în aceeași perioadă.
- 11) Potențiale alocări ale Programului Național de Dezvoltare Locală pe 2014-2020 și potențiale alocări ale autorităților publice sub-naționale în aceeași perioadă.
- 12) Împrumuturi ce ar putea fi făcute de către companiile regionale de apă.
- 13) Propunere făcută de Banca Mondială pentru Axa 4 a POR 2014-2020.

Sursă: Ionescu-Heroiu, Marcel și Ciungu, Daniel (2015) Dezvoltare regională și urbană. În Volintiru, Clara (ed.) Ro3D, Grafoart

În acest raport detaliem studiul de caz al unuia dintre puținele planuri investiționale: Master Planul General pe Transporturi (MPGT). Prioritizarea investițiilor în infrastructura rutieră, deși dezirabilă, poate deveni o luptă contratimp în raport cu provocările energetice și de mediu³. România trebuie să dezvolte cu prioritate marile tronsoane spre UE pentru transportul la scară mare a exporturilor industriale și o rețea feroviară extrem de densă în jurul marilor orașe care să miște cu viteză și în fluxuri mari forța de muncă (extrem de imobilă momentan). Pe de altă parte, la fel de lipsite de progres au fost și investițiile (deturnate) în sistemul feroviar din România.

Acest exemplu al dificultății nu numai de a finanța, ci mai ales de a prioritiza investițiile în infrastructura de transport ar trebui să antreneze discuții mai ample în aparatul decizional și spațiul public. Vizate nu sunt numai direcțiile strategice de intervenție, ci și mecanismele efective de responsabilizare a managerilor publici în îndeplinirea obiectivelor asumate.

În raport cu obiectivele investiționale asumate pentru perioada de implementare 2014-2023 există un deficit mare de finanțare (vezi **Tabel 1**), fondurile europene reprezentând numai 15% din nevoia de finanțare; în acest sens, autorii analizei respective propun o mai prudentă alocare a cheltuielilor de capital din bugetul central și al marilor orașe, pentru a completa nevoia de finanțare a proiectelor investiționale de importanță majoră⁴. La nivel local este de asemenea recomandabilă o mai bună identificare anuală a nevoilor investiționale. Pentru prioritizarea cheltuieli-

lor bugetare la nivelul administrațiilor publice locale se poate apela la consultări publice mai ample, precum un buget local participativ. Sustenabilitatea bugetului național pe termen mediu și lung este afectată de o serie de cheltuieli (ex: de personal și operaționale) disproporționate în anumite instituții din aparatul central. Posibile ajustări în acest sens pot include următoarele bugete: cheltuielile pentru autoritățile legislative, prin bugete distincte ale Senatului și Camerei Deputaților, sau cheltuieli pentru organele și autoritățile de administrație și ordine publică, prin bugetul Ministerului Administrației și Internelor, Serviciul Român de Informații și Serviciul de Informații Externe.

În final, risipa fondurilor publice prin proceduri de achiziție distorsionate de favoritism și corupție ar trebui diminuată semnificativ pentru a menține în graficul anticipat proiectele bugetare asumate de actualul Guvern. Mare parte din bugetul public al României, atât la nivel central, cât și la nivel local a avut de suferit de pe urma practicilor corupte din achizițiile publice. Se recomandă în acest sens transparentizarea criteriilor de realizare a Planului Anual de Achiziții Publice (PAAP) al fiecărei instituții publice, precum și accesul unor observatori independenți în contractarea și implementarea proiectelor mari finanțate din bugetul public (ex: Pact de Integritate⁵).

Stat, căutăm surse suplimentare de finanțare

Principala sursă suplimentară pentru finanțarea cheltuielilor publice este reprezentată în mod tradițional de fondurile europene. Percepția publică este că absorbția de fon-

³ World Bank, Romania: Toward a low carbon and climate resilient economy, Working Paper 2016, disponibil la <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24064?show=full>

⁴ Ionescu-Heroiu, Marcel și Ciungu, Daniel (2015) *Dezvoltare regională și urbană*. În Volintiru, Clara (ed.) Ro3D, Grafoart, disponibil la <http://www.fundatiacaesar.ro/wp-content/uploads/2016/06/Ro3D-Democrat%CC%A6ie-Dezvoltare-Demnitate.pdf>

⁵ Mai multe informații despre mecanismul Pactelor de Integritate sunt disponibile la <http://sar.org.ro/pactele-de-integritate-instrument-civic-de-monitorizare-a-achizitiilor-publice-etapa-ii-monitorizare-evaluare-si-invatare/>

duri europene și creșterea economică merg mână în mână. Cu toate acestea, efectele de redistribuire, impactul real al proiectelor finanțate, precum și atingerea indicatorilor de performanță asumați rămân de multe ori incerte.

Procesul de convergență al integrării statelor din Europa Centrală și de Est în Uniunea Europeană s-a bazat în mare măsură pe aceste instrumente financiare. Procesul de integrare al fostelor state comuniste a fost marcat de scepticism în urmă cu două decade privind capacitatea acestora de a se dezvolta economic, amenințând astfel competitivitatea piețelor vestice și integritatea pieței unice (vezi Agenda 2000 a Comisiei Europene, 1997)⁶. Într-adevăr, mecanismele financiare de convergență au funcționat: România și Polonia au înregistrat creșteri semnificative ale produsului intern brut (PIB-ului) – predominant însă prin creșterea consumului, nu neapărat a producției. De fapt, modelul de gestiune al fondurilor europene în Polonia este dat frecvent ca exemplu de bună practică în absorbție. La nivelul României, pe exercițiul financiar 2007-2013, cea mai eficientă și utilă absorbție a fondurilor europene este evaluată de către experți ca fiind cea din zona investițiilor (ex: infrastructură, agricultură), precum și cea din zona patrimoniului public (ex: restaurarea obiectivelor istorice – cu efecte pozitive pe zona productivă din sectorul turismului). Zona de intervenție cu cea mai slabă performanță (evaluată după impact, nu volumul absorbției) este totodată și cea de importanță strategică pentru dezvoltarea economică a României pe termen lung: resursa umană.

⁶ Bruszt, L. and Langbein, J., 2016. Varieties of Disembedded Liberalism EU Integration Strategies in the Eastern Peripheries of Europe, p.10. Veďte de asemenea în Bruszt, L. and Vukov, V., 2017. Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe. *West European Politics*, p.1-25.

La nivelul UE, impactul fondurilor europene asupra economiilor statelor membre este și el diferit. O analiză recentă pe exercițiul financiar 2007-2013 arată că absorbția fondurilor europene are un impact pozitiv și semnificativ statistic asupra ratei de creștere a PIB-ului și PIB-ului per capita, dar nu are un impact semnificativ asupra creării de locuri de muncă pe termen lung, a micșorării nivelului populației aflate în risc de sărăcie sau a exporturilor cu valoare adăugată mare⁷. De aceea raportul de anul acesta al SAR încearcă să descâlcească la ce anume ajută fondurile europene.

După cum se vede însă în **Tabelul 1**, fondurile europene ca sursă suplimentară bugetară sunt extrem de limitate în raport cu volumul finanțării necesare. Mai mult decât atât, și finanțarea din fonduri structurale și de coeziune și finanțarea din alte surse de împrumut extern (ex: BEI, BERD) este condiționată pe anumite tipuri de proiecte – de cele mai multe ori investiționale.

Or, la nivelul bugetului național suplimentarea veniturilor este necesară și pentru asigurarea cheltuielilor curente (ex: salarii, instrumente de intervenție socială, cheltuieli operaționale). De aceea, cea mai importantă sursă de finanțare suplimentară pe termen mediu și lung rămâne cea a îmbunătățirii colectării fiscale – cum se poate realiza? Măsuri care ar conduce la o mai bună colectare fiscală în România:

1. Accelerarea eliminării plăților la ghișeu, de tip „cash” (noile aplicații de plată online de tip ghișeul.ro acoperă în prezent aproximativ 80% din populația urbană și bancarizată din România) și o „revoluție” instituțională a Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) în vederea optimizării procedurilor de colectare a taxelor de la agenții economice.

⁷ Păun, C., 2014. The Socio-economic Impact of European Funds on Eastern European Countries. *International Review of Social Research*, 4(1), disponibil aici http://www.irsr.eu/issue10/04_Paun_p49-56.pdf

2. Limitarea posibilității de utilizare a costurilor de transfer, în limitele și susținerea legislației comunitare (Propunerea Comisiei Europene din 28 ianuarie 2016), precum și alinierea la practica altor state membre de a se realiza o raportare a activității pentru fiecare țară – România a semnat Referendumul privind erodarea bazei impozabile și transferul profiturilor (BEPS) inițiat de OECD în 2015.
3. Monitorizarea permanentă și detaliată a performanței economice a companiilor de stat prin prisma normelor metodologice de aplicare a unor prevederi din OUG 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice (HG 722/2016).

Recuperarea mai bună a prejudiciilor datorate corupției

Pe parcursul ultimilor ani, în România s-au făcut progrese în direcția recuperării prejudiciilor datorate corupției. Conform datelor oficiale ale Direcției Naționale Anticorupție (DNA), valoarea măsurilor asiguratorii a înregistrat creșteri anuale importante. La nivelul anului 2015, se raportează un prejudiciu total obținut prin rechizitorii de 321 mil. RON și 154 mil. EUR. În anul 2015, prin Legea Nr. 318, se înființează în subordinea Ministerului Justiției, Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) vizând „o abordare integrată a recuperării activelor provenite din infracțiuni”. Dar aceasta poate doar administra, nu și recupera.

În aceeași manieră în care s-a dezvoltat întreg cadrul legislativ și instituțional al luptei anti-corupție din România, procesul de convergență creează încă o dată reperatele de funcționare. Directiva 42 din 2014 a UE structurează cadrul legislativ actual privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în UE. Deși cel mai des menționată drept o bază

legislativă importantă în lupta împotriva crimei organizate și transfrontaliere⁸ – din care prejudiciile sunt substanțiale – această directivă prevede explicit aplicabilitatea și în cazul infracțiunilor vizate de „Convenția privind lupta împotriva corupției care implică funcționari”.

Principalele provocări în dezvoltarea unui cadru sistemic eficient de recuperare și administrare a prejudiciilor datorate corupției sunt:

1. Prevederile limitate ale legislației naționale privind procedurile și operaționalizarea procesului de recuperare a prejudiciilor datorate corupției;
2. Anchete penale prelungite ce permit pierderea trasabilității bunurilor și veniturilor infractorilor, înstrăinarea acestora, precum și diminuarea valorilor acestora față de momentul infracțiunii;
3. Multe prejudicii nu sunt lichide (ex: cladiri, terenuri) și valoarea lor de piață diferă semnificativ de valoarea de evaluare contabilă stabilită la proces;
4. Prejudiciile în sine sunt dificil de stabilit, în condițiile în care mare parte din patrimoniul public nu este clar inventariat ca valoare de piață;
5. Economia subterană sau informală mare din România, comparativ cu cea a altor state din UE;
6. Lipsa de încadrare a unei ținte de recuperare între criteriile de performanță a ANAF.

Cu alte cuvinte, deși există potențial, nu ne așteptăm nici de la această sursă să completeze deficitul bugetar.

⁸ Balsamo, A., 2016. The delocalisation of the mafia organisations and the construction of a European law against organised crime. *Global Crime*, 17(1), p.99-121.