

RAPORTUL ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ

**România
2009: criza
economică
și statul de
drept**

Societatea Academică din România (SAR)

Pentru monitorizarea integrității locale prezentată în acest raport, parte a acțiunii societății civile în sprijinul statului de drept, precum și pentru seria de activități de promovare și diseminare a rezultatelor acestei monitorizări, SAR a beneficiat de sprijinul *Global Opportunities Fund (GOF) – Reuniting Europe Programme*, finanțat de Ambasada Marii Britanii. De asemenea, am beneficiat în același scop de sprijinul Open Society Institute (OSI), prin programul *New Response Initiatives*.

NOTĂ

Punctele de vedere exprimate în această serie de rapoarte aparțin analiștilor și colaboratorilor SAR. Ele nu reflectă neapărat opiniile tuturor membrilor, sponsorilor sau partenerilor noștri instituționali. Le suntem tuturor recunoscători pentru că, în limitele misiunii noastre strategice – susținerea democrației, bune guvernări, a integrării europene și relațiilor transatlantice, promovarea analizei de calitate a politicilor publice și a dezbaterii libere – ne protejează autonomia editorială.

Alte rapoarte și publicații SAR, inclusiv revista *PolSci*, se pot găsi la www.sar.org.ro



Riscul cel mare cu care se confruntă România în 2009 este acela ca urgențele și spaimile crizei economice globale să ne facă să uităm de agenda de reformă și a bunei guvernări. O administrare opacă, nehibzuită sau prin derogare de la lege, justificată de imperativul unor "măsuri anti-criză", este exact ce nu trebuie făcut. În ciuda dificultăților, apar acum posibilități noi de reformă, în special în sectorul public. România a accelerat tranziția către piață și UE abia când a ajuns în pragul colapsului, în 1997-1998. De ce n-am folosi și acum criza ca oportunitate? Acesta este principalul mesaj al raportului de față. În subsidiar, SAR avertizează să nu se aștepte miracole din partea unor instrumente ca bugetul de stat sau programul anti-criză: capacitatea de a pune în practică proiecte e mică, iar politica fiscală, după ce a fost compromisă în ultimii ani, e greu de repus pe roate și nu poate rezolva toate neajunsurile economiei în 2009. În fine, nu trebuie să uităm de statul de drept, un domeniu unde încă nu ne-am făcut toate temele de țară membră. Nu de alta, dar dacă până în iunie nu dovedim progrese pe cele patru obiective ale monitorizării pe justiție, UE ne poate retrage o parte din fondurile pentru infrastructură pe care guvernul se bazează atât de mult.

Sumar

- 3. **PROGNOZA SAR PE 2009**
 - 7. **CRIZA ȘI FIRMELE DIN ROMÂNIA**
 - 13. **BUGETUL CA INSTRUMENT ANTI-CRIZĂ**
 - 27. **STATUL DE DREPT, VICTIMA CRIZEI?**
-

Prognoze 2009

Va fi anul cu cea mai mare volatilitate a indicatorilor macro din ultimul deceniu

Continuând tradiția anilor precedenți, în ianuarie 2009 SAR a intervievat un panel de experți economici, solicitându-le opinia privind evoluția unor indicatori macroeconomici fundamentali în acest an. Cum incertitudinile și volatilitatea sunt maxime în această perioadă, am mărit numărul de membri ai panelului la 13 în încercarea de a obține prognoze ceva mai robuste. Pentru prima oară facem și o tentativă de estimare a trendului pieței imobiliare, urmând ca viitorul să ne arate în ce măsură estimări semnificative în această privință pot fi făcute într-un mediu cu volatilitate extrem de ridicată. Interviuurile au inclus de asemenea un set de întrebări referitoare la tendințele cu impact semnificativ pentru dinamica economiei în acest an marcat de căutarea soluțiilor la criza economică globală. În această secțiune introductivă sunt prezentate în sinteză răspunsurile primite de la experți.

Incertitudinea este nota dominantă a anului 2009, fapt evidențiat de prognoze pe toți indicatorii: dispersia răspunsurilor sosite de la membrii panelului de experți este cea mai mare de când SAR a început editarea acestui raport, în 2002. Niciodată înainte nu am avut o asemenea situație în care **evoluția PIB** să fie prognozată într-o marjă de 6.5%, de la recesiune severă (-3.5%) până la creștere decentă (3%). Remarcabil

Principali indicatori în 2009

	Medie	Marjă (min-max)
Creșterea PIB, %	0.7	-3.5 ÷ 3
Rata inflației, %	5.8	1.3 ÷ 9.5
Cursul RON/Euro la 31 dec 2009	4.4	3.80 ÷ 4.95
Deficitul bugetar, % PIB	4.4	2 ÷ 8.5
Deficitul de cont curent, %	10.5	8.8 ÷ 12
Rata șomajului în decembrie 2009, %	7.1	5 ÷ 9
Creșterea indicelui bursier BET pe 2009, %	5	-20 ÷ 20
Piața imobiliară, prețuri medii, Dec 09 față de Dec 08, %	-17	-40 ÷ 5

e și faptul că această marjă nu este generată de unul sau două răspunsuri extreme, predicțiile experților fiind destul de omogene distribuite de-o parte și de alta a creșterii zero. Per total, estimarea este că PIB-ul României nu va

scădea totuși în 2009.

Cursul valutar și rata inflației la sfârșitul anului rămân de asemenea mari necunoscute, într-un spațiu de volatilitate crescută. Pentru primul e posibilă fie o revenire sub 4 RON/€ (doi analiști), fie o urcare accentuată spre 5 RON/€ (unul). Media prognozelor sugerează o depreciere a leului de 3-4% față de de cursul actual, aflat oricum peste nivelul oficial luat în calcul de guvern la întocmirea bugetului. Inflația este mai aproape de estimarea oficială, dar trei analiști o văd totuși peste 8%.

Doar doi analiști din 13 cred că guvernul va fi în stare să-și atingă obiectivul de **deficit bugetar**, media prognozelor fiind la un nivel aproximativ dublu (-4.4%), cu patru valori extreme de depășire a lui - 5.5%. În schimb, pe **deficitul de cont curent** păreri tind să converge în jurul nivelului de 10.5-11%.

Experții noștri cred că **șomajul** va rămâne în limite rezonabile pentru Europa și pentru un an de criză: nici unul dintre ei nu crede că se va atinge rata de 10%.

În fine, pe ultimii doi indicatori, anume evoluția Burselor de Valori București și a prețului imobieliilor, incertitudinea și dispersia opiniilor este maximă. **Indicele BVB** este posibil să-și revină sau să continue să scadă până la sfârșitul anului; aici apar și comentarii de felul "nu știu" sau "Bursa nu mai este în prezent relevantă pentru economia românească". Doar doi din cei 13 paneliști văd posibilă o revenire (mică) a **pieței imobilelor și terenurilor** în acest an; restul prognozează că scăderea prețurilor în acest sector va continua, cu procente între -5 și -40%. Există și două comentarii că opacitatea acestei piețe face dificilă nu doar prognozele, dar chiar și un diagnostic al stării actuale de fapt.

Am cerut de asemenea paneliștilor să indice cele mai urgente două măsuri

pe care consideră că guvernul ar trebui să le includă în **programul său anti-criză**. Deloc surprinzător, majoritatea propunerilor converg și se suprapun în bună măsură cu soluțiile la care s-a gândit și executivul, deși o parte dintre experții noștri sunt critici ai guvernării în spațiul public. Cu alte cuvinte, se pare că mare loc de întors în acest an nu există, iar ceea ce trebuie făcut pentru a proteja economia românească de efectele crizei globale se cam știe deja.

Dacă strategia anti-criză nu pune deci mari probleme de cunoaștere, poate însă pune probleme serioase de aplicare în practică, acolo unde ne lovim de lipsa de capacitate instituțională, mecanisme confuze și întâzieri birocratice inexplicabile. Acesta este probabil principalul pericol care amenință, de exemplu, obiectivul de cheltuire a 20% din fondurile publice pentru investiții în 2009, obiectiv stabilit prin proiectul de buget. Pe scurt, experții chestionați de SAR consideră că:

- Există cvasi-unanimitate că trebuie întărit **controlul asupra cheltuielilor publice**, cu precădere cele curente și de personal, mergând până la înghețarea salariilor în sectorul public pe întregul an 2009. Guvernul trebuie să treacă la introducerea graduală a unui mecanism de programare bugetară tip MTEF (*Medium Term Expenditure Framework*) pentru evitarea pe viitor a derapajelor și îmbunătățirea calității cheltuielilor publice. De asemenea, deficitul bugetar pe 2009 trebuie menținut cu orice preț sub 4% din PIB, altminteri existând pericolul ca statul să absoarbă mare parte din resursele ce ar trebui să meargă către mediul privat.
- Jumătate din panelul nostru de analiști văd necesară încheierea unui **acord cu FMI**, pentru finanțarea deficitului de cont curent și a celui bugetar, acord ancorat probabil într-un program

de reforme structurale pe termen mediu convenit cu UE și ceilalți parteneri internaționali ai României, care să dea credibilitate și disciplină acțiunii guvernamentale. Dincolo de retorica politică, un asemenea acord este singurul care poate oferi guvernului spațiu fiscal pentru celelalte măsuri cuprinse în programul său, menite să reducă costurile sociale ale crizei și să relanseze economia. Faptul că atât de mulți analiști independenți și cu păreri altfel divergente au venit cu acest răspuns la o întrebare deschisă sugerează că ideea acordului cu FMI este mai puțin controversată în mediile de experți decât pare să fie în rândurile clasei politice.

- Într-adevăr, **investițiile publice** trebuie să fie prioritare în acest an, având ca destinație: infrastructura de transport (cu precădere rutieră); politica de locuințe (inclusiv programul de reabilitare termică a blocurilor).
- Este absolut necesară **accelerarea cheltuirii de fonduri UE**, iar pentru aceasta trebuie ca guvernul la vârf să dea o mai mare atenție acelor blocaje birocratice mărunte care în prezent întârzie demararea chiar a unor proiecte aprobate, ca să nu mai vorbim de cele care n-au fost încă aprobate și așteaptă de luni de zile să intre la jurizare.
- Stimularea creditării agenților economici, în special a celor din **sectorul IMM**. Mijlocul optim pentru a face asta, sunt de părere o treime din cei chestionați, nu îl constituie însă recapitalizarea unor bănci de stat, precum CEC și EXIMBANK, ci suplimentarea mecanismelor de garantare a creditelor, prin care sumele puse la dispoziție au efect de multiplicare.
- O altă măsură stimulativă pentru mediul privat, sugerată de doi dintre paneliștii noștri, ar consta în **reducerea contribuțiilor**

pentru asigurări sociale (CAS), ca măsură fiscală expansionistă rapidă, neutră și ușor de aplicat, cel puțin prin comparație cu alternativa propusă – subvenționarea creării de locuri de muncă. Din păcate, această posibilitate a fost deja anulată de măsura luată recent de guvern de **creștere a CAS** cu 3.8%. ❧

SAR mulțumește următorilor colaboratori: Lucian Albu, director, Institutul de Prognoză Economică; Bogdan Baltazar, consultant financiar; Nicolae Chidesciuc, senior analist, ING Bank; Bogdan Chirițoiu, consilier prezidențial; Radu Crăciun, director investiții, Interamerican; Aurelian Dochia, director general, SG corporate finance; Matei Păun, consultant financiar, BAC Investments; Cătălin Păuna, economist, Misiunea Băncii Mondiale; Ionuț Popescu, analist economic, Capital; Andrei Postelnicu, jurnalist economic; Dan Suci, senior editor, Money Channel; Ilie Șerbănescu, analist economic; Andreea Vass, cercetător, Institutul de Economie Națională.

Criza și firmele din România

Efecte încă incerte și impact asimetric pe sectoarele economiei românești

Criza este percepută ca un val tsunami pornit din Statele Unite și care mătură pe rând țările din Europa și din întreaga lume, avansând kilometru cu kilometru. „Când ajunge criza în România”, „până la urmă o să ne lovească și pe noi criza” sau „vârful crizei va fi în luna x” sunt sintagme fără mare valoare, dar pe care le auzim zilnic pe posturile de televiziune. O privire mai atentă poate observa însă că tulburările economice pornite din criza subprime din State sunt doar o fațetă a unei realități mult mai complexe care combină factori economici externi cu alții, ce țin exclusiv de mediul românesc. Creditarea cu buletinul sau în condiții foarte laxe a fost promovată agresiv în mediul financiar local, în ciuda avertismentelor repetate ale Băncii Naționale. Politica instabilă, sau chiar bâlbăită, privind taxa de primă înmatriculare ce a afectat industria auto din România este de sorginte pur românească. Cheltuirea iresponsabilă a banilor publici în 2008, ce duce în prezent la mărirea taxelor pe forța de muncă (CAS), este iarăși doar rezultatul populismului politicienilor noștri. Așadar ce este mit și ce este realitate în criza din România?

SAR a analizat cum se manifestă criza economică în România, principalele ei cauze, efecte, precum și tendințele pentru anul 2009, fără a

avea însă pretenția că poate surprinde toate aspectele unei situații economice extrem de complexe. Datele pe care ne-am bazat au fost obținute printr-un sondaj aplicat de SAR pe un grup de firme, din studii și analize statistice publicate de INS, BNR, precum și din interviuri cu manageri de firme.

Principalul factor care a afectat mediul de afaceri din România este scăderea cererii. Aceasta însă trebuie văzută ca parte dintr-un ansamblu complex și interdependent de factori, printre care cei mai importanți sunt: disponibilitatea creditului, volatilitatea cursului de schimb, apariția arieratelor și problemelor de lichidități, etc. Toate sunt efectele unor politici publice prea puțin calculate la momentul adoptării lor, precum și a restrângerii voluntare a consumului privat, ca modalitate de protecție împotriva efectelor crizei.

Problemele de disponibilitate a creditării vin în principal din lipsa de lichidități existentă pe piața financiară globală. În România, BNR a crescut dobânda de referință precum și rezervele obligatorii pentru bănci pentru a descuraja acordarea cu prea mare ușurință de credite. Rezultatul este un cost ridicat pentru capitalul de lucru și pentru finanțarea investițiilor pentru clienții instituționali. Pentru persoanele fizice au fost înăsprite condițiile de creditare. 44% din managerii din

industria metalurgică, a construcțiilor metalice și a produselor din metal precum și 40% din industria chimică consideră disponibilitatea creditării una problemele cheie ce duc al scăderea cererii în sectoarele proprii.

Una din necunoscute în ecuația crizei economice este nivelul cursului de schimb. În decembrie 2007 cursul leu/euro era de 3,53 ca să ajungă la 3,92 în decembrie 2008 și apoi să sară la 4.23 în ianuarie. Panelul de experți întrunit de SAR prognozează în medie un curs de 4.4 RON/€ pentru sfârșitul lui 2009, dar împrăștierea predicțiilor este foarte mare, lucru care reflectă actuala stare de volatilitate. În analiza de conjunctură a BNR din ianuarie 2009 se arată că evoluția cursului de schimb afectează 36-45% din companiile din industria metalurgică, industria textilă și din industria de mijloace de tehnică de calcul.

„Blocajele financiare”, o expresie favorită de la începutul deceniului trecut, reapar. În 1995 economia era blocată de sume imense restante la plată între și dinspre coloșii industriali nerestructurați, ce se propagau în întreaga economie. Cincisprezece ani mai târziu, problema uitată a arieratelor devine iarăși de actualitate. BNR menționează în Raportul de conjunctura ianuarie 2009 că deja au apărut dificultăți de încasare a contravalorii producției vândute pentru companiile din industria chimică, industria materialelor de construcții, sectorul extractiv, industria de mijloace de tehnică de calcul, industria de mașini, echipamente și aparate electrice (în procente între 29 până la 100%) și pentru 25% din firmele din sectorul construcțiilor. Guvernul a inclus în planul anticriză câteva măsuri care vor contribui la fluidizarea circulației banilor, ca de exemplu compensarea TVA-urilor de plată și de recuperat. Aceste măsuri sunt benefice, însă s-ar putea să nu fie suficiente pentru piață în acest moment.

Posibilele efecte ale scăderii consumului asupra economiei românești au fost discutate de mai mult timp. În anii de creștere economică, s-a spus de nenumărate ori că această creștere e nesănătoasă, nesustenabilă, bazată pe consum pe credit de bunuri din import. De aceea avem azi un deficit de cont curent de 13% din PIB. Problema este însă una structurală și veche. Nu ar fi nici o problemă dacă temporar am fi importat mai mult decât exportăm, cu condiția să importăm și bunuri de investiții care să permită o îmbunătățire calitativă a bunurilor pe care le producem (pentru consum intern și export), și să atragem investiții străine directe în activități productive. Din păcate, am cumpărat mai mult bunuri de consum, pe care le-am finanțat din capitaluri speculative (atrase aici doar de dobânzile mari și care pleacă imediat ce sunt necesare în țările mamă); sau din ce bani au mai trimis în țară muncitorii români din UE. Creșterea consumului până anul acesta nu a avut loc în paralel cu o creștere similară a ofertei interne. Problema noastră este că anul acesta nu vom mai avea din ce să ne finanțăm consumul: capitalurile speculative pleacă, muncitorii români de afară nu-și vor găsi ușor de lucru, iar de exportat va fi ceva mai dificil, pentru că cererea a scăzut dramatic în țările unde ne vindeam până acum produsele (UE). Cererea internă (nu doar cea de consum, ci și de investiții) va scădea dramatic până la nivelul la care poate fi finanțată. La rândul său, oferta internă va fi afectată de dificultatea finanțării bunurilor de capital.

Scăderea cererii a atins cote istorice, conform percepției managerilor. Buletinul de conjunctură al BNR din ianuarie 2009 menționează că 51% dintre managerii chestionați consideră cererea scăzută ca principala cauză de limitare a producției, aproape de două ori mai mulți decât la începutul trimestrului IV din 2008. Criza afectează selectiv domeniile de activitate. Cele mai

afectate sunt firmele din industria metalurgică, a construcțiilor metalice și produselor din metal (circa 87% din companiile chestionate) precum și industria mijloacelor de transport, materiale de construcții, instrucție chimică, transporturi.

Într-o mai mică măsură este afectată **piața telecomunicațiilor**, unde cererea rămâne relativ constantă, însă se prognozează un an cu creștere mică. Piața serviciilor de voce s-a maturizat cu o rata de penetrare estimată între 90% și 130% iar concurența pe piață a devenit acerbă, prin urmare vom vedea mai degrabă optimizări de costuri, înghețarea angajărilor și creșteri de productivitate. Speranța vine din zona serviciilor de date unde există încă un potențial ridicat de creștere, însă dezvoltarea de infrastructură broadband va depinde de alocarea de fonduri publice și de capacitatea statului de a le cheltui pentru dezvoltarea de rețele metropolitane. Dificultățile rețelei subterane *NetCity* în București nu sunt de bun augur, chiar în situația în care proiectul a fost concesionat unui investitor privat. În zona IT, se așteaptă o încetinire a creșterii de la nivelul de 25% estimat pentru 2008 la 5-6% în 2009, ceea ce se va reflecta în amânarea dezvoltării unor noi proiecte și într-o încetinire a creșterilor salariale din domeniu.

Firmele mari de **retail/distribuție** estimează doar o plafonare a cererii, însă un impact negativ mai important l-ar putea avea costul ridicat cu capitalul de lucru datorat ratei dobânzilor. Retail-ul de produse electrocasnice sau IT se confruntă cu o scădere mai pronunțată a cererii, la care se adaugă și o rată de schimb nefavorabilă. Este posibil ca aceste presiuni să ducă la dispariția pe de piață a unora dintre firmele cu rulaje mici. Vom vedea pe piața de retail amânarea investițiilor în noi magazine, deși unii dintre retailerii mari au anunțat că își vor continua planurile. O atenție mai mare va fi acordată performanței diferitelor magazine, astfel încât cele care nu

ating un nivel stabilit vor fi închise sau relocate.

În **industria auto** anul 2008 a fost unul prost, iar pentru 2009 perspectivele sunt încă și mai sumbre. Asociația Producătorilor și Importatorilor Auto APIA (citată de *Intellinews*) estimează că vânzările de automobile noi au scăzut cu 12% în 2008 comparativ cu anul anterior cu scăderi mari în ultimul trimestru și vor continua să scadă cu încă 50% în 2009. Atât la finalul anului 2008 cât și la începutul anului 2009, Dacia (parte a grupului Renault) a fost nevoită să-și suspende activitatea, în decembrie lucrându-se doar 3 zile iar în ianuarie 14. Această diminuare a timpului de lucru a fost necesară în condițiile în care în ianuarie 2009 vânzările au scăzut cu circa 70% față de aceeași perioadă a anului precedent. Dacia a anunțat că va renunța la o treime din personal dacă ritmul se menține. Situația pieței auto din România nu este cu mult diferită de a altor state din UE. Răspunsul guvernelor europene a variat între subvenții, stimulente fiscale și programe de reînnoire a parcului auto prin programe tip "Rabla". Guvernul României prin politica taxei de primă înmatriculare a reușit să distorsioneze piața cu schimbări frecvente și impredictibile. În programul de criză a inclus alocarea de fonduri suplimentare pentru programul românesc de înnoire a parcului auto. Voci din sector consideră însă că scăderea ratei dobânzii de referință ar putea avea un impact mai mare atât timp cât circa 70% din achizițiile de automobile noi se face prin creditare.

Industria textilă este la rândul ei afectată de scăderea cererii, în special pe piețele externe, pe fondul unui climat oricum nefavorabil acestui sector, pentru care România devenise înainte de criză un mediu de afaceri cu costuri mărite. Pe piața internă consumul pe cap de locuitor era deja foarte mic comparativ cu vestul Europei, chiar și înainte de începerea crizei. Industria ușoară, în special lohn-ul, era pe pantă

descendentă deja din anii anteriori, care au marcat o delocare a producției spre est unde costurile cu forța de muncă erau mai mici. Creșterea taxelor pe forța de muncă va accelera această delocare anulând posibilele efecte pozitive ale unui curs euro favorabil exporturilor.

Industria metalurgică este și ea puternic afectată de scăderea cererii interne și externe. ArcelorMittal își va reduce producția în perioada următoare cu circa 30% iar schema

condițiile lipsei de lichidități din sistemul financiar, iar pentru persoane fizice accesul la credite este mai greu decât înainte, cu dobânzi și criterii mai puțin încurajatoare. În aceste condiții, situația sectorului construcțiilor și materialelor de construcții nu este deloc încurajatoare. Tendințele analizate de INS într-o anchetă de conjunctură din ianuarie 2009 bazată pe opiniile managerilor indică o scădere a volumului producției și a stocului de contracte pentru primele

Tab. 1. Restanțe la credite, mil. RON

	iul.08	aug.08	sep.08	oct.08	nov.08	dec.08
Credite în lei	82.118	83.660	85.457	85.964	85.605	83.774
- din care restante	1.335	1.435	1.553	1.678	1.890	1.872
Credite în valută	97.405	100.887	109.700	108.241	110.728	115.361
- din care restante	422	488	600	815	905	993

Sursa: BNR

de personal va fi diminuată cu o treime. Alro a închis deja una din halele de electroliză și circa 30% din personal a plecat voluntar cu plăți compensatorii sau s-a pensionat în 2008. Cuprom a inițiat procedura insolvenței și se preconizează disponibilizări importante de personal.

Criza economică, în special lipsa creditării, a afectat sever **sectorul construcțiilor**. Pentru 2009 se estimează un ritm de creștere de 10-15%, mai mic decât 28%, valoarea previzionată pentru 2008. Așteptările antreprenorilor se îndreaptă spre lucrările de infrastructură și spre construcțiile industriale. Capacitatea statului de a utiliza fondurile europene pentru infrastructură va avea clar un impact asupra sectorului, însă viteza cu care se acționează în procedurile complexe pentru aceste programe nu este deloc încurajatoare. Construcțiile industriale stau sub semnul întrebării atât timp cât principala politică a firmelor în perioada de criză constă în amânarea planurilor de dezvoltare și a investițiilor. În plus accesul investitorilor la surse de finanțare va fi dificil sau foarte costisitor în

trei luni ale 2009 (sold conjunctural -33%, respectiv -26%) precum și reducerea numărului de angajați (sold conjunctural -28%). Totodată se prognozează o stagnare a prețurilor lucrărilor de construcții (buletinul conjunctural al BNR) sau chiar o creștere a prețurilor lucrărilor de construcții (sold conjunctural +24% conform INS).

Sectorul financiar-bancar este probabil printre cele mai afectate de criza economică, fiind influențat negativ de toții factorii crizei. Rata dobânzii de referință a crescut de la 7,5% în ianuarie 2008 la 10,25% în septembrie 2008, fiind menținută până în prezent. În plus, au crescut rezervele obligatorii atât în lei cât și în valută. Nivelul creditelor a avut o cădere spectaculoasă începând cu noiembrie 2008, când pentru prima dată în ultimii ani volumul de credite acordate a scăzut în condițiile în care acordarea de noi credite a înghețat aproape total. Prognoza în ceea ce privește creditarea pentru anul 2009 nu este nici ea mai bună pe fondul lipsei de lichidități, iar percepția managerilor nu este pozitivă nici pentru a doua parte a anului. În ce

privește economisirea, se constată o creștere la instrumentele de tip depozit în luna decembrie, reflectând o atenție crescută față de protejarea economiilor de inflație, dar și restrângerea voluntară a consumului ca modalitate de a face față crizei. Nivelul creditelor restante este scăzut, dar cu tendințe ascendente de la 1.12% (dec. 2007) la 2.23% (dec. 2008) din totalul creditelor în lei și de la 0.4% (dec. 2007) la 0.86% (dec. 2008) din totalul creditelor în valută. La sfârșitul lui ianuarie au apărut însă semnale că procentul restanțierilor ar putea crește dramatic în viitorul apropiat.

În **sectorul energie**, situația e complicată de numărului mare de companii de stat din sector care joacă după alte reguli decât cele de piață. În ultimul trimestru nu s-a făcut simțită criza, dar se așteaptă o reducere a activității cu cca 10% în primul semestru din 2009 (în principal ca urmare a cererii scăzute din partea industriei energofage), urmând ca în a doua jumătate a anului situația să se stabilizeze. Unele dintre contractele existente vor fi renegociate din cauza arieratelor: unii dintre consumatorii mari de energie ar putea fi în imposibilitatea de a-și plăti la timp datoriile. Disponibilitățile de personal sunt parțial cauzate de alți factori, chiar într-o măsură mai mare decât de criză (de exemplu, reducerea numărului de angajați ca urmare a unui plan de restructurare post-privatizare la Petrom, CEZ, ENEL sau Distrigazuri). Disponibilitatea creditului pe piață e o problemă ce va duce la amânarea planurilor de dezvoltare. În sectorul energiei electrice până spre sfârșitul lui 2008 se discutau destul de serios proiecte de investiții de până la 20 de miliarde euro până în 2016. Ca urmare a incertitudinilor legate de criză acum estimarea este că totalul investițiilor în producție nu va putea depăși 8 miliarde pe același orizont de timp. Cursul de schimb afectează semnificativ achiziția de bunuri de investiții dar și de materie primă (de

exemplu, gaz). Chiar în companiile de stat se fac planuri de reducere a cheltuielilor operaționale prin creșterea eficienței producției.

Sectorul transporturi este afectat diferențiat, în funcție de mod. Transportul rutier e în majoritate privat, asigură majoritatea serviciilor de transport de pe piață și e izbit din plin de criza care îi afectează pe clienți. Se așteaptă un număr mare de falimente, în special în rândul firmelor mici și cu clienți specializați, precum și consolidări la firmele mari. Se estimează că aproape 10% din numărul total de transportatori au dat deja faliment până în februarie, iar până la sfârșitul lui 2009 își vor fi încetat activitatea 60% din cei existenți pe piață la mijlocul lui 2008. Deja reducerea vizibilă a intensității traficului rutier în luna ianuarie în București și alte mari municipii, sau în preajma lor, sesizată de presă și observatori, constituie o dovadă importantă (deși anecdotică) pentru ceea ce se întâmplă în profunzimea economiei.

Operatorii feroviari, în schimb, se confruntă cu calitatea proastă a infrastructurii (unde întreținerea și investițiile, chiar de stat, riscă să meargă și mai prost decât până acum din cauza eforturilor de a reduce deficitul bugetar) și cu arieratele, foarte probabile, din partea clienților, din nou companii de stat (firme din minerit, etc.). Transportatorii feroviari de marfă, spre deosebire de cei rutieri, nu se așteaptă să-și reducă drastic personalul. Evoluția cursului de schimb îi afectează pe toți și prin impactul asupra accizelor (în Euro). Reducerea posibilităților de creditare de pe piață grevează asupra investițiilor în mijloace de transport noi – autocare, camioane și vagoane de tren. Soluția văzută de operatori, mai ales cei rutieri, constă în diversificarea clienților pentru a reduce riscurile de faliment prin arierate. În ceea ce privește transportul de persoane, acesta este afectat diferit pe rutier și aerian: în timp ce autocarele au pierdut clienți

și din dezvoltarea curselor low-cost, ambele categorii de operatori vor fi afectați de evoluția cererii și de fluctuațiile prețurilor la carburanți.

CE EFECTE ARE CRIZA

1. Prețuri

În ciuda așteptărilor optimiste – ca măcar prețurile să scadă în perioada de criză – prognozele bazate pe opiniile managerilor indică altceva. Conform BNR, pentru începutul anului 2009 există ușoare tendințe de creștere a prețurilor în industrie și se așteaptă o stagnare a prețurilor în construcții. INS vede o creștere a prețurilor în toate sectoarele, în ciuda reducerii cererii: industrie prelucrătoare, construcții, retail și servicii.

2. Forța de muncă

Conform datele oficiale INSSE, numărul angajaților a început să descrească ușor în luna noiembrie 2008, după o relativă stagnare de la jumătatea anului 2008. În ultimii ani, se înregistrase o creștere continuă, chiar dacă nu spectaculoasă a acestui indicator. Totuși numărul de angajați în noiembrie 2008 rămâne încă superior față de aceeași perioadă a anului anterior. Conform ANOFM, șomerii înregistrați la 31 decembrie 2008 ajung la circa 403,000 persoane, în creștere cu peste 26,000 față de luna anterioară. Comparativ cu 2007, rata șomajului a crescut cu 0.3%, până la 4,4%.


Deși până în momentul de față criza nu se reflectă în datele statistice, se estimează că în primul trimestru al 2009 impactul va deveni mult mai vizibil. Dacă până în momentul de față multe firme au folosit mai degrabă alte metode pentru scăderea costurilor de personal precum neprelungirea contractelor pe perioadă determinată, încurajarea pensionării, șomaj tehnic, reducerea timpului de lucru etc., în perioada următoare s-au anunțat de către ANOFM disponibilizări de circa 47,500 de persoane pe baza estimărilor de la firme cu reduceri

masive de personal. Acestea sunt concentrate în sectoarele construcții (15,600 de locuri de muncă), automobile, petrolieră, chimică și textilă. Prognozele ratei șomajului variază destul de mult între 4.1% (EIU) până la 8% (*Intellinews*). Experții chestionați de SAR în secțiunea precedentă a raportului văd pentru sfârșitul anului un nivel de 7.1%.

În ce privește câștigurile salariale nete, până la finalul lui 2008 nu au fost înregistrate scăderi. Din contră, în medie pe 2008, conform INS, creșterile salariale au fost de 22.9% față de media anului precedent, iar în luna decembrie creșterea a fost de 9.4% față de luna anterioară, (o creștere ceva mai mică față de anul trecut când a atins 12.9%). EIU prognozează o încetinire a creșterilor salariale pentru 2009 la 7.8% în termeni nominali și la 1.9% în termeni reali. Creșterile salariale vor depinde însă și de modul în care Guvernul României va ține în frâu cheltuielile de personal din structurile publice.

3. Noi oportunități

Impactul crizei va fi diferit pe sectoarele economice, dar și în cadrul aceluiași sector. De exemplu, piața media și publicitate înregistrează o cădere puternică (-32% pentru publicitate în vârf de sezon, conform datelor Alfa Cont) dar scăderile nu sunt egale. Astfel orientarea firmelor către marketing și publicitate online sau radio, datorită costurilor mai reduse pe aceste platforme, crează oportunități noi pentru aceștia, în timp ce televiziunile, publicitatea outdoor și presa scrisă vor fi afectate mai puternic. Noi oportunități apar și în agricultură sau industria alimentară, atât datorită ieftinirii celui mai important mijloc fix folosit în ramură (terenurile), cât și din cauză că, prin comparație cu cererea generală de bunuri și servicii, consumul alimentar este ceva mai rigid în raport cu fluctuația bugetului de familie, deci piața pentru această industrie nu se

va îngusta la fel de mult. În fine, orice firmă care prinde contracte cu instituții publice va fi avantajată în acest an de criză: dincolo de dificultățile cunoscute ale relației cu acest client special care este statul român, stabilitatea sursei de venit reprezintă un mare avantaj. Este de sperat ca, pe măsură ce programe de lucrări publice care în ultimii ani se chinuiau să găsească contractori privați vor deveni din ce în ce mai atractive, și instituțiile publice respective să poată deveni mai selective și exigente, lucru reflectat într-o creștere a calității lucrărilor. 

Bugetul ca instrument anti-criză

Speranțele legate de proiectul de buget și de planul de măsuri al guvernului sunt mari, dar posibilitățile sunt limitate; politica fiscală are nevoie de timp pentru a recâștiga credibilitate după doi ani de derivă

Deși la acest început de an 2009 criza economică globală bate la ușa României, guvernul are puține mijloace la dispoziție s-o oprească. Politica fiscală a ultimilor ani de creștere economică a fost complet imprevizibilă, adâncind dezechilibrele macro, în timp ce reformele structurale rămase pe agendă au fost lăsate la o parte. În continuare statul contribuie cu aproape 30% în PIB, din cauză că privatizările s-au oprit practic în ultima vreme, iar România e pe ultimul loc între noile state membre UE la capitolul tranziție spre economia de piață, depășită uneori și de Bulgaria (după unii indicatori BERD). Am ratat ocazia de a face consolidare fiscală și reformarea profundă a modului în care se construiesc bugetele pe vremea când economia "duduia"; am reușit în schimb să ajungem la un deficit de aproape 5% din PIB în condițiile unei creșteri economice de aproape 8%.

Unul din mesajele principale ale acestui raport SAR pe 2009 este următorul: e o iluzie să credem că politica fiscală în 2009 va fi un instrument eficace de combatere a crizei. În cel mai bun caz, putem spera ca ea să nu funcționeze ca o frână atunci când economia va fi în convalescență. Pe scenariul pesimist, însă, nevoia de acoperire a unor cheltuieli publice absurde și ineficiente păgubește sectorul productiv și de bruma de lichidități care s-ar mai găsi pe piața financiară. Pentru a vedea de ce

lucrurile stau așa, trebuie înțeles întâi cum de s-a ajuns aici.

Din păcate, calitatea procesului bugetar e foarte departe de ce s-ar putea numi un model de bună practică. Cum statul are încă o asemenea pondere în economie, impactul unor politici proaste de gestionare a banului public e mult amplificat. Deficiențele apar peste tot: în capacitatea de a face un program coerent, atât la Ministerul de Finanțe cât și în ministerele de resort; veniturile și cheltuielile sunt imprevizibile; apare frecvent tentația de alocare a unor felii importante de buget pentru măsuri sociale luate din senin, pentru salarii în sectorul bugetar, pentru pensii, fără o analiză a impactului financiar asupra celorlalte programe sau pe termen lung. În plus, cum bugetele sunt de fapt declarații publice privind politicile guvernului, modul în care s-a construit politica fiscală în ultimii ani spune multe și despre calitatea actului guvernării în România.

România a ajuns statul UE cu cel mai volatil buget național

Analiza părților care au funcționat prost în politica fiscală ne-ar fi utilă, chiar în criză, din două motive. În primul rând, ne putem formula așteptări realiste asupra a ce poate face concret guvernul în lunile care vin. În al doilea rând – și poate chiar mai important – criza e în sine o oportunitate pentru o reformă forțată, dar rapidă, a finanțelor noastre publice, la fel cum falimentul economiei românești în a doua

Tab. 2. Volatilitatea bugetară în România

	Deficit proiectat inițial	Deficit maxim după rectificări	Deficit minim după rectificări	Deficit la execuția finală
2006	-0.50%	-2.50%	-0.90%	-1.70%
2007	-2.70%	-2.80%	-2.40%	-2.40%
2008	-2.75%	-2.30%	-2.30%	-4,5% (-5.2% pe ESA95)

jumătate a anilor '90 a declanșat tranziția spre economia de piață. Desigur, dacă nu suntem atenți se poate întâmpla și invers: criza economică poate fi un pretext excelent pentru proastă guvernare, pentru proliferarea excepțiilor de la reguli și legi, a politicilor opace și generatoare de corupție.

În principal, SAR recomandă să fie analizate și corectate următoarele **deficiențe care se manifestă cronic în politica fiscală românească.**

1. România ar trebui să aibă un buget pe patru ani; în loc de asta, are între patru și șase bugete pe an.

E puțin probabil că poți folosi politica fiscală pentru a combate criza, când până acum n-ai avut nici măcar atâta control asupra finanțelor statului cât să poți face un buget anual previzibil. În România avem, de regulă, un buget aprobat inițial, trei-patru rectificări și execuția finală. Sigur că rectificările bugetare sunt permise tocmai pentru a asigura o oarecare flexibilitate, însă mărimea variațiilor (vezi 2006), frecvența amendamentelor și faptul că unele rectificări au loc încă din martie (2008) spune multe despre capacitatea guvernului de a întocmi și pune în practică o strategie coerentă. Deși niciodată n-a excelat la acest capitol, pe baza cifrelor din ultimii ani se poate spune că România a ajuns țara din UE cu cel mai slab mecanism de programare bugetară, proiectele și prognozele fiind tot mai depărtate de realitate și pierzându-și valoarea de țintă reală de politici.

Toate acestea se întâmplă în condițiile în care formal România s-a angajat față de UE să-și îmbunătățească capacitatea de a face programe, pentru a ajunge rapid din urmă celelalte țări ca standard economic și ca infrastructură, inclusiv accesând bani europeni. Din 2003 ca pilot – și 2006 integral – în România se folosește "programarea multianuală": bugetele se fac pe un an, cu proiecții pe următorii trei. Logica e simplă: dacă vrei să ai o strategie coerentă de politică publică, ai nevoie de o strategie de ale cărei linii generale să te ții și să explici abaterile, atunci când acestea apar. La fel, există și un program de convergență (către zona Euro) care se bazează pe aceleași principii.

În realitate, la noi "programarea multianuală" este o pură formalitate, chiar după cei cinci ani de când teoretic se aplică. Dacă bugetele se fac într-adevăr după programele propuse de ministerele de resort, totuși nu există o reconciliere formală între bugetul pe anul în curs și prognozele făcute în anii anteriori. Așadar, se poate face orice modificare, fără a fi nevoie de justificări explicații, ceea ce anulează orice valoare predictivă a agendei multianuale.

Acest aspect simplu este tocmai cheia pentru o reformă de îmbunătățire a calității programelor și cheltuielilor publice în România. Dacă abaterile față de programele anilor anteriori ar trebui explicate, un ordonator de credite bugetare n-ar mai putea primi alocări fără să-și pună la punct o strategie valabilă pe câțiva ani. Strategiile vor putea fi

STUDIU DE CAZ

Cum s-a împăcat a doua rectificare bugetară din 2006 cu “programarea bugetară multianuală”?

Rectificarea a majorat deficitul de la 0.9% din PIB, cât fusese programat inițial, la 2,5% din PIB și a dat semnalul unei relaxări importante a politicii fiscale: cheltuielile au crescut cu aproape 7% din bugetul consolidat. Într-adevăr, aproape jumătate din surplusul de cheltuiești a fost orientat către investiții în drumuri și căi ferate (1.7 miliarde, inclusiv 600 milioane din credite externe) și în învățământ (1.3 miliarde), ceea ce corespundea promisiunilor politice de a crește alocările pentru investiții în cele două sectoare.

O programare bugetară multianuală, oricât de primitivă, presupune o strategie în linii mari pe câțiva ani, cu un buget estimativ pe proiectele cele mai importante, un minim grad de stabilitate, și un calcul al costurilor viitoare recurente, cum ar fi cheltuielile de întreținere. Nici una dintre aceste condiții nu a fost însă îndeplinită. În 2006 nu exista nici o strategie de transport, nici măcar Planul Operațional Sectorial cerut cu instistență de UE și care trebuia să devină literă de lege începând cu 2007; dimpotrivă, Ministerul Transporturilor era ocupat să refacă varianta inițială de POS-T și să explice opiniei publice de ce acesta fusese trimis înapoi de la Bruxelles.

Nu este clar cum au fost prioritizate proiectele incluse la rectificarea bugetară, cum s-au corelat cu programul de guvernare, cum au fost selectate și dacă fuseseră luate în calcul costurile recurente viitoare (întreținere). De remarcat că unele dintre liniile de buget cum ar fi investițiile în drumuri au fost reduse din nou la următoarea rectificare bugetară. După aceste majorări de cheltuiești, la nivelul contribuabilului-beneficiar nu s-au observat nici o accelerare vizibilă a construcțiilor în infrastructură și nici vreo modificare a calității în învățământ. Cu alte cuvinte, relocările de fonduri au fost atât de intempestive și volatile încât sistemul care trebuia să le pună în practică n-a avut timp (sau capacitate) să reacționeze, așa că în realitate n-a existat nici un impact.

În ceea ce privește viziunea pe termen lung și capacitatea de a stabili priorități, atât la Ministerul de Finanțe cât și în ministerele de resort, experiența din 2008 cu cheltuielile de întreținere în sectorul feroviar e foarte sugestivă: din totalul solicitat, SNCFR a obținut 6%, deși pe hârtie guvernul susține acest sector ca pe unul strategic, subscriind agendei europene moderne de a-l face mai atractiv și a muta trafic de pe șosele pe calea ferată.

ajustate, desigur, însă nu ar trebui să mai vedem volatilitatea de azi: chiar e nevoie să avem o strategie de transport pe câțiva ani în loc de cinci strategii de autostrăzi într-un an. Modificările sunt posibile, dar trebuie motivate, impactul lor bugetar trebuie calculat, iar cei care fac modificările la rândul lor să fie ținuți responsabili de deciziile pe care le iau. E greu de grezut că rectificările de genul celor pe care le-am văzut în ultimii ani s-ar putea împăca cu o “programare bugetară multianuală” adevărată sau cu un program de convergență.

Mai curând, România este o țară în care politica publică strategică se face pe genunchi, la întâmplare sau după inspirații de moment. Convergența, atâta cât a fost, către zona economică a Uniunii Europene

și către zona monedei Euro, s-a datorat mai curând unei evoluții “naturale” a economiei în niște ani buni de creștere, așa cum un curent favorabil poartă din întâmplare o barcă în direcția corectă în timp ce echipajul doarme sau vâslește aiurea, în contratimp. La vreme de criză, acest scenariu de acțiune nu mai este suficient.

Deficiențele în capacitatea de a face programe apar atât la Ministerul de Finanțe cât și la ministerele de resort. Finanțele au supraestimat semnificativ și repetat veniturile la buget în ultimii ani, ca și capacitatea ministerelor de resort de a folosi banii alocați pentru cheltuielile de capital. Este improbabil ca aceasta să reflecte (doar) o lipsă de capacitate tehnică a aparatului. Mai curând, a fost probabil vorba de un imperativ

politic: acela de a crea un "spațiu bugetar" fictiv, pentru a mări astfel artificial flexibilitatea și marja de decizie discreționară a celor care urmau să aloce fondurile.

La rândul lor, ministerele de resort fac bugete într-un departament, strategiile în altul, iar cele două nu comunică unul cu celălalt. În etapa de pregătire a bugetului, acesta se plimbă de la ministerele de resort la Ministerul de Finanțe și înapoi, însă nu pentru ajustări de finețe, ci pentru reduceri masive: ca exemplu, OECD a calculat în 2005 că, dacă Ministerul de Finanțe ar aproba integral solicitările inițiale ale ordonatorilor de credite deficitul ar depăși 22% din PIB în fiecare an. Acest lucru înseamnă de fapt că ministerele de resort privesc plafoanele de cheltuieli transmise de la Finanțe ca pe un punct de pornire pentru negocieri, mai curând decât ca ținte reale de politică macro.

Dacă s-ar aproba toate solicitările ministerelor, deficitul ar fi 22% din PIB

Știind din anii trecuți cum funcționează negocierile, au tot interesul să ceară mai mulți bani decât suma de care au în realitate

nevoie (cum e cazul cu strategiile în sectorul rutier și feroviar, de care SAR a scris într-un raport anterior¹). Pentru a înrăutăți și mai mult situația, de cele mai multe ori strategiile sectoriale pentru care se solicită finanțare sunt liste maximale de programe fără priorități.

Problema e agravată de absența unei entități guvernamentale competente, sub autoritatea premierului, capabilă să asigure unitatea și consecvența programelor și strategiilor care țin de diverse ministere și să verifice punerea lor în aplicare simultană, pentru a face o legătură reală cu programul de guvernare. Nici unul dintre partidele care s-au aflat la guvernare în ultima vreme n-au dat prea mare atenție unei astfel de instituții: un astfel de rol a fost jucat

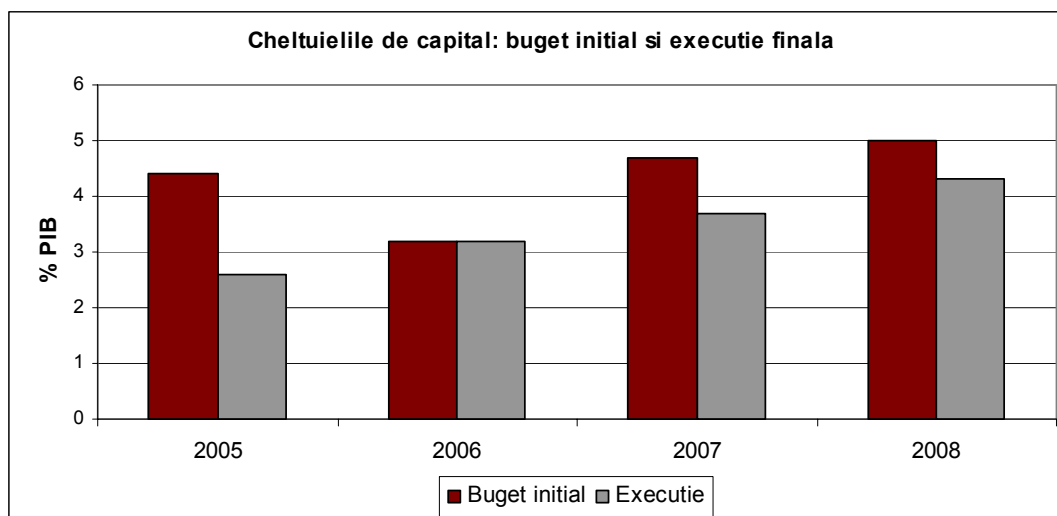
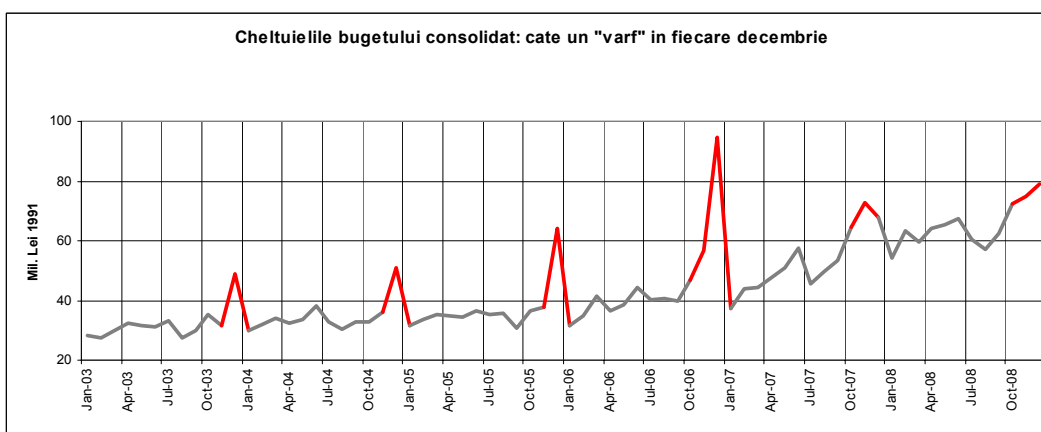
de Cancelaria Primului Ministru (atunci când la guvernare s-a aflat un singur partid) sau de un vicepremier cu rol mai mult formal (în guvernele de coaliție).

Pentru a rezuma, în ciuda angajamentului oficial al guvernului de a aplica "programarea bugetară multianuală", în UE-27 mai există doar 6 state care se bazează mai puțin pe acest sistem decât România; și după un raport FMI, România e pe locul 7 din 10 noi state membre UE în ceea ce privește calitatea procedurilor bugetare (în fața Ungariei, Slovaciei și Bulgariei).

2. Unele tipuri de cheltuieli sunt supraestimate (cheltuieli de capital), în timp ce altele (costuri curente) ajung întotdeauna să fie mai mari decât se programase inițial.

Ca o consecință a celor de mai sus, un alt indicator de slabă calitate a programării bugetare este faptul că cheltuielile de capital sunt supraestimate în fiecare an (Fig 1). Cu alte cuvinte, banii alocați inițial pentru investiții nu pot fi absorbiți la timp, din diverse motive care țin de capacitatea sistemului de a executa proiecte complexe. Lucrul acesta se vede din întârzierile în proiecte de lucrări publice, de unde și discuția (evident, simplistă și bazată pe date interpretate eronat, dar care exprimă o frustrare reală existentă în opinia publică) cu cei patru kilometri de autostradă realizați în mandatul trecut, pe care am auzit-o de atâtea ori în ultima perioadă. Regularitatea cu care se manifestă acest fenomen, bine surprinsă de Fig. 1, constituie un avertisment pentru noul guvern, care și-a propus ținta ambițioasă de a cheltui 20% din buget pe investiții publice. Comparat cu cifrele din Fig. 1, asta se traduce printr-un 6.8% din PIB, adică cu peste o treime mai mult decât cei 5% din PIB programați în 2008, nivel oricum nerealizat. Fără mari eforturi de reformă instituțională și atenție politică acordată zi de zi acestui

¹ *Drumuri în lucru: Politica de transporturi în România*. SAR Policy brief no. 26, august 2007. www.sar.org.ro

Fig. 1: Lipsă de capacitate în execuția investițiilor publice**Fig. 2. Proasta programare a cheltuielilor și "efectul de decembrie"**

domeniu, ținta de investiții propusă e puțin probabil să fie atinsă.

Analiza rectificărilor bugetare sprijină această concluzie, după cum am arătat și mai sus. De fiecare dată când se face o rectificare, fie pe motiv că s-a depășit creșterea economică așteptată sau doar se fac realocări între liniile de cheltuieli, costurile curente și măsurile sociale înregistrează cele mai mari creșteri. Printre acestea cele mai frecvente au fost pensiile, alocații pentru copii, transferuri către bugetele locale pentru salariile profesorilor, subvenții pentru căldură, creșteri ale salariilor bugetarilor în poliție sau angajați din ministere, creșteri de salarii pentru magistrați câștigate în instanță, plus costuri curente ca subvenții

suplimentare în sectorul minier care nu fuseseră programate în bugetul inițial. Cu siguranță, e mai simplu să cheltuești bani pe măsuri sociale și costuri curente decât să pregătești programe complexe care necesită o capacitate administrativă bună pentru a absorbi investițiile.

3. Vârfurile de cheltuieli în noiembrie și decembrie

În strânsă legătură cu cheltuielile mai mari pe măsuri sociale, cu lipsa capacității de a porni investiții și cu proasta administrare a programelor, cheltuielile bugetare în ultimele două luni ale anului sunt cu mult mai mari decât în rest (Fig. 2). Acest lucru arată că ministerele și alți beneficiari de bani de la buget se tem să nu piardă sumele necheltuite, ceea ce

le-ar diminua bugetul de anul viitor. Așa ceva nu s-ar putea întâmpla dacă ar exista o programare bugetară multianuală, deoarece licitațiile pentru programe sau achiziții de consumabile ar fi distribuite uniform pe parcursul anului. Este inutil să mai discutăm despre calitatea investiției publice care se face în asemenea sistem heirup, doar pentru a nu lăsa fondurile neconsumate.

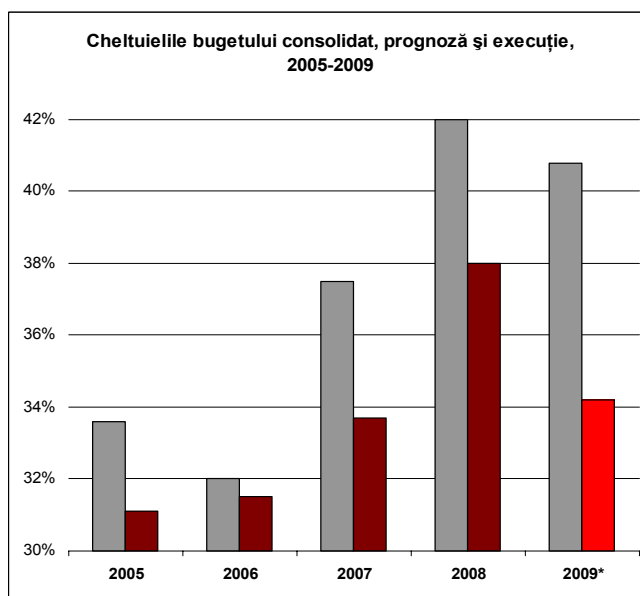
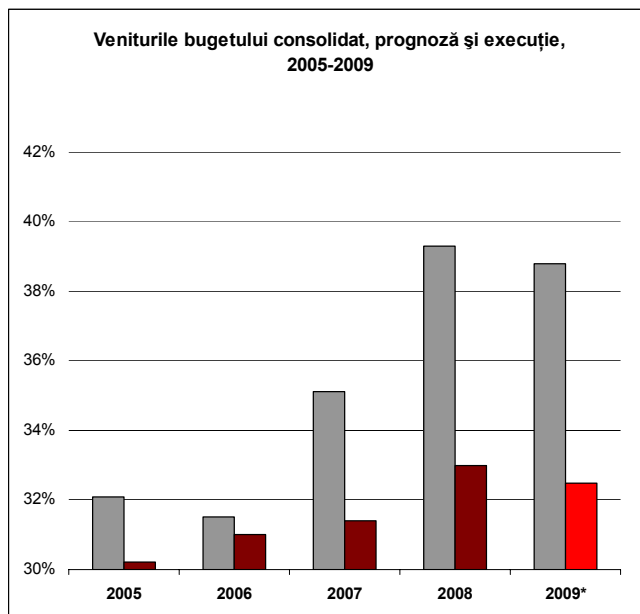
În plus, dacă ne uităm la rectificările bugetare din ultimii doi ani, suplimentările de cheltuieli au fost rezultatul unei creșteri economice mai mari decât se estimase inițial (în general asta se întâmplă la primele rectificări din an), fie realocări de sume pentru cheltuieli (spre sfârșitul anului). În ultimul caz, realocările au constat în tăierea unor costuri de capital și creșterea corespunzătoare a unor costuri curente. Cu alte cuvinte, ce a rămas necheltuit de pe programe prea ambițioase se redistribuie spre măsuri în care banii pot fi cheltuiți cât se poate de repede, sub formă de subvenții, suplimente de leafă sau achiziții de bunuri și materiale care se pot face simplu și rapid (cheltuieli *soft*).

4. Supraestimarea veniturilor bugetare, indiferent că a fost rezultatul promisiunilor populiste dinainte de alegeri sau doar al lipsei de competență, a fost regula ultimilor ani.

Veniturile la buget au crescut într-adevăr în termeni reali, susținute parțial de introducerea cotei unice și de reducerea cotei de contribuție la asigurări sociale, măsuri care au scos din economia informală unele activități. Cu toate acestea, creșterea anunțată de Ministerul Finanțelor pentru 2007 și 2008 a fost pur și simplu lipsită de sens (vezi Fig. 3). Nu te poți aștepta ca veniturile la buget să crească de la un an la altul cu 7,5% din PIB, mai ales dacă în anul anterior se făcuse aceeași greșeală. După cum s-a constatat la execuția finală din 2008, guvernul se

așteptase la 36% din PIB încasări la buget. S-au obținut în cele din urmă sub 31%, adică s-au încasat cam 86% din cât se estimase, iar aici nu efortul de colectare a fost de vină, ci planul inițial nerealist.

Fig. 3. Buget inițial și execuție, 2005-2009



*Pentru 2009, prima coloană reprezintă cifrele propuse de vechiul guvern în proiectul de buget din toamnă; coloana a doua reprezintă cifrele propuse de noul guvern

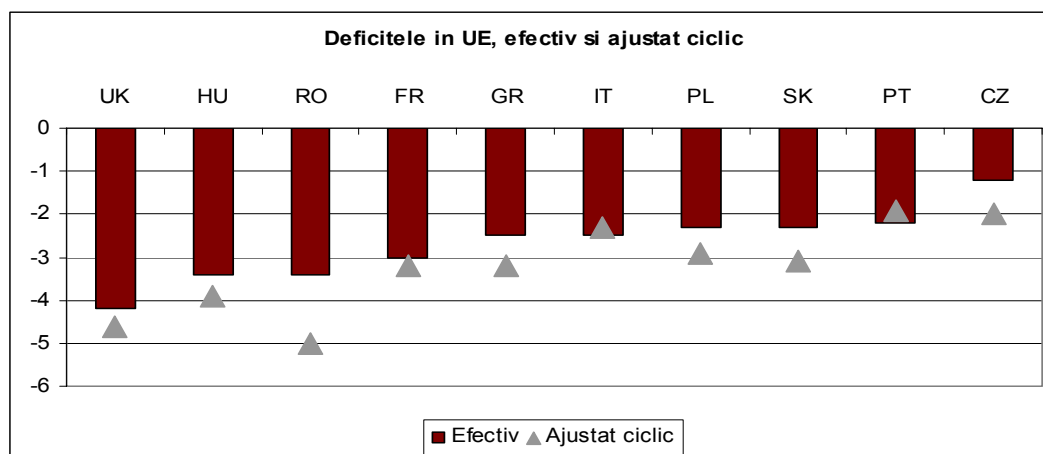
În plus, creșterea veniturilor bugetului consolidat în PIB nu poate fi un scop în sine, așa cum lăsa să se înțeleagă fostul ministru al finanțelor când a anunțat optimist prin august 2007 că România va avea în 2008 primul buget cu adevărat european, adică cu venituri de 40% din PIB. În primul rând trebuie să ne asigurăm că banii sunt cheltuiți eficient; apoi ne gândim de câți bani e nevoie pentru a duce la bun sfârșit programele. În fond, tot ceea ce adună guvernul reprezintă o resursă extrasă din sectorul privat și nu există nici o regulă de aur de genul "cu cât statul ia mai mult de la privați, cu atât e mai bine".

Țintele de venituri bugetare sunt ușor de ratat și din cauză că impozitele și taxele în România sunt foarte volatile. Contribuțiile la asigurările sociale au scăzut treptat pe parcursul mandatului vechiului guvern; recent s-a produs o semnificativă inversare de trend, prin creșterea lor cu 3.8%. În urmă cu câteva luni PSD, aflat acum la putere, își anunța intenția de a renunța la cota unică sau de a-i crește nivelul, ceea ce nu s-a mai întâmplat. Avem de asemenea cele mai multe impozite din lume pentru companii (113 pe an, comparativ cu doar două în alte țări UE după un studiu al Băncii Mondiale). Și să nu uităm nesfârșita poveste cu taxa de

înmatriculare, un episod de bătăială fiscală întins pe mai bine de un an și care încă nu a ajuns la un final. Pe scurt, costurile de tranzacție pentru persoane și firme (incluzând hățșul birocratic și nervii aferenți) sunt suficient de mari ca să mențină o bună parte din economie în sectorul informal, în special din cauza incertitudinilor, pentru că în sine gradul de impozitare nu e excesiv.

În aceste condiții, estimările privind veniturile bugetare ar fi trebuit să fie mult mai prudente, mai ales din cauză că, în timp ce veniturile pot fi mult mai mici decât cele estimate, cheltuielile ajung de regulă la nivelul programat. Atunci când veniturile sunt sub așteptări, deficitul se adâncește rapid – exact ce vedem astăzi întâmplându-se. Dacă veniturile ar fi peste ce ne-am programat inițial, am avea un ușor excedent: acest lucru se poate întâmpla doar atunci când avem creștere economică, perioadă în care e bine să-ți rambursezi datoriile și să crești rezervele pentru ani mai puțin favorabili. Dacă privim lucrurile așa, România stă destul de prost în comparație cu alte țări. Diferența dintre deficitul efectiv și cel ajustat ciclic (obținut prin excluderea efectului pozitiv al urcării veniturilor din cauza creșterii economice) este cu mult mai mare decât în celelalte state UE.

Fig. 4. Deficitul bugetar românesc de 4.4% în context european



Notă: datele provin din estimările ECOFIN din octombrie, iar deficiturile au crescut mai rapid decât se estima la data respectivă

Bugetele se modifică pe neașteptate, chiar atunci când cauzele nu constituie surprize

În câteva situații, supraestimările de venituri bugetare au fost de-a dreptul comice. Începând cu 2007, data aderării, nu se mai încasează TVA în vamă pentru bunurile importate din UE. Cu toate acestea, prognozele inițiale de venituri de la începutul anului 2007 nu țineau cont de această realitate. De exemplu, pentru 1-15 februarie 2007 veniturile au scăzut cu 30% față de estimări (fiind cca. jumătate din cele aferente perioadei similare din 2006). Pentru a acoperi rapid golul, Ministerul Finanțelor a tăiat aproape la jumătate sporurile salariale pentru angajații săi. Unele dintre Direcțiile locale ale MF au fost pregătite și au plătit sporurile în avans; în altele, angajații au avut mai puțin noroc și spiritele s-au încins în sindicate. "Scăpări" similare apar și pe partea de cheltuieli: bugetul inițial pe 2007 a "uitat" contribuția României la bugetul Uniunii, aproape un miliard Euro. Ca urmare, întregul buget a fost refăcut tăind alocările propuse inițial ministerelor de resort. Întreaga ajustare a avut loc în mai puțin de două săptămâni în septembrie 2006, deoarece guvernul se grăbea să aibă gata bugetul înaintea Raportului de țară.

Pe lângă toate acestea, până și banii de la UE sunt subutilizați. Imediat după aderare în 2007 bugetul României a reușit să absoarbă 0.75% din PIB, față de cei 2% planificați inițial. În 2008 s-au atras cu 1,6% din PIB mai puțini bani UE decât era planificat (adică s-au atras puțin peste un sfert din banii disponibili). Având în vedere că guvernul vrea sincer să utilizeze la maximum fondurile UE, subutilizarea se poate explica numai prin incapacitatea de a îmbunătăți procedurile administrative, de a pregăti programe bune care să atragă fondurile în sectorul public și de a răspunde coerent și la timp solicitărilor venite din partea mediului privat.

Tab. 2. Componentele deficitului pe 2008 (% din PIB)

Deficit initial programat	-2.8
Supraestimarea veniturilor la buget	5.1
- fonduri UE	1.6
- venituri nefiscale	1.3
- TVA	1.2
- venituri mai mici din cauza crizei	1.0
Supraestimarea cheltuielilor	3.5
Deficit total	-4.4

5. Alocări bugetare arbitrare: regres în materie de bună guvernare și o întoarcere din drum a unor reforme precedente.

În 2008 au avut loc două alocări bugetare foarte controversate, prima în bugetul inițial, cea de a doua în a treia rectificare bugetară. Ministerul Finanțelor transfera 700, respectiv 600 milioane Euro, către Consiliile Județene, care aveau putere deplină să distribuie mai departe banii spre proiecte locale după cum considerau ele de cuviință. În 2007 reformele din descentralizare abia reușiseră, după mai bine de un deceniu de eforturi, să introducă o formulă transparentă și obiectivă pentru toți banii transferați de la Ministerul Finanțelor spre autoritățile locale. Reforma avusese drept scop creșterea autonomiei locale față de nivelurile administrative superioare, în special față de consiliile județene, ai căror președinți, în unele cazuri, obțineau câștiguri însemnate din puterea discreționară de a aloca fonduri bugetare autorităților locale (de unde și porecla de "baroni locali" din presă).

Cele două alocări bugetare din 2008 s-au făcut în mod expres "prin derogare de la legea finanțelor publice locale" și constau în sume care, în principiu, ar fi trebuit distribuite conform formulei. Acești bani s-au aflat deci din nou în mâna

conducerii Consiliilor Județene, marcând o întoarcere la practicile bugetare primitive din prima parte a anilor '90. În paralel au mai avut loc câteva schimbări cruciale în administrație. În primul rând, din 2008 președinții de Consilii Județene sunt aleși direct prin vot uninominal, ceea ce le dă mai multă legitimitate decât până acum.

Apoi, după alegerile din noiembrie 2008 au apărut diverse zvonuri privind intenția celor două partide de la guvernare (PDL și PSD) de a schimba prefectii cu apropiați ai fiecărui partid. Prefecții sunt reprezentanți ai guvernului central la nivelul județelor care ar trebui să verifice legalitatea actelor administrației locale, inclusiv a Consiliilor Județene, având statut de funcționari publici, apolitici. Luate împreună, toate aceste evenimente sunt esențiale pentru modul în care va evolua calitatea guvernării la nivel local. În scenariul cel mai sumbru, administrația României se îndreaptă în mod deliberat spre puterea absolută, necontrolată de nimeni, la nivelul președinților de Consilii Județene. În cel mai fericit caz, transferurile bugetare din 2008 n-au fost altceva decât cheltuieli ireponsabile înainte de alegeri, cu potențial de a deveni precedente periculoase. "Excepțiile de la regulă", dacă sunt tolerate de opinia publică, vor deveni practica curentă în 2009 sub pretextul crizei, iar pierderile în termeni de calitate a guvernării vor fi uriașe.

Până în prezent, noul guvern nu a făcut decât să anuleze efectul ultimei alocări bugetare din 2009, în principal prin re-confiscarea sumelor ce nu putuseră fi cheltuite încă la nivel local (majoritatea), cu scop de a reduce deficitul agregat. Ar fi foarte bine dacă în pasul următor s-ar face un angajament public și clar că de aici înainte transferurile pentru autoritățile locale vor fi făcute după lege – și nu prin derogare de la aceasta – prin mecanisme automate, transparente și previzibile.

6. Felii importante din bugetele publice sunt alocate pentru sectoare cu costuri recurente semnificative (învățământ, sănătate, agricultură, transport feroviar)

Cu siguranță există posibilitatea reducerii cheltuielilor din câteva sectoare unde costurile recurente sunt mari și ar putea fi raționalizate. De exemplu: se pot introduce scheme de co-plată simbolică pentru anumite servicii medicale gratuite pentru a reduce cererea excesivă (cum s-a procedat în Ungaria la sfârșitul anilor '90); se pot revizui schemele de compensare pentru medicamente și investițiile în spitale; în învățământ se pot introduce scheme de împrumuturi pentru studenți; în sistemul feroviar se pot reduce subvențiile pentru călători scoțând din circuit 3,000 de km de linie ferată care aduc numai pierderi și ar fi trebuit desființate încă de acum șase ani; etc. Numai ultima dintre aceste măsuri ar economisi peste un miliard de Euro. Toate aceste măsuri au fost propuse de-a lungul timpului în diverse rapoarte de evaluare a politicilor publice și n-au fost puse niciodată în practică. Criza economică și nevoia de a reduce deficitul pot fi o ocazie excelentă de a trece finalmente la aplicarea unor astfel de măsuri.

Ținta de 20% din bugetul 2009 pentru investiții e greu de realizat; ea reprezintă o creștere cu 1/3 față de 2008, când ținta oricum nu s-a atins

Faptul că se stabilesc ținte de alocare pentru diverse sectoare (6% din PIB pentru învățământ etc.) e de fapt o sursă de ineficiență. Pe educație se alocă un procent de două ori mai mare decât în urmă cu câțiva ani. Cu toate acestea nu s-a văzut nici o creștere a calității măsurabilă, de exemplu, în performanțele medii ale elevilor comparative cu cei din alte țări. La fel, dacă până la urmă se vor majora salariile profesorilor, acest lucru trebuie legat cumva de un indicator de performanță, pentru a nu se ajunge în situația unei mărimi

de leafă generală și uniformă. Faptul că probabil nu se vor majora integral salariile profesorilor în 2009 ar putea fi acceptat și de cei vizați dacă se vor mări selectiv numai salariile celor cu performanță.

7. Creșterile de salarii și pensii promise în ultimii doi ani, în combinație cu o creștere mică a PIB (maxim 2-3%) sunt o amenințare serioasă pentru sustenabilitatea deficitului în 2009.

Cea mai importantă componentă a deficitului bugetar în 2009 (40%) provine doar din aplicarea graduală a majorărilor de pensie (creșterea "punctului de pensie" cu 45% în numai doi ani). Pensii totale, cu majorări cu tot, au ajuns să reprezinte nu mai puțin de 8% din PIB, dacă toate promisiunile ar fi să se aplice. Nici un politician român nu a avut curajul să explice integral și sistematic opiniei publice aceste date reci și realitățile din spatele lor, agravate de deciziile nechibzuite luate în parlament sau în Guvern în ultima perioadă.

În același timp, cheltuiala cu salariile bugetarilor a crescut de la 4.5% din PIB în 2004 la peste 6.5% acum și va crește și mai mult dacă se dă curs promisiunilor pre-electorale privind salariile profesorilor. Cifrele vehiculate în ultimele zile indică un nivel de aproximativ 7% din PIB

pentru salariile bugetarilor, un sector puternic sindicalizat care include mai bine de o treime din forța de muncă oficială a României și care a beneficiat în medie de creșteri salariale spectaculoase în ultimii ani, peste cele obținute în sectorul privat (Fig. 5).

Beneficiile pentru diverse categorii sociale (venitul minim garantat, indemnizația pentru mame, alocațiile pentru copii), care în 2008 erau 0.5% din PIB ar putea ajunge cu ușurință la 1.2% din PIB în 2009 dacă se aplică toate promisiunile. Cum deja se fac simțite efectele crizei, cu o ușoară creștere a șomajului în ultimele trei luni din 2008, ne putem aștepta la cheltuieli suplimentare de protecție socială în 2009. Totuși, noul ministru al finanțelor a anunțat că protecția socială nu ar depăși în total 2% din PIB. Bugetul păstrează și ținta fixă de 6% pentru învățământ. În aceste condiții, investițiile nu ar putea depăși 7% din PIB, adică sub plafonul de 10% propus de noul guvern.

8. Deficitele sunt foarte costisitoare acum pentru România

În ultimele două rectificări din 2008 am văzut o creștere îngrijorătoare a cheltuielilor cu dobânzile la datoria

Presiuni suplimentare pe sistemul de pensii

Pe lângă creșterile de pensii începute în 2007 există și alți factori care măresc deficitul din sistem. În prezent, are loc o reformă majoră cu scopul de a înlocui mecanismul *pay-as-you-go* (PAYG, sistem în care angajații de azi plătesc pensiile pensionarilor de azi) cu o schemă obligatorie de investire (în care angajații plătesc la un fond de investiții din care își vor lua mai târziu pensia). Reforma e foarte necesară din cauza raportului foarte mare contribuitori / pensionari, dar aplicarea se poate face doar gradual, deoarece angajații aproape de pensionare nu ar mai avea timp pentru a contribui la un fond de investiții suficient cât să beneficieze apoi de o pensie decentă. Ca atare, ei rămân prinși în sistemul PAYG. Așadar, cum o parte din contribuțiile angajaților de azi intră deja în schema obligatorie de investire, apare un deficit structural în sistemul de pensii, deficit care se acoperă de la bugetul de stat. Dacă pe lângă asta mai creștem pensiile, deficitul se va majora și mai mult.

Consecința e catastrofală pentru bugetul consolidat: dacă bugetul de pensii era cât de cât echilibrat în 2006, înainte de începutul reformei, în 2009 când se va face simțit integral impactul majorărilor de pensii, transferurile de la bugetul de stat vor ajunge la cca. 2.3% din PIB (la un deficit al bugetului consolidat de 6%).

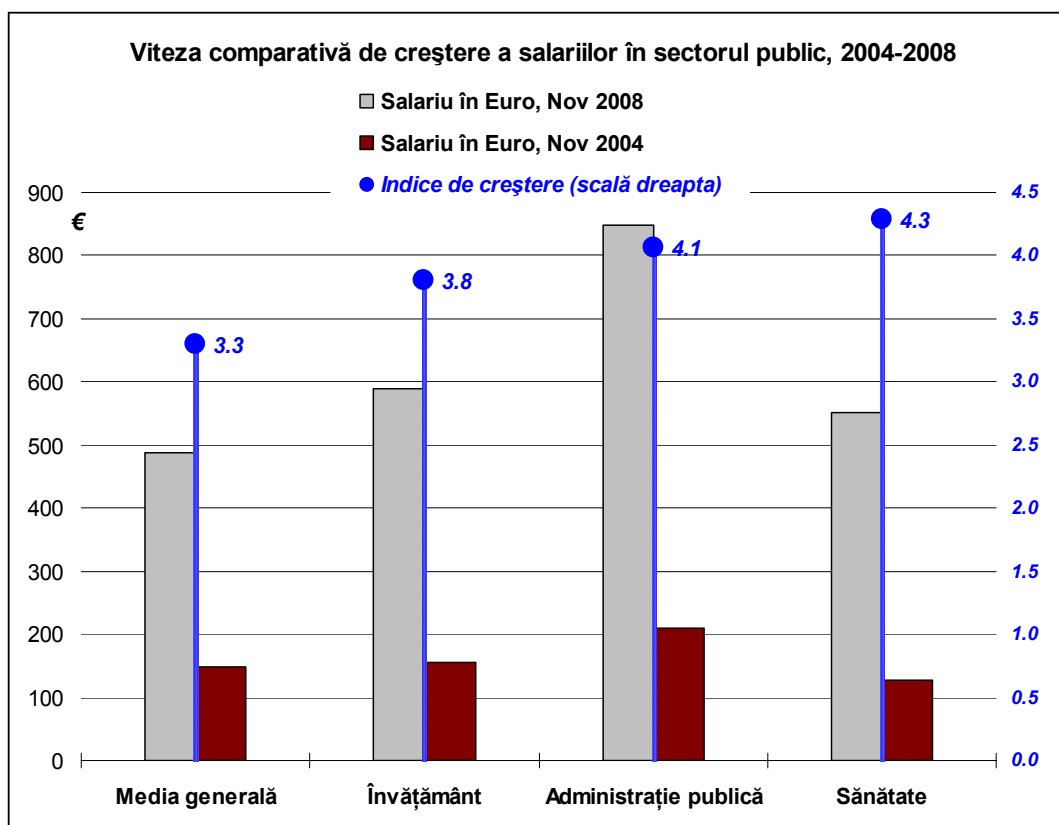
publică, suma adăugată față de așteptările inițiale fiind de 1.3 miliarde lei (350 milioane Euro). Deși cu doar 13% din PIB datorie publică, România stă bine față de alte țări, devine evident că termenii împrumuturilor de care poate face rost Ministerul de Finanțe pe piețele internaționale sunt mult mai restrictivi după ce ratingul României dat de Fitch și Standard & Poor's a scăzut. Ca urmare, ca să-și acopere deficitul guvernul a început să se îndatoreze pe piața internă, la rate de dobândă din ce în ce mai mari: în octombrie și noiembrie Ministerul de Finanțe a luat cu împrumut 3.7 miliarde RON la dobânzi aproape de facilitatea lombard a BNR (14.25%). Numai în decembrie Ministerul de Finanțe a vândut certificate de trezorerie de 2.8 miliarde RON (pe 3, 6 și 12 luni) și obligațiuni de 600 milioane (3 și 5 ani).

Lucrul cel mai îngrijorător e faptul că Ministerul de Finanțe ia banii de pe

pieță, bani care altminteri ar fi fost folosiți de sectorul privat în scopuri productive contribuind la redresarea economiei.

Restricțiunile de pe piețele financiare vor ține deficitul bugetar jos în 2009, mai curând decât capacitatea guvernului de a se încadra în limita de 3% din Tratatul de la Maastricht. Nu trebuie neglijat faptul că dacă se depășesc limitele din Tratatul de la Maastricht (3% din PIB deficit, 60% datorie publică) și nu se iau măsuri, Fondurile de Coeziune pot fi suspendate parțial sau integral. E foarte posibil ca guvernul să fie tentat să folosească orice sursă posibilă, mai ieftină și mai ușor de accesat, ca fondul de rezervă sau banii din privatizări, aflați acum în Fondul Național de Dezvoltare (FND). Această soluție ar fi cea mai proastă variantă, deoarece banii din privatizări intră o singură dată și nu ne așteptăm la alte privatizări în viitorul apropiat.

Fig. 5. Viteza comparativă de creștere a salariilor publice în România



CE E DE FĂCUT

- **Creșterea transparenței procesului bugetar și sporirea capacității administrative în Ministerul de Finanțe și în ministerele de resort.**

E puțin probabil ca politica fiscală să poată fi folosită anti-ciclic în 2009 după ce a scăpat total de sub control în perioadele de creștere economică susținută. Putem spera însă la corecția dezechilibrelor fiscale și reducerea deficitului. Acest lucru nu se poate face în practică prin creșterea veniturilor, ci printr-o raționalizare a cheltuielilor pusă în contextul unui program de reformă pe termen mediu. Un angajament ferm și credibil pentru reforme chiar ar putea aduce venituri suplimentare la buget: instituțiile financiare internaționale, inclusiv FMI și UE sunt dispuse să ofere asistență financiară cuplată cu un program clar de reformă, dacă există certitudinea bunei folosiri a finanțării acordate. Sigur că îmbunătățirea capacității administrative e un proces de lungă durată, dar trebuie accelerat măcar acum dacă ocaziile anterioare au fost irosite. Criza ar oferi astfel oportunitatea unei reforme spre o mai bună politică fiscală.

Dacă bugetele vor fi într-adevăr bazate pe „programarea bugetară multianuală”, trebuie să fie corelate în mod clar de evoluțiile macroeconomice, iar devierile de la planurile inițiale trebuie justificate. Adică, introducerea oricărui program sau măsură nouă trebuie analizată printr-o analiză cost-beneficiu și comparată cu celelalte alternative de utilizare a banului public (cost de oportunitate). În plus, e imperios necesar să existe instituții solide pentru a verifica modul în care sunt cheltuiți acești bani publici. Acest lucru depinde de performanța auditorilor interni ai instituțiilor bugetare și de cea a auditorului extern (Curtea de Conturi).

Pe lângă aceasta, performanța și modul de execuție ale bugetelor publice trebuie să fie mai

transparente pentru public, tocmai din cauza crizei. La fel ar trebui să fie mai transparentă și activitatea acestor auditori. Ca informații publice, se găsesc destul de puține date despre execuția bugetară comparativ cu bugetele inițiale, date complete despre rectificările bugetare și justificarea acestora, analiza variațiilor veniturilor și cheltuielilor. De asemenea, activitatea Curții de Conturi e destul de obscură publicului larg.

- **Cel puțin până când va crește capacitatea de a face predicții de calitate, prognozele ar trebui să fie foarte prudente, mai ales pe partea de venituri, iar cheltuielile care nu sunt necesare trebuie reduse.**

Nu e nevoie să fii doctor în economie ca să-ți dai seama că „salturile” în colectare de 6-7% din PIB de la un an la altul pe partea de venituri la buget sunt nerealiste. Nu mai vorbim de faptul că și în țările cu instituții fiscale solide e greu să se poată prezice ce se va întâmpla cu veniturile la buget în 2009, așadar prudența este esențială. Deocamdată, deoarece cele mai importante grupe de venituri la buget se încasează trimestrial (TVA, impozit pe profit), nu vom ști care a fost efectul real al crizei asupra bugetului din 2008 până în februarie. Dacă iarăși vor fi supraestimate veniturile iar cheltuielile se vor întinde după aceste sume exagerate, vom avea deficite și mai mari ce nu vor putea fi acoperite decât prin folosirea unor resurse neregenerabile, ca banii din privatizări și fondurile de rezervă.

Pe partea de cheltuieli, cum am mai spus, criza ar fi o oportunitate: ar trebui revizuită în sfârșit structura administrației și modul de salarizare în sectorul public. Va fi mult mai greu decât pare la prima vedere să reduci cheltuielile cu salariile bugetarilor (lucru de care va fi oricum nevoie în 2009 din cauza deficitului) dacă nu oferi o justificare clară, cum ar fi o reformă credibilă în administrație. Ne

putem uita la grevele din sectorul public din Ungaria ca să vedem ce ne așteaptă dacă bugetarii trăiesc cu impresia unei nedreptăți. Va fi nevoie de criterii generale, obiective de salarizare în sectorul public, de promovare, sporuri, concedieri, criterii care să fie similare în întregul aparat birocratic și să nu pară îndreptate împotriva unei anumite categorii.

- **Volatilitatea bugetară trebuie redusă, dacă nu vrem ca politica fiscală să adâncească ea însăși criza.**

Deși e nevoie de o oarecare flexibilitate, rectificările nu trebuie să aibă drept cauze schimbări bruște de politici publice sau, mai rău, introducerea unor cheltuieli și venituri care pur și simplu au fost „uitate” când s-a făcut primul buget. Rectificările ar trebui să aibă loc în principal ca urmare a reviziei programate a indicatorilor macro de către Comisia de Prognostic și de Ministerul de Finanțe. În același timp, excepțiile de la regulă – motivate de această dată prin „interesul general pe timp de criză” – trebuie evitate. Aici includem transferuri pe lângă lege către primării, Consilii Județene, derogări de la legea achizițiilor publice (cum

s-a întâmplat deja la început de an pe energie). Pierderile pe termen lung în materie de bună guvernare depășesc cu mult orice câștig pe termen scurt (dacă va exista vreunul) și poate întoarce din drum reformele făcute cu mult efort în anii din urmă.

În concluzie, în politica fiscală din România nu există soluții pe termen scurt altele decât cele pe termen lung. Dacă nu se consolidează o dată pentru totdeauna instituțiile fiscale, nici măcar în timpul crizei, guvernul nu va avea nicio capacitate de a-și „controla” acest instrument de politică publică pentru a o folosi împotriva recesiunii, sau măcar pentru a nu pune presiuni suplimentare pe o economie în suferință. Câtă vreme nu va crește capacitatea Ministerului de Finanțe și a celor de resort, sume uriașe sunt cheltuite ineficient, în timp ce sectorul productiv privat nu poate face rost de bani ca să readucă economia pe linia de plutire. Economisirea acolo unde banii sunt folosiți aiurea, împreună cu estimarea realistă și prudentă a veniturilor bugetare ar asigura, măcar, că politica fiscală nu-și continuă tradiția pro-ciclică. ☞

În politica fiscală, nu există soluții pe termen scurt, altele decât cele pe termen lung

Statul de drept în vremuri de criză

Reforma justiției și lupta împotriva corupției nu trebuie să fie neglijate din cauza necazurilor din economie

Pentru țările care au aderat în ultimii ani la Uniunea Europeană procesul de pre-aderare a oferit liderilor reformatori susținerea externă necesară pentru implementarea programelor de modernizare instituțională. Cu toate acestea, reformele întreprinse în noile țări membre ale Uniunii Europene și-au dovedit fragilitatea imediat după aderare. Acest lucru este foarte ușor de observat în zone precum lupta împotriva corupției sau reforma sistemului judiciar. Dar fenomenul se manifestă și în zone mai degrabă economice, cum ar fi politica de concurență sau utilizarea fondurilor europene, unde dispariția sau reducerea rolului mecanismelor de control supra-statal permite revenirea facilă la vechile practici clientelare care afectau bugetele publice naționale.

De altfel, nivelul ridicat al corupției în țările din Balcani este un simptom al unei tare mai adânci: slăbiciunea guvernării (*weak governance*). Aici corupția are o natură profund politică, fiind strâns legată de relațiile de putere din societate. În fapt, relațiile interinstituționale clasice sunt mult mai puțin importante decât relațiile de interdependență generată de corupția politică. În funcție de gradul de generalizare a relațiilor corupte în societate, putem vorbi despre:

- Corupția mică – funcționari mărunți își folosesc în mod spontan funcția publică pentru a obține pentru sine avantaje
- Corupția mare – oficiali înalți sau

din eșalonul doi de conducere organizează mecanisme instituționale prin care să poată profita de funcția publică pentru a obține avantaje pentru sine

- Capturarea statului – grupuri private influente controlează întregi sectoare publice și modelează politicile publice și practicile instituționale pentru a obține avantaje pentru sine

Cu cât gradul de control din partea unor grupuri private asupra statului este mai accentuat, cu atât bunurile publice tind să fie direcționate cu precădere către reprezentanții grupurilor dominante, iar statul devine din ce în ce mai slab. Privilegiile sunt din ce în ce mai prezente, iar banii publici sunt canalizați către afaceri private (mai ales prin fraudarea sistemului de achiziții publice). În zona balcanică prăpastia între norma formală și cea informală este mai adâncă din trei motive: existența moștenirii comuniste (sistemul socialist nu funcționa pe baza unor reguli și a unui plan, ci pe baza unor permanente negocieri informale sau reguli *soft*), atitudinile pre-moderne (elitele sociale au valori de "familism a-moral") și birocrăția din societățile rurale tradiționale (acestea nu prestează serviciile publice uniform, ci selectiv, în funcție de statutul social al beneficiarului).

Pentru a înțelege mai bine aceste disfuncționalități trebuie făcut apel la distincția între universalism (regăsit în societăți individualiste care tratează indivizii în mod egal) și

particularism (care există în societăți colectiviste, unde o persoană este tratată în funcție de status și grupul de apartenență). Dacă pentru primul regula este accesul egal la resurse, corupția fiind o excepție, în cazul particularismului distribuția de bunuri publice nu mai respectă regula accesului egal și universal. Ca simptome ale particularismului se pot aminti: bugetul de stat reprezintă resursa principală în jurul căreia se duce competiția politică; persoanele aflate peste un anume statut social sunt imune la justiție; sfera și funcția publică sunt acaparate integral de politic (*partitocrazia*) iar ca atare după schimbarea guvernelor, are loc o migrație politică intensă.

Ținând cont de situația concretă a României și Bulgariei care, la momentul aderării nu îndepliniseră integral toate cerințele impuse în perioada de pre-aderare, precum și de regresul constat în țări ca Letonia, Slovenia sau Polonia² în domenii sensibile, aderarea la Uniunea Europeană s-a realizat concomitent cu agreearea unui Mecanism de Cooperare și Verificare (vezi caseta). Acest mecanism prevede, în cazul României, patru condiționalități care trebuie îndeplinite în perioada imediat următoare aderării și cu privire la care Comisia Europeană trebuie să întocmească rapoarte periodice. Zonele monitorizate privesc reforma justiției și lupta împotriva corupției.

În pofida acestor precauții, după 2007 România a cunoscut un regres accentuat în ceea ce privește voința politică pusă în slujba combaterii corupției la nivel înalt. Încă din primele zile ale anului 2007, Parlamentul a început redactarea unei moțiuni de cenzură împotriva ministrului justiției Monica Macovei –

o persoană cheie în negocierile de aderare la Uniunea Europeană, iar neînțelegerile în cadrul Guvernului au culminat cu ieșirea de la guvernare a Partidului Democrat. Mandatul noului ministru al Justiției, Tudor Chiuariu, s-a caracterizat prin atacuri împotriva Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și împotriva procurorilor cu funcții de conducere din aceasta structură. În plus, pe plan legislativ au existat amenințări privind desființarea DNA³, iar în Parlament au fost promovate modificări ale Codului Penal și de Procedură Penală care riscau să facă imposibile anchetele penale și să transforme România în paradisul infractorilor europeni, cu serioase implicații trans-frontaliere⁴.

Situația nu s-a îmbunătățit semnificativ nici în 2008, un an dominat de scandalurile legate de blocarea anchetelor împotriva miniștrilor și foștilor miniștri de către Parlament, de continuarea demersurilor privind modificarea Codului Penal și de Procedură Penală și de încercarea de înlocuire a conducerii DNA. Tot în 2008 Parlamentul a încercat să modifice procedura de numire și revocare a procurorilor cu cele mai înalte funcții de conducere din Ministerul Public, încercându-se eliminarea rolului Președintelui României din această procedură. Curtea Constituțională a invalidat atât modificările la Codul de Procedură Penală, cât și încercarea de a schimba procedura de numire și revocare pentru funcțiile sus-amintite. Chiar și la începutul lui 2009 dosarele fostului premier Adrian Nastase și cel ale lui Șerban Mihăilescu rămân blocate în Parlament. Aceste acțiuni încalcă în mod vădit obligațiile asumate de România la momentul aderării la Uniunea Europeană, obligații

² Instituțiile anticorupție au fost subminate, mecanismele folosite fiind: de la abrogarea legilor care stăteau la baza funcționării instituțiilor, până la încercarea de a demite pe șefii acestor structuri sau reducerea dramatică a bugetelor alocate.

³ Vezi raportul Inițiativei pentru o Justiție Curată: <http://www.romaniacurata.ro/raport-iunie-2007-evolutii-recente-in-reforma-justitiei-si-combaterea--39.htm>

⁴ Vezi policy brief SAR: http://www.sar.org.ro/files/265_Policy%20memo%2030.pdf

CONDIȚIONALITĂȚI IMPUSE PRIN MECANISMUL DE COOPERARE ȘI VERIFICARE

Obiectivul de referință nr. 1: Asigurarea unei transparențe și eficiențe sporite a actului de justiție, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală.

- Punerea în aplicare a oricăror măsuri necesare, inclusiv cele prevăzute de Planul de acțiune corespunzător al Consiliului Superior al Magistraturii, adoptat în iunie 2006, pentru asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii de către instanțele de la toate gradele de jurisdicție și în întreaga țară, după consultări adecvate cu judecători, procurori și avocați în activitate; monitorizarea efectelor măsurilor legislative și administrative recent adoptate
- Elaborarea și punerea în aplicare în sistemul judiciar a unei scheme de personal rațională și realiste, pe baza unei evaluări continue a necesităților
- Elaborarea și punerea în aplicare a unui plan de reorganizare a Ministerului Public care să remedieze deficiențele manageriale și de resursă umană existente
- Monitorizarea efectelor pe care modificările recent adoptate aduse Codurilor de procedură civilă și penală le au asupra sistemului de justiție, astfel încât orice măsuri corective necesare să poată fi încorporate în noile coduri
- Raportarea și monitorizarea progresului realizat în ceea ce privește adoptarea noilor coduri, inclusiv consultări adecvate și efectele adoptării codurilor asupra sistemului judiciar
- Consolidarea capacității Consiliului Superior al Magistraturii de a-și îndeplini principalele atribuții, precum și responsabilizarea acestuia, în special abordarea potențialelor conflicte de interese și a comportamentelor contrare eticii ale unor membri ai Consiliului. Recrutarea de inspectori judiciari în conformitate cu noile criterii obiective adoptate și cu asigurarea reprezentativității regionale

Obiectivul de referință nr. 2: Înfiiințarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate competentă să verifice averea, incompatibilitățile și potențialele conflicte de interese, precum și să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive

- Adoptarea unei legislații care să instituie o agenție de integritate eficace și independentă, cu atribuții de verificare a averii, a potențialelor incompatibilități și conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive
- Înfiiințarea unei Agenții Naționale de Integritate, asigurarea faptului că aceasta dispune de suficiente resurse umane și financiare pentru a-și îndeplini atribuțiile

Obiectivul de referință nr. 3: Pe baza progreselor înregistrate până în prezent, continuarea realizării unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt

- Continuarea seriei de anchete profesionale și imparțiale în cazuri de corupție la nivel înalt. Asigurarea stabilității legislative și instituționale a cadrului anticorupție, în special prin menținerea procedurii actuale de numire și revocare a Procurorului General al României, a procurorului Șef al Direcției Naționale Anticorupție și a titularilor altor posturi de conducere din cadrul Parchetului General

Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special în administrația locală

- Evaluarea rezultatelor campaniilor de sensibilizare recent încheiate și, dacă este necesar, propunerea unor activități suplimentare care să vizeze sectoarele cu risc mare de corupție
- Raportarea cu privire la utilizarea măsurilor de reducere a oportunităților de corupție și de sporire a transparenței administrației locale, precum și cu privire la sancțiunile aplicate persoanelor cu funcții publice, în special acelor din cadrul administrației locale.

monitorizate prin Mecanismul de Cooperare și Verificare. Rapoartele Comisiei Europene, luările de poziție ale unor lider europeni și ale diplomaților străini au sancționat aceasta conduită.

Monitorizarea integrității politice la nivel local

Pentru a contribui la schimbarea paradigmei sociale în țările din Balcani, societatea civilă are la dispoziție o serie de instrumente: monitorizarea politicilor publice, analiza soluțiilor de politici publice adoptate, asistență acordată instituțiilor publice pentru creșterea capacității lor instituționale, precum și acțiuni de monitorizare a performanțelor instituționale. În acest ultim caz acțiunea societății civile este percepută ca fiind invazivă și poate genera reacții de apărare, mai mult sau mai puțin virulente, din partea instituțiilor publice monitorizate, după cum am constatat din propria noastră experiență.

SAR a folosit o astfel de strategie în proiecte derulate în anii precedenți în România – sau, împreună cu parteneri locali, în alte state din regiune, precum Croația, Serbia, Albania, Kosovo. Au fost construite coaliții ale societății civile care au monitorizat sistematic comportamentele decidenților în privința respectării unor criterii de integritate. Mass-media locală a fost principalul partener în aceste demersuri, unul dintre scopurile proiectului fiind ca pe termen mediu și lung ea să preia asemenea inițiative.

Sunt cunoscute inițiativele care au debutat în 2004 (Coaliția pentru un Parlament Curat, Coaliția pentru o Guvernare Curată), inclusiv cu o fază-pilot de monitorizare în alegerile locale 2004. Seria a continuat apoi la alegerile europarlamentare 2007, alegerile locale 2008 și alegerile naționale 2008 (când s-a monitorizat felul în care parlamentarii au votat în mandatul încheiat pe inițiativele care afectau statul de drept).

Ca răspuns direct la obiectivul de referință nr. 4 inclus în mecanismul de cooperare și verificare pe justiție, în perioada 2007-2008 SAR a monitorizat toți consilierii județeni din 9 județe (Bihor, Botoșani, Brașov, Cluj, Covasna, Dolj, Iași, Timiș, Vrancea) în ceea ce privește incompatibilitățile și conflictele de interese⁵. În proiect au fost deci verificați 315 consilieri județeni din 9 județe în ceea ce privește incompatibilitățile și conflictele de interese, dintre care 41 de consilieri (13%) nu îndeplineau criteriile stabilite⁶. Acești candidați cu probleme au făcut obiectul unei campanii de informare publică în comunități, direct sau prin intermediul presei locale – punctul-cheie al unei astfel de inițiative de informare și responsabilizare politică. Rezultatul ei a fost că dintre cei 41, doar 24 au mai fost realeși în noile Consilii Județene (40% rată succes).

Acestui proiect i s-a adăugat în februarie 2008 un altul, finanțat de Open Society Institute (OSI), vizând monitorizarea a 31 de președinți de Consilii Județene (din județele neacoperite de proiectul anterior) majoritatea intenționând să candideze pentru președinția Consiliului pe noul sistem uninominal tocmai introdus. În final au fost identificați 17 președinți de Consilii Județean care nu îndeplineau criteriile de integritate; la aceștia se adaugă 4 președinți identificați în proiectul finanțat prin Global Opportunities Fund. Pentru ca rezultatele să fie relevante prin prisma alegerilor uninominale pentru funcția de președinte de Consilii Județean, au fost evaluați și principalii candidați nou-veniți la această funcție: în total 150 de persoane. Am constatat că 54 de candidați din 31 de județe nu

⁵ Proiectul a fost sprijinit cu generozitate de Ambasada Marii Britanii, prin programul *Global Opportunities Fund* (GOF).

⁶ 5 dintre ei au fost președinți de Consilii Județene în mandatul 2004-2008.

îndeplineau criteriile de integritate stabilite de Coaliția pentru o Guvernare Curată. În 18 din cele 31 de județe care au avut candidați cu probleme au câștigat candidați care nu figurau pe lista neagră. În nouă județe candidații la președinția Consiliilor Județene care au figurat pe lista Coaliției pentru o Guvernare Curată au pierdut alegerile, deși erau favoriți în sondajele de opinie făcute publice în perioada campaniei electorale.

Acest tip de proiecte răspunde unei necesități existente în orice societate: aceea de a utiliza în combaterea corupției mai degrabă instrumentele preventive sau punitiv de natură administrativă sau politică (responsabilizarea individuală bazată pe vizibilitate), care sunt mai ieftine și mai flexibile. De altfel, declarațiile de avere și de interese publice reprezintă instrumente extrem de utile în acest demers, ele putând fi monitorizate cu ușurință de către mass-media și ONG-uri. Altminteri, supravegherea a peste 3000 de unități administrativ-teritoriale ridică reale dificultăți practice, mai ales dacă ținem seama de gradul de control exercitat asupra presei locale de către politicienii influenți în respectiva regiune care se reflectă în presiunile asupra jurnaliștilor care încearcă să își facă publice investigațiile.

Exact acest tip de îngrijorări au dus la introducerea Obiectivului de Referință 4 în Mecanismul de Cooperare și Verificare. El se axează pe transparentizarea și reducerea vulnerabilităților la corupție la nivel local. Importanța acestei zone devine evidentă atunci când discutăm despre distribuirea fondurilor europene. De exemplu, fondurile europene pentru Programul Operațional Regional, în valoare de 3.726 milioane euro pentru perioada 2007-2013, vor fi distribuite prin decizie a Consiliilor de Dezvoltare Regională, formate din președinți ai consiliilor județene. Pe de altă parte, fondurile alocate cu o lună înaintea alegerilor locale din 2008 au

demonstrat cât de important este acest nivel pentru partidele politice. Din cele 700 milioane RON alocate la acel moment pe județe, 17 județe conduse de președinți de Consiliu Județean ai PSD au primit 420 de milioane RON, 5 județe conduse de președinți de la PNL au primit 125 de milioane RON, iar celor 14 județe în care PD-L deținea conducerea li s-a alocat 105 milioane RON.⁷ În concluzie, în absența unui mecanism transparent de responsabilizare a actorilor politici de la nivel local și județean și pe fondul transferului de decizie către această zonă, există riscul de a crește exponențial corupția și clientelismul politic la nivel local.

Pe plan instituțional, România a înființat Agenția Națională de Integritate, organism responsabil pentru verificarea sistematică a declarațiilor de avere și interese. Dacă se constată nereguli, Agenția va trimite dosarul respectiv în instanță pentru ca judecătorul să decidă asupra validității constatărilor. În urma acestei decizii, organismele disciplinare trebuie să aplice sancțiuni. În anul 2008, Agenția a finalizat și înaintat instanțelor sau parchetelor competente dosare referitoare la membri ai Parlamentului, magistrați, șefi de agenții naționale sau regionale, primari și consilieri locali și județeni, șefi ai unor structuri de poliție. Nici unul dintre aceste dosare nu a primit deocamdată un verdict final. Progresul în acest domeniu este monitorizat prin Mecanismul de Cooperare și Verificare în cadrul Obiectivului de Referință 2.

Ce rămâne de făcut pentru creșterea integrității și răspunderii în politică

Legea 144/2007 constituie punctul de plecare pentru verificarea sistematică a declarațiilor de avere și interese. Pe baza experienței practice de până în prezent se pot formula

⁷ HG 1152/2008.

următoarele sugestii de îmbunătățire.

Cadru legislativ

- Eliminarea condiției privind obligativitatea însoțirii sesizării de „dovezile” care să o susțină. Neîndeplinirea acestei condiții este sancționată în prezent prin clasarea sesizării. Persoana care face sesizarea poate să arate indiciile pe care se bazează această, standardul de probă impus de folosirea termenului „dovezi” fiind mult prea ridicat. În plus, posibila sancțiune penală pentru denunț calomnios care planează asupra celor care fac sesizări către ANI descurajează depunerea de plângeri.
- Lărgirea sferei celor care pot decide pornirea unei investigații din oficiu la toți inspectorii de integritate. În prezent doar Președintele Agenției poate decide acest lucru, limitare nejustificată dacă avem în vedere independența operațională a inspectorilor de integritate. Mai mult, acțiunea de verificare nu poate excede limitele sesizării primite. Astfel, dacă în cursul sesizării inspectorul de integritate descoperă elemente noi, se află în imposibilitatea de a extinde verificările din oficiu în absența unui proces-verbal încheiat de Președintele Agenției.
- Depunerea de declarații de avere de către toți angajații din sectorul public ce administrează sau gestionează programe de finanțare. Acesta este un sector extrem de vulnerabil la corupție, iar persoanele angajate să se ocupe de aceste probleme nu au mereu calitatea de funcționar public.
- Eliminarea condiției privind existența acordului persoanei cercetate pentru realizarea unei expertize asupra bunurilor acesteia. De asemenea, utilizarea expertizei pentru bunurile care fac obiectul unui act autentic (de

exemplu terenuri sau clădiri), doar în cazul în care actul a fost anulat conduce practic la situația în care acest mijloc de probă să nu poată fi folosit.

- Permitearea citării persoanelor care pot oferi date suplimentare de către Agenție pentru ca verificarea să fie cât mai temeinică.
- Lărgirea sferei conflictului de interese care, în prezent, este limitată, în cele mai multe situații, la rudele de gradul 1 (părinți și copii).

Practica instituțională

- Am constatat că pe paginile de internet ale instituțiilor publice declarațiile de avere și de interese nu sunt menținute pe perioada prevăzută de lege (5 ani). Lipsesc mai ales declarațiile de avere și interese depuse la finalul mandatului, fapt care face imposibilă orice comparație între averea deținută la intrarea funcției publice și cea deținută la ieșire. În absența acestei comparații mecanismul de verificare e golit de conținut. Este necesar ca Agenția să aplice sancțiuni pentru a descuraja această practică.
- Pregătirea persoanelor desemnate în instituțiile publice să se ocupe de implementarea legii 144/2007 pentru a-și îndeplini integral și la timp a obligațiile care le revin (cum ar fi transmiterea declarațiilor de avere și interese către Agenție). În caz contrar oficialii publici din respectiva instituție riscă să fie amendați și să fie declanșată împotriva lor procedura de verificare. Mai mult, la unele instituții publice nu există practica eliberării unor numere de înregistrare atunci când sunt depuse declarațiile de avere și interese, persoanele respective fiind puse în imposibilitatea de a se apăra făcând dovada faptului că și-au îndeplinit obligațiile

legale. Și în aceste privințe se simte nevoia unei intervenții din partea Agenției.

- Agenția trebuie să aibă acces la bazele de date relevante deținute de instituțiile publice (ex. Poliție, Ministerul de Finanțe) pentru ca verificările să poată fi realizate cu celeritate și pentru a se reduce numărul de persoane care află despre inițierea acestor proceduri.

Cât despre **contribuția organizațiilor neguvernamentale** în acest domeniu, următoarele direcții de acțiune s-au conturat ca necesare și eficiente pentru viitor:

- Colaborarea cu Agenția Națională de Integritate în vederea îmbunătățirii capacității instituționale a acesteia;
- Programe de pregătire cu persoanele din administrația publică desemnate să se ocupe de implementarea acestei legi;
- Atacarea în instanță a unor decizii luate în situații de conflict de interese, în cazuri exemplare (*strategic litigation*), pentru a crea astfel precedente judiciare, vizibilitate și un oarecare efect de descurajare în rândul rețelelor locale de cliență, în rândul cărora predomină în prezent sentimentul de impunitate;
- Reproducerea acestui model de program de monitorizare în Balcanii de Vest, zonă de maxim interes în comentul de față pentru Comisia UE, pentru a plasa România pe hartă ca exportator de bune practici;
- Identificarea unui set de instrumente anticorupție care și-au dovedit eficiența pentru uzul donatorilor care implementează programe în alte părți ale lumii, pentru a diversifica arsenalul de arme anti-corupție folosit în România și în regiune. 