

# RAPORT ANUAL

---

# ROMÂNIA 2014

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA



## RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2014

---

### CUM FACEM DIN INTEGRAREA EUROPEANĂ UN SUCCES

---

#### CUPRINS

Executive summary / **3**

Sumar executiv / **9**

- I.** Prognoze 2014 / **15**
- II.** În viteza a doua: comerțul intracomunitar al României / **26**
- III.** Ce am învățat din proasta gestiune și planificare a fondurilor europene / **39**
- IV.** Miza bătăliei pentru Pungești / **61**
- V.** Libera circulație a forței de muncă în Uniunea Europeană: ce pierdem și ce câștigăm / **72**



Societatea Academică din România (SAR)

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: [office@sar.org.ro](mailto:office@sar.org.ro)

<http://www.sar.org.ro>

RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ – ROMÂNIA 2014

ISSN 2286 – 3257  
ISSN-L 2286 – 3257

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### *Romania gained from joining the EU, despite huge opportunity losses*

The 2014 SAR Annual Policy Analysis and Forecast Report addresses two major questions:

1. Has Romania gained or lost so far following its European Union accession?
2. What can be done to improve Romania's performance within the European Union?

The answer to the first question can be found in the sections regarding intra-community trade (S.2), the absorption of European funds (S.3) labor migration (S.5) and energy dependence (S.4). The first three chapters provide a clear answer: despite the poor administrative performance and Romania's low level of competitiveness, there was a net gain since day one. A very weak recovery tendency can also be identified, thus public policies should focus on accelerating the trend. Generally speaking, Romania has encountered enormous opportunity costs, due to poor governance, but no direct costs. The country gains significantly less than it could as a result of its EU membership, but it's still making a profit.

### I

**In the first section of the report, the expert panel consulted by SAR predicts a modest economic growth for 2014 (estimated at 2.09%), lower than in 2013, maintaining inflation under control (2.73 %), and a**

### **slightly depreciating RON /EURO exchange rate (estimated at 4.58 RON / EURO).**

It is expected that the budget deficit agreed with the International Monetary Fund (IMF) will be respected. Experts anticipate a 9.11% rise in the stock market this year and stagnation of the real estate market. The only indicator on which the panel is divided is the forecast regarding unemployment, but generally speaking there is little hope for the recovery of the labor market. A similar degree of skepticism applies to the banking/ mortgage sector restart of credit. It is anticipated that the measures announced by the National Bank of Romania (NBR) will not impact this area. On the other hand, banks are constrained by the lack of liquidity in their central branches. The central bank cannot intervene efficiently since it has one of the highest percentages of nonperforming loans in Europe. A potential solution could be the development of alternative lending channels, such as, for instance, the stock exchange. An increase in taxation is not well received by experts, as most disapprove of the state strengthening its role in the economy, instead of decreasing it.

The most important recommendations for 2014 include limiting the government intervention in the economy and in the fiscal policy. Therefore, the state should refrain from:

- Political turmoil, such as the instability preceding the establishment of the “Ponta III” government;
- Populist give-outs during electoral campaigns, in a year with two election rounds.
- Unsustainable rises in salaries and pensions;
- Increases of the tax burden;
- Adoption of unsustainable energy policies (see the controversy over “green certificates”);
- Interrupting the stock-exchange listings;
- Decreasing the social security contributions (because the impact of such policy on the deficit of the social security budget has neither been evaluated nor have precautionary measures been taken);
- A multitude of other potential changes in the Tax Code leading to even more unpredictability;
- Continuing to implement confusing policies in the field of transportation, especially regarding the construction of highways. Building Corridor IV is essential; however the most important works in this area are considerably delayed.
- Meanwhile, the key recommendations for improving the Romanian business environment this year are the following:
- Reducing the time required for the payment of taxes;
- Reducing government red tape;
- Eliminating the tax on investment incentives;
- Reduction of tariff barriers.

The report also reviews the status of the recommendations made in the 2013 report. Regarding **macroeconomic policy**, SAR’s 2013 Annual Report included three recommendations emerging from the analysis of the IMF-Romania relationship in 2009-2012 whose aim was to increase real competitiveness. The report pointed out that

Romania pursued its old strategy of using the IMF as a guarantor on the international financial market while reforming internally as little as possible. The suggestions had been to replace the collaboration with the IMF with a robust program of joining the euro zone, supported by the entire political class and a return to a 4-year election cycle with synchronized presidential and parliamentary elections to reduce political deadweight losses due to frequent electoral campaigns.

Concerning **European Union funds**, some of SAR’s past recommendations were implemented and the situation has improved. SAR’s recommendation to increase the role of the Agencies for Regional Development (ARD) in the decision-making process, by providing it with a legal status in terms of regional development policies, has not been embraced by the authorities. Another recommendation was to set a balance between the aim of increasing absorption and that of preventing a widening of inter-regional disparities, as well as of avoiding inequalities between urban and rural areas. This policy was partially adopted. Following SAR’s recommendation to centralize the management of European Structural and Investment Funds (ESI) for the 2014-2020 period, the Romanian government has centralized the management of some of the Operational Programs.

Concerning policies in the **health sector**, many of the recommendations formulated by SAR have figured on the policy agenda and were often referred to by officials of the Ministry of Health (MoH). Some of them were however adopted or implemented in a highly deficient form.

### II

#### **The second section of SAR's 2014 Annual Report examines Romania's gains and losses resulting from its relation with the European Union in terms of intra-Community trade.**

Immediately after 1990, Romania's and other former communist countries' (current EU members) foreign trade was characterized by a pronounced shift toward Western partners and by widening deficits. So far, the Romanian economy has not succeeded in competing effectively on the European market and intra-Community trade has contributed to a deepening of the trade deficit. In recent years, the coverage of intra-EU imports by exports has been around 80% (82% in 2013). Meanwhile, other former communist countries from the region registered economic surpluses on the European single market. The latter is the main source of exports and an equally important source of imports for most EU Member States. Romania's dependence on EU trading partners is comparable to that of other former communist who are now EU Member States, but at a lower performance rate.

For example, Poland, Czech Republic, Slovenia and Hungary have all benefited from intra-EU trade – in their case continuous improvement of national export competitiveness on the single market has led to a trade surplus with the EU. Romania, however, is at the bottom of the list in this regard and registered least progress since its EU accession in contrast to Slovakia, another transition “laggard” by 1996.

Despite the low flow of foreign direct investment, foreign firms (FDI enterprises) were the main contributors to the registered growth of Romanian exports. Their activity was conducted mainly in unskilled labor intensive sectors - textiles and footwear. In recent years, due to machinery and transport equipment exports, their share declined.

After fifteen years of transition, Romania and Bulgaria remained the only countries with exports depending on cheap labor (unlike their neighbors who gradually increased the share of capital and/or technology-intensive exports) and, so far, the situation has not substantially changed.

The structure of Romanian exports has improved recently, but there are still lessons to be learned from neighboring countries. The most optimistic scenario for Romania is to reach a trade surplus from its interaction with the EU by 2019. As long as the business environment will not improve, the level of exporters' competitiveness will be affected and will not succeed to contribute to the improvement of the trade balance.

Romania's competitiveness problem is rooted in delayed structural reforms and is directly related to the quality of public policies in this sector (volatile exchange rate, high inflation, excessive taxation, lack of infrastructure business).

Therefore, the recommendations are:

- Reducing the tax burden and the red tape connected to paying taxes; this way, entrepreneurs would be incentivized to carry out commercial and production-oriented activities, including export;
- Measures to improve the logistic infrastructure (transport, electricity, water), in order to ease exports;
- Privatization and price liberalization in the energy sector is a direction that would substantially reconfigure Romanian exports; in addition to granting non-preferential access to buying energy on the energy exchange market for all companies, reforming this sector would turn Romania into an energy exporter and, moreover, would limit corruption in the sector;
- Streamlining and stabilizing tax legislation could attract further foreign direct investment, which is vital for the transfer of know-how and technology;

- Policies to promote innovation by stimulating the emergence of private investment funds which offer financial support to innovative exporting SMEs, or granting tax deductions for such SMEs will fuel the development of export-oriented firms.

### III

**The third section of the report reviews the “lessons learned from the poor management and planning of European funds”. Despite the likelihood that administrative incompetence will prevent an optimal absorption, the potential relevance of EU funds remains very high and Romania only stands to gain.**

In 2007-2013, Romania has paid 9.2 billion Euros to the EU budget, but has received over 21 billion Euros through different types of financial instruments. The amount of corrections remains known only partly due to the lack of transparency in reporting arrears. Nonetheless, an important part of the money received from the EU was directed towards agricultural subsidies, offered per hectare owned. This program does not depend on the beneficiaries’ ability to apply for and implement a project, or on the efficiency of the Romanian bureaucratic structures. However, the particular types of funds represent a large part of the money that came into the Romanian economy. The amount of European funds which could have effectively been used to spur short, medium and long term socio-economic development, were less than 6 billion Euro for the whole period 2007-2013. This means less than one billion Euro per year until 2012 and 2013, when the total amount of absorbed funds reached 4 billion Euro. The amount received by Romania should be compared to the total amount allocated through all the available financial instruments, i.e. 34.8 billion showing

considerable opportunity loss.

For 2014-2020 Romania still has to prove that it has formulated a comprehensive analysis of needs for development and a unitary, strategic vision for its future. Moreover, attention needs to be given to the way these needs are grounded on actual analysis and data, and on consultation processes with stakeholders. A look at the formulation process of the Partnership Agreement shows that the partnership principle itself has only been formally implemented, and that the current version of the document is lacking, at least in some cases, a complete coherence with EU Cohesion Policy thematic objectives and potential funding interventions. In order to improve the situation of EU funds in Romania, our recommendations for the 2014-2015 and 2014-2020 periods are the following:

The continuation and successful finalization of the projects already started;

- A more efficient use of the funds allocated for technical assistance;
- A coherent and far more inclusive Partnership Agreement;
- Strategic planning and monitoring of expenditure through the 2014-2020 Regional Development Plans;
- More attention paid to the change of projected funding priorities from one European thematic objective to another.

### IV

**The fourth section of SAR’s Annual Report evaluates the options for the problem of Romania’s “energy independence”, including the exploration of untapped shale gas resources in the context of EU’s energy policies and the recent challenges.**

Protests against shale gas exploitation and

## EXECUTIVE SUMMARY

---

the division of society into two camps on the issue of explorations can only be understood by placing them in the broader context of Romania's energy policy in the European background.

Romania imports between 20 and 30% of the energy it consumes, a trend that will continue in the foreseeable future as more than half of the oil component comes from imports. The so-called "energy independence" is therefore physically impossible for Romania, as well as in the case of more than 90% of the world's countries. What can be reasonably achieved by Romania is "energy security", i.e. the country's ability to cover its energy needs in strictly commercial terms - and only when a certain option is no longer available, to have reserves or alternatives. On the other hand, although seemingly very promising and inexpensive, the benefits of shale gas must be evaluated in connection with all potential risks involved so as to identify options for exiting any unforeseen situation.

In this context, the recommendations are the following:

- Postponing the exploitation of potential shale gas reserves until the depletion of the country's conventional reserves;
- When applying for environmental authorization in the case of any exploration, the consent of the local community should also be taken into consideration, in addition to technical parameters; local communities should also benefit from the income;
- Complete liberalization of the gas price; as an intermediary step, it is essential to prioritize among the different types of industrial consumers;
- Eliminating subsidies for consumption and possibly redirecting the financial resources towards passive saving measures, such as thermal insulation, etc.;
- Channeling the incentives for renewable energy towards the underdeveloped areas

- solar and biomass - namely establishing the framework of energy delivery in the system for very small-scale producers;
- Increasing the level of royalties for water up to the level where the costs of producing hydro energy are comparable to those for other types of energy production;
- Privatizing large power plants together with the coalfields which supply them, at any price, as long as the sustainability of production is guaranteed.

### V

**The fifth and last Section of SAR's 2014 Annual Report evaluates who loses and who gains from labor migration within the EU within the broader context of recent anxiety in Great Britain and other Member States following the lifting of labor restrictions for Romanian and Bulgarian citizens. The section concludes that any potential restriction of free access to the European labor market will constitute a drawback for all Member States.**

The lifting of labor market restrictions on the 1<sup>st</sup> of January 2014 has generated a series of debates around the specific protectionist requirements proposed by some national governments. Such actions were interfering with Romanian and Bulgarian citizens' right of free movement or their access to social security benefits. Nevertheless, the analysis reveals that such efforts to restrict the access of Romanian and Bulgarian workers have had a very limited impact and seem counterproductive.

Concerning the impact of migration upon the host countries' social systems, the so-called "social tourism" argument has been proved to be a myth. In the long term, labor mobility will impact the demographic structure of the population in Romania, thus placing pressure on public finances and the



social system. In this context, an increase in migration from Romania to Western Europe will deteriorate existing demographic problems in the country of origin, but no detrimental effects can be foreseen in the countries of destination.

The conclusions and recommendations are the following:

- Labor mobility within the EU has positive effects on the development of the host countries and appears not to have any negative effects on the labor market and social systems of these states;
- If there are any negative effects of labor migration, they occur rather in the countries of origin;
- At this time, most of the money from remittances is going into consumption and stimulates aggregate demand, thus compensating, although partially, the negative impact mobility has on economic development;
- Migration cannot be stopped, but it can be limited, primarily through the creation of domestic jobs and through a set of wage policies aimed at discouraging the Romanian citizens' propensity to migrate and at increasing the attractiveness of the domestic labor market.

## SUMAR EXECUTIV

---

*Câștigăm semnificativ mai puțin decât am putea din integrarea în UE, dar câștigăm, nu pierdem*

Raportul Anual de Analiză și Prognoză SAR pentru anul 2014 își propune să răspundă la două întrebări majore:

1. România câștigă sau pierde din integrarea în Uniunea Europeană?
2. Ce se poate face pentru a optimiza performanța României în interiorul Uniunii Europene?

Răspunsul la prima întrebare este dat de secțiunile privitoare la comerțul intracomunitar (S2), absorbția fondurilor europene (S3), migrația forței de muncă (S5) și dependența energetică (S4). Primele trei capitole citate dau un răspuns neechivoc: în ciuda proastei performanțe administrative și a slabei competitivități a României, țara este în câștig net și a fost din prima zi. Tendința de redresare există, deși foarte slabă, și politicile publice trebuie concentrate pe accelerarea ei. În general putem vorbi de enorme costuri de oportunitate plătite de români din cauza unor guvernări neperformante și nu de costuri directe. Câștigăm semnificativ mai puțin decât am putea din integrarea în Uniunea Europeană (UE), dar câștigăm, nu pierdem.

### I

**În prima secțiune a raportului, panelul de experți consultat de către SAR consideră că anul 2014 va fi unul cu o creștere**

**economică modestă (estimarea este 2,09%), inferioară anului 2013, cu o inflație care va fi ținută sub control (2,73%), dar și cu un curs leu/euro care se va deprecia foarte puțin, față de cotațiile actuale (estimarea este de 4,58 lei/euro).**

Se prognozează că deficitul bugetar înscris în programul cu Fondul Monetar Internațional (FMI) va fi respectat. Creșterea bursei este prognozată la 9,11%, iar piața imobiliară va stagna și în acest an. Singurul indicator asupra căruia există divergențe semnificative este prognoza asupra șomajului, dar în general nu există așteptări mari privitoare la relansarea pieței de muncă. Același scepticism privește și relansarea creditării. Se anticipează că măsurile anunțate de Banca Națională a României (BNR) nu vor avea efect în această zonă; pe de altă parte, băncile sunt constrânse de criza de lichiditate din filialele lor centrale. BNR nu poate interveni eficient de vreme ce avem una dintre cele mai mari ponderi din Europa în ceea ce privește creditele neperformante. Soluția propusă este dezvoltarea unor canale alternative de creditare, cum este de pildă bursa. Majorările de taxe nu sunt privite cu ochi buni de către specialiști, în condițiile în care majoritatea reclamă efortul statului de a-și întări rolul în economie, în loc de a-l scădea semnificativ.

Cele mai importante recomandări ale experților pentru 2014 sunt mai degrabă

îndemnuri de a se limita intervenția statului în economie și fiscalitate. **Așadar ce trebuie să evite statul:**

- turbulențele politice, adică exact genul de probleme care au precedat instalarea guvernului Ponta III;
- pomenile electorale într-un an cu două runde de alegeri;
- majorările nesustenabile de salarii și pensii;
- creșterea poverii fiscale;
- evitarea politicilor energetice nesustenabile (vezi controversa asupra certificatelor verzi);
- întreruperea listărilor la bursă;
- scăderea CAS (pentru că impactul asupra deficitului bugetului asigurărilor sociale nu a fost calculat și prevenit);
- multe alte modificări ale Codului Fiscal care provoacă și mai multă imprevizibilitate;
- continuarea unor politici confuze în domeniul transporturilor, în special în ceea ce înseamnă construcția de autostrăzi; realizarea Coridorului IV este esențială, dar cu toate acestea lucrările cele mai importante pe această zonă au întârzieri importante.

**În același timp, iată ce recomandăm și în acest an pentru ameliorarea mediului de afaceri din România:**

- reducerea timpului necesar plății taxelor;
- reducerea reglementărilor guvernamentale;
- eliminarea impozitării stimulentei pentru investiții;
- reducerea barierelor tarifare.

În materie de **politici macroeconomice**, în raportul de anul trecut am prezentat trei recomandări care reieșeau din analiza relației FMI-România din perioada 2009-2012, însă ele nu au fost preluate.

- Încetarea relației cu FMI;

- Adoptarea unui program de aderare la zona euro asumat de întreaga clasă politică;
- Revenirea la un ciclu electoral de 4 ani cu organizarea simultană a alegerilor prezidențiale și parlamentare.

În ceea ce privește **fondurile europene**, unele din recomandările SAR au fost puse în practică și situația este mai bună. Recomandarea referitoare la creșterea rolului decizional al Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR), prin oferirea unui statut juridic în ceea ce privește politicile de dezvoltare regională, nu a fost preluată de către autorități. O altă recomandare viza echilibrarea obiectivelor de creștere a absorbției cu cele de prevenire a adâncirii disparităților de dezvoltare între regiunile României și între mediul urban și cel rural. Aceasta a fost parțial preluată. În ceea ce privește recomandarea SAR pentru centralizarea gestionării Fondurilor Europene Structurale și de Investiții (ESI) pentru 2014-2020, Guvernul României a operat o centralizare a managementului anumitor Programe Operaționale. În privința **politicilor de sănătate**, multe dintre recomandările SAR au fost evocate în repetate rânduri în spațiul public de către oficialii ai Ministerului Sănătății (MS), dar implementarea a fost adesea defectuoasă.

## II

**A doua secțiune a raportului SAR 2014 analizează cât câștigăm și cât pierdem din relația cu UE din perspectiva comerțului intracomunitar.**

Economia națională nu a concurat în mod eficient pe piața europeană, iar comerțul intracomunitar a contribuit la adâncirea deficitului comercial. În ultimii ani, importurile comunitare au fost acoperite de exporturile spre UE în proporție de 80% (82% în 2013). În același timp, fostele țări

## SUMAR EXECUTIV

---

comunite din zonă au obținut surplusuri comerciale pe piața unică europeană. Aceasta este principalul dezechilibru pentru exporturi și o sursă a importurilor la fel de importantă pentru mai toate statele membre ale UE.

Structura exporturilor românești s-a îmbunătățit, dar încă mai avem de învățat de la vecinii noștri. În cel mai optimist scenariu, vom trece pe surplus în relația cu UE în 2019. Cât timp climatul național nu este favorabil afacerilor, competitivitatea exportatorilor va avea de suferit și nu va reuși să contribuie la ameliorarea balanței comerciale.

### **Prin urmare, recomandăm:**

- Reducerea poverii fiscale și a birocrăției aferente. Astfel, antreprenorii ar fi stimulați să desfășoare activități de producție/comerciale orientate inclusiv spre export;
- Măsuri care să vizeze îmbunătățirea infrastructurii (de transport, electricitate, apă) pentru a ușura activitățile de export din punct de vedere logistic;
- Privatizarea și liberalizarea prețurilor în sectorul energetic este o direcție care ar transforma substanțial configurația exporturilor românești. Pe lângă un acces non-preferențial la energie pe bursă pentru toate companiile, reforma sectorului respectiv ar putea transforma România în exportator de energie și, în plus, ar contribui la eliminarea corupției din acest sector;
- Măcar acum în al 12-lea ceas, o legislație fiscală simplificată și stabilă ar putea atrage în continuare investiții străine directe atât de necesare în transferul de know-how și tehnologie;
- Măsuri precum crearea/stimularea de fonduri private de investiții care să susțină financiar IMM-uri inovative exportatoare sau reduceri fiscale acordate acestui tip de

IMM-uri vor sprijini dezvoltarea firmelor orientate spre export.

### **III**

**A treia secțiune vorbește despre „ce am învățat din proasta gestiune și planificare a fondurilor europene” și scoate în evidență faptul că în ciuda incompetenței administrative previzibile care ar putea duce la ratarea unei absorbții optime, potențialul fondurilor europene rămâne foarte mare și România câștigă, nu pierde, din orice combinație.**

În perioada 2007-2013, România a plătit către bugetul UE 9.2 mld. euro, dar a primit prin intermediul tuturor tipurilor de fonduri nerambursabile peste 21 mld. euro. O parte importantă din banii primiți a fost dedicată însă subvențiilor agricole pe hectar deținut, program ce nu depinde de capacitatea beneficiarilor de a propune și implementa un proiect sau de eficiența structurilor birocratice românești, dar constituie o parte importantă a banilor care au intrat în economia românească.

Fondurile europene care ar fi putut fi folosite în mod real pentru a susține dezvoltarea socio-economică pe termen scurt, mediu și lung reprezintă sub 6 mld. euro pentru toată perioada 2007-2013, deci sub 1 mld. euro pe an până în 2012 și 2013 când, însumat, s-a atras suma de 4 mld. euro. Suma rambursată trebuie comparată cu totalul sumei alocate României prin intermediul tuturor fondurilor nerambursabile, adică 34.8 mld. euro.

**Pentru redresarea situației în perioadele 2014-2015 și 2014-2020, se propun următoarele:**

- Continuarea și finalizarea implementării proiectelor;

- Utilizarea mai eficientă a Programului Operațional Asistență Tehnică (POAT);
- Un Acord de Parteneriat coerent și incluziv;
- Planificarea și monitorizare strategică a cheltuielilor prin Planurile de Dezvoltare Regională 2014-2020;
- Atenție sporită acordată mutării propunerilor de priorități de finanțare de la un obiectiv tematic european la altul.

### IV

**A patra secțiune a raportului anual al SAR evaluează posibilitățile de a rezolva favorabil chestiunea „independenței energetice” pentru România, între altele prin utilizarea resurselor neexploatate de gaze de șist.**

Protestele contra exploatării gazelor de șist și împărțirea societății în două tabere în privința acestora nu pot fi înțelese dacă nu sunt puse în contextul mai larg al politicii resurselor energetice românești pe fundal european.

România importă între 20 și 30% din necesarul de energie, tendință care va continua în viitorul previzibil, întrucât mai mult de jumătate din componenta petrol vine din import. Așa-numita „independență energetică” este deci fizic imposibilă în cazul României, la fel ca și în peste 90% dintre țările lumii. Ce putem ținti în mod rezonabil în România este securitatea energetică, adică posibilitatea de a ne acoperi necesarul în termeni strict comerciali, iar atunci când aceștia nu mai sunt valabili, de a avea rezerve sau alternative. Pe de altă parte, deși aparent promițătoare, beneficiile gazelor de șist, foarte ieftine, trebuie analizate la pachet cu toate riscurile, pentru ca măcar să poată fi prevăzute căile de ieșire în orice eventualitate.

**În acest context, recomandăm următoarele:**

- Amânarea exploatării eventualelor rezerve de gaze de șist până după epuizarea rezervelor convenționale;
- Includerea, pe lângă parametrii tehnici, a consimțământului comunității locale ca pas prealabil pentru obținerea avizului de mediu în cazul oricăror exploatări;
- Liberalizarea completă a prețului gazelor naturale; ca etapă intermediară, este necesară prioritizarea tipurilor de consumatori industriali;
- Eliminarea subvențiilor pentru consum și eventuala redirectionare a banilor către măsuri pasive, de economisire, cum ar fi izolarea termică etc.;
- Concentrarea stimulentei pentru energii regenerabile în zonele deficitare - solar și biomasă - respectiv stabilirea cadrului de livrare a energiei în sistem pentru producătorii foarte mici;
- Creșterea redevenței pentru apă până la nivelul la care costurile energiei hidro devin comparabile cu celelalte tipuri de producție;
- Privatizarea marilor termocentrale, la pachet cu bazinele carbonifere care le aprovizionează, chiar și „pe un euro”, dar în condiții care să asigure sustenabilitatea producției.

### V

**Secțiunea a cincea a raportului anual al SAR examinează cine pierde și cine câștigă din migrația forței de muncă în interiorul UE – în contextul semnalelor de alarmă din Marea Britanie și alte state membre după expirarea restricțiilor referitoare la forța de muncă provenind din România și Bulgaria – și constată că o eventuală restricționare a accesului liber pe piața muncii europene ar dezavantaja pe toată lumea.**

Ridicarea restricțiilor de pe piața muncii la 1 ianuarie 2014 a generat o serie de dezbateri în jurul unor măsuri sau condiții speciale pe

## SUMAR EXECUTIV

---

care unele guverne naționale vor să le introducă pentru cetățenii români și bulgari și care ar afecta dreptul la liberă circulație sau dreptul la beneficii sociale. Totuși, analiza efectelor măsurilor de restricționare a accesului muncitorilor români și bulgari ne arată că impactul acestora este atât limitat, cât și contraproductiv.

În ceea ce privește impactul asupra sistemelor sociale, așa numitul „turism social”, acesta e doar un mit nesusținut de fapte. Pe termen lung, mobilitatea forței de muncă va pune presiune pe structura demografică a populației și, respectiv, pe finanțele publice și sistemul social românesc. În acest context, intensificarea mișcărilor de populație dinspre România către Vestul Europei va accentua problemele demografice existente în țara de origine, nu în cele de destinație.

### **Concluzii și recomandări:**

- Mobilitatea în interiorul UE are efecte pozitive asupra dezvoltării țărilor gazdă și pare să nu aibă nici un fel de efecte negative asupra pieței muncii și a sistemelor sociale din aceste state;
- Dacă există efecte negative ale mobilității, acestea se regăsesc mai curând în cazul țărilor de origine;
- Majoritatea banilor din remitențe merg în acest moment în consum, stimulând cererea agregată și compensând în acest fel, chiar dacă parțial, efectele negative pe care le are mobilitatea asupra dezvoltării economice;
- Mișcările de populație nu pot fi stopate, dar ele pot fi limitate și principalul instrument în acest sens este crearea de locuri de muncă interne și un set de politici salariale care să descurajeze propensiunea către migrație a cetățenilor români.



# I

## PROGNOZE 2014

### POLITICA NE AMENINȚĂ CREȘTEREA ECONOMICĂ

#### I

#### OPTIMISMUL BINE TEMPERAT

Panelul de experți SAR a prevăzut pentru 2013 o creștere economică modestă, contrazisă în practică de o performanță bună, dar care nu s-a bazat doar pe agricultură așa cum s-a vehiculat în talk-show-uri. Analistii SAR sunt, surprinzător, rezervați și pentru 2014, întrucât consideră că alegerile și instabilitatea politică generată de ele vor avea drept efect o creștere mai mică decât anul trecut. Prognoza privind creșterea economică europeană, de care economia României depinde, nu este nici ea foarte încurajatoare. E semnificativ că nici un analist din panelul nostru de experți nu a prezis o creștere mai mare de 2.75% , valoare inferioară celei de

anul trecut de 3.5% și mult sub performanța ultimului trimestru din 2013.

În schimb, rata inflației, în pofida majorărilor semnificative de taxe și a majorării prețurilor la energie, este prognozată să rămână la o medie de 2.73% (în condițiile în care nici cel mai pesimist expert consultat nu a mizat pe o inflație mai mare de 3.5%), ceea ce înseamnă că politicile dezinflaționiste ale Băncii Naționale Române (BNR) sunt creditate de specialiști a se încadra în țintele anunțate. O prognoză medie similară se înregistrează pentru deficitul bugetar care nu va urca mai sus de 2.25%, în condițiile acordului cu Fondul Monetar Internațional (FMI). Ce este mai puțin cert este îndeplinirea într-un

	<b>Medie</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
<b>Creștere PIB (%)</b>	<b>2.09</b>	1.25	2.75
<b>Rată inflație(%)</b>	<b>2.73</b>	2	3.50
<b>Curs RON/EUR prognozat pentru decembrie 2014</b>	<b>4.58</b>	4.45	4.75
<b>Curs mediu pe parcursul 2014</b>	<b>4.58</b>	4.5	4.75
<b>Deficit cont curent (% din PIB)</b>	<b>2.67</b>	0.5	7.00
<b>Deficit bugetar (% din PIB)</b>	<b>2.25</b>	1.6	2.50
<b>Datoria publică (% din PIB)</b>	<b>42.77</b>	36	64.00
<b>Rată șomaj (%)</b>	<b>6.64</b>	5	8.00
<b>Creștere BET (% față de decembrie 2013 )</b>	<b>9.11</b>	5	15.00
<b>Piața imobiliară (% creștere sau scădere)</b>	<b>0.31</b>	-7	7.50



an electoral a condiționalităților din acord, de vreme ce o majoritate fragilă va trebui să răsplătească sprijinul în Parlament și să aloce resurse către localitățile care beneficiază de sprijin politic de la centru.

Rata șomajului este marea necunoscută a anului 2014, aici existând cele mai mari disparități și contradicții între experții consultați. O rată medie a șomajului prognozată de 6.64% este corelată cu o ușoară creștere economică. Această creștere, însă, nu se va manifesta printr-o cerere suplimentară de personal, în condițiile în care angajatorii vor folosi mai intensiv resursele umane disponibile. Devin foarte importante, așadar, investițiile în reconversie profesională, în formare continuă și în infrastructura de învățământ. De asemenea, o altă mare necunoscută este data de la care piața imobiliară își va reveni, pentru că revenirea nu se va petrece, probabil, în 2014. Consensul (pe medie) al unei creșteri apropiate de 0.31% (adică aproape inexistentă) ascunde și el divergențe majore între analiștii consultați. Cei mai mulți au mizat pe o creștere zero, cei mai pesimiști au mizat pe o scădere cu 7%, în timp ce optimiștii au văzut o creștere posibilă de până la maximum 5-7%. În lipsa reluării creditării, sectorul imobiliar va continua să aibă o evoluție apropiată de zero, cu multe proiecte înghețate și cu blocarea în mare măsură a noilor investiții până la reluarea ciclului de creditare.

Indicele BET este prognozată să aibă o creștere de 9.11%, cu mult sub creșterea de 26%<sup>1</sup> din 2013. Cei mai pesimiști analiști mizează pe o creștere de 5%, în timp ce analiștii cei mai optimiști mizează pe o creștere ce se apropie de 15%. În condițiile unor listări importante în

2014, necesitatea menținerii acestor calendare de listare este evidentă (excepție face Hidroelectrică, ce nu va mai putea fi listată pentru că a revenit în insolvență).

**În concluzie, în 2014 este prognozată o creștere mai mică decât în 2013, acesta din urmă fiind considerat un an cu o creștere excepțională. În plus, creșterea economică nu va însemna o diminuare semnificativă a șomajului, o reluare a investițiilor imobiliare sau o creștere importantă a bursei. Totuși, marea majoritate a analiștilor nu mizează pe derapaje bugetare sau pe majorări bruște ale datoriei externe, chiar dacă suntem într-un an electoral.**

## II

### DE UNDE POATE VENI CREȘTEREA ECONOMICĂ?

---

#### Se va relua creditarea?

Creditarea nu se va relansa în 2014, consideră panelul de experți, **motivațiile și explicațiile** pe marginea acestei concluzii fiind dintre cele mai diverse.

O primă categorie de explicații se referă la situația macroeconomică – o redresare susținută a creditării se va realiza numai în momentul în care încrederea investitorilor și a consumatorilor în perspectivele economiei se va îmbunătăți, ori în acest moment încrederea este la un nivel scăzut. Suntem avertizați de specialiști că ritmul foarte rapid al creditării din anii 2005-2008 nu va reveni în următorii ani. Chiar și o ameliorare ușoară a creditării va fi limitată, fragilă, și mult sub vârfurile boom-ului.

A doua categorie de explicații se referă la lipsa unei componente semnificative (peste 30%) a capitalului autohton, care ar putea, precum în Polonia, să ajute la repornirea

---

<sup>1</sup> Pricop, Roxana, Musgociu, Stefan, 2014. „Cum se anunță anul 2014 pe bursă: Indicele BET ar putea crește cu încă 15%, însă riscurile vin de pe piețele externe și din politică”, *Ziarul Financiar*, disponibil la <http://www.zf.ro/burse-fonduri-mutuale/cum-se-anunta-anul-2014-pe-bursa-indicele-bet-ar-putea-creste-cu-inca-15-insa-riscurile-vin-de-pe-pietele-externe-si-din-politica-11853494>

creditării. România se confruntă cu situația în care atât Banca Austriei (reglementatorul pentru băncile-mamă care au în România filiale care acoperă 32% din piață), cât și Banca Greciei (reglementator pentru bănci ce reprezintă încă 12%)<sup>2</sup> au instruit băncile-mamă să își limiteze creditele revolving care ajung la filialele lor românești, filiale importante pentru performanța sistemului bancar autohton.

A treia categorie de explicații se referă la rolul marginal al BNR-ului și al politicilor sale în repornirea creditării, un analist afirmând că „98% din finanțarea din România depinde de bănci”. Dacă deciziile din conducerea acestor bănci nu creează apetit pentru creditare, nu se prea poate face mare lucru. Băncile, în esență, continuă procesul de asanare a bilanțurilor proprii, în condițiile în care piața de capital din România nu este o alternativă viabilă pentru creditare. În fine, BNR-ul nu poate interveni foarte eficient de vreme ce ponderea creditelor neperformante este apropiată de 21%, una dintre cele mai mari din Europa. În plus, verificările riscului de către bănci au devenit foarte atente, având în vedere greșelile din anii de boom – în exact același moment în care și consumatorii înșiși sunt mult mai puțin dispuși să ia credite.

Pentru a ajuta relansarea creditării trebuie obținută în primul rând finanțare și pe canale alternative, în afară de sectorul bancar: listări la bursă, bani din fonduri structurale, bani de la bugetul de stat (schemele de ajutor de stat) sau chiar sumele propuse pentru garantare și contra-garantare. Canalele alternative ar trebui să primească rangul de priorități naționale. Orice măsură artificială de stimulare a

creditării comportă riscuri mari și costuri ulterioare, adeseori ascunse, iar relansarea creditării nu va avea loc în 2014. De aceea, relaxarea fiscală și nu monetară poate fi o soluție pentru reluarea unui ciclu de creștere economică.

### **Care sunt efectele măsurilor fiscale anunțate de guvern, în general?**

Intențiile declarate ale guvernului de a crește încasările la buget în sume absolute (dar și ca pondere în PIB), nu au fost încă realizate. Per ansamblu, fiecare taxă nouă majorează semnificativ cheltuielile de exploatare la contribuabilii persoane juridice, iar aceștia încearcă apoi să își acopere cheltuielile prin mărirea prețurilor la producția și serviciile furnizate.

**De ani de zile, procentul din PIB obținut prin colectarea fondurilor la buget a rămas relativ constant chiar și atunci când modificările de taxe și impozite au fost majore (cele două episoade cheie au fost reducerea taxei marginale la impozitul pe venit de la 40% la 16% prin introducerea cotei unice și majorarea TVA). Motivul îl reprezintă o colectare deficitară generată de un organism de colectare fiscală precar organizat și suspectat de corupție. Colectarea a fost mai mică în 2013 față de 2012 ca procent din PIB. Situația pare să se fi îmbunătățit în ianuarie 2014, dar e prea devreme pentru a judeca dacă revenirea e serioasă. Fiscul rămâne condus politic de persoane neperformante, iar ruptura Uniunii Social Liberale (USL) poate afecta chiar și bruma de continuitate de acolo.**

Un studiu al Comisiei Europene (CE) arată și un alt impact. Față de media UE de colectare a TVA în proporție de 80%, în România rata de colectare efectivă este de 58%. Dacă mergem în amănunt, 60% din inspectorii fiscali sunt angrenați în controale ce se referă la rambursări de TVA (care înregistrează întârzieri foarte mari în procesare). Fără țin-

---

<sup>2</sup> Datele sunt culese la nivelul anului 2012. Sursa: Botea, Ciprian, 2014. „Topul băncilor pe 2012: doar una din trei bănci a accelerat creditarea și a câștigat cotă de piață”, *Ziarul Financiar*, disponibil la <http://www.zf.ro/zf-24/topul-bancilor-pe-2012-doar-una-din-trei-banci-a-accelerat-creditarea-si-a-castigat-cota-de-pia-ta-11062495>

tirea zonelor de risc sporit, fără un program informatic performant care să cuprindă o bază de date la nivel național, fără un aparat intern de analiză și control de risc, precum și fără verificarea încrucișată și centralizată a performanțelor agențiilor teritoriale, slabele performanțe în colectare vor continua. Concluzia unanimă a experților este că sistemul fiscal nu este gândit pentru a fi încurajant și prietenos pentru mediul de afaceri, este gândit doar pentru maximizarea veniturilor și, eventual, pentru a extrage rente pentru clientela politică.

România nu a progresat, cu toate recomandările noastre de anul trecut, decât foarte puțin în topul Ease of Doing Business și nu a făcut pași importanți, spre exemplu, în privința reducerii timpului necesar plății taxelor. Birocrația exagerată și noile taxe vor lovi în special în IMM-uri, incapabile să respecte o legislație în perpetuă schimbare. De asemenea, controalele adeseori arbitrare se concentrează tot pe această categorie de companii, în condițiile în care câteva mii de companii din totalul de 653.000 de la nivel național aduc peste 50% din veniturile de la buget. Certificarea fiscală obligatorie aduce și ea un cost suplimentar pentru companiile mici, cost care se adaugă birocrăției. Dacă pentru IMM-uri aceste modificări legislative au un impact negativ, creșterile de taxe și impozite nu aduc în plus mai mult de 1% din PIB ca resurse în economie, deci nu e de așteptat un mare impact al acestora asupra potențialului economic.

### **Care vor fi efectele taxei pe construcții speciale și a taxei pe carburant?**

Cu excepția unui singur analist, taxa pe construcții speciale a fost etichetată drept păguboasă pentru buget și estimările sunt că va avea un impact major negativ, impact care va fi transferat consumatorilor finali în domeniul energiei, de pildă.

În ceea ce privește taxa pe carburant, un analist a estimat că această piață este una

de oligopol, fapt demonstrat în opinia sa de „majorarea prețurilor la carburanți, în condițiile în care cererea a scăzut cu aproape 10%”. Caracterul slab concurențial al acestei piețe a fost sesizat de mai mulți contribuitori. Efectul majorărilor va fi transferat într-o foarte mare proporție direct către populație prin majorarea prețului la pompă, efect înregistrat deja. Este de remarcat faptul că un studiu asupra fiscalității care să se refere la întreg lanțul valoric, inclusiv la valoarea zăcămintelor de diverse tipuri (unele aproape de epuizare, altele pe cale de a fi exploatate în Marea Neagră), nu a fost realizat de către autorități, consecința fiind aceea că nu există o dezbatere publică riguroasă. De altfel, întreg regimul de reglementare a perimetrelor de exploatare nu este integrat suficient cu fiscalizarea sectorului, conducând la distorsiuni semnificative.

### **Vor conduce aceste taxe la echilibrarea bugetului?**

Părerile experților sunt împărțite – majoritatea susțin că veniturile din impozitele suplimentare nu vor fi realizate, din cauza colectării deficitare. Ceilalți susțin că efectul asupra bugetului va fi mic, dar pozitiv. Niciun analist nu crede în prognozele Ministerului de Finanțe atunci când se estimează efectele introducerii unui nou impozit – probabil scepticismul provine din analizele greșite din trecut ale acestei instituții. În plus, există un binecunoscut joc de supraestimare a veniturilor și subestimare a cheltuielilor la început de an pentru „încadrarea” în țintele de deficit agreate cu FMI.

Din nefericire, există sectoare întregi care nu sunt fiscalizate, precum agricultura. Sectorul de panificație a beneficiat de reducerea TVA, însă nu există un studiu de impact care să certifice scăderea evaziunii, obiectiv enunțat ca motiv principal pentru care această taxă a scăzut. Nici măsurile fiscale anunțate (de exemplu acordarea unui credit fiscal pentru reeșalonarea ratelor la bancă) nu au fost

evaluate profesionist, pentru că nu există nici măcar un model dinamic realist care să evalueze efectele acestei inițiative. Spre exemplu, se estimează un număr de 300.000 de beneficiari fără nicio bază logică și fără a exista măcar un studiu-pilot al măsurii, pentru a putea evalua impactul și a corecta mecanismul.

Per ansamblu, distorsiunile economice introduse prin impozite sunt semnificative, iar aceste impozite sunt schimbate fără o consultare temeinică și brusc, uneori în câteva săptămâni. Aceste distorsiuni fac ca evaziunea fiscală să fie soluția rațională, având în vedere „curba de randament” față de o plată corectă a impozitelor. De aceea, rezultatul obținut în urma aplicării acestor noi impozite nu este unul foarte important, iar majoritatea acestor venituri suplimentare sunt obținute „pe spinarea” companiilor mici și mijlocii, întrucât companiile mari au acces mai facil la scheme de optimizare fiscală și la o consultanță care să le permită să își reducă la maximum datoriile către stat.

### III

#### TOP 10 LUCRURI DE EVITAT ÎN 2014

---

##### 1. Turbulențele politice

O parte a analiștilor consultați consideră că turbulența politică actuală poate afecta indicatorii macroeconomici, alții consideră că acești indicatori pot fi menținuți în parametri acceptabili dacă acordul cu FMI este parafat. Există mai multe riscuri legate de aceste turbulențe politice: în primul rând înrăutățirea percepției investitorilor din cauza unui val de mișcări sociale care sunt aproape de granițele României și perceperea României ca făcând parte din aceeași categorie ca și țările de risc (Ucraina, Turcia, Bosnia, Bulgaria). În al doilea rând, orice înrăutățire a percepției ar schimba condițiile în care ne

împrumutăm pe piețele internaționale la unele dintre cele mai mici costuri din ultimii 20 de ani. De aceea, acordul politic și stabilitatea instituțională stau la baza susținerii performanțelor la nivel macroeconomic.

##### 2. Cheltuieli de tip electoral

„Echilibrarea bugetară va fi realizată prin reglarea operativă a cheltuielilor de tip electoral, care s-ar fi putut realiza și în absența măsurilor fiscale menționate mai sus – creșterea de acciză și impozitul pe construcții speciale”. Orice majorare de cheltuieli în zona bugetară restrânge semnificativ zona în care sectorul privat poate face performanță. Aproape invariabil 0.5% din PIB sunt ironsite „tradiționale” în anii electorali, iar anul 2014 va fi un an cu două rânduri de alegeri. Un alt tip de cheltuială electorală se referă la supra-alocări nejustificate de resurse în plan regional și creșterea nejustificată de cheltuieli salariale la nivelul administrației centrale (vezi scandalul ASF, deși nu este singura instituție în această situație).

În fine, principala zonă în care cheltuielile nu au fost ținute în frâu cum ar fi trebuit, într-un an electoral, au fost bugetele locale – motiv pentru care arieratele ar trebui monitorizate cu atenție, din lună în lună și analizate la nivelul Ministerului de Finanțe și al Guvernului înaintea alegerilor. Orice mișcare în sens invers, care majorează sumele cheltuite local (de exemplu alocând discreționar bani din fondul aflat la dispoziția prim-ministrului pentru situații de urgență sau din bugetul Ministerului Dezvoltării), nu face decât să încurajeze derapaje și dezechilibre bugetare. Este de asemenea de menționat că alocările prin ordinul Ministrului Dezvoltării și nu prin Hotărâre de Guvern sunt fără precedent și sunt contrare principiilor bunei guvernări.

##### 3. Creșteri electorale de salarii și pensii

Investitorii sunt foarte atenți la orice pierdere de competitivitate atunci când majoră-

rile de salarii – în special în zona bugetară – depășesc semnificativ acumulările pozitive în zona de competitivitate economică. De altfel, în zonă se manifestă tendința de a extrage rapid capitaluri de pe anumite piețe considerate „riscante” (de pildă India, Argentina, Africa de Sud, Ucraina și Kazahstan). De asemenea, sistemul public de pensii – așa cum este el structurat în acest moment – este nesustenabil, diverse prognoze<sup>3</sup> arătând că în 2031 pensia va ajunge la 26% din salariul mediu brut.

#### **4. Creșterea directă sau indirectă a poverii fiscale nete**

Majoritatea analiștilor consultați consideră că majorarea taxelor ar trebui evitată în condițiile în care economia continuă să aibă o revenire fragilă prognozată în 2014 (și o creștere de PIB mai mică decât în 2013). Chiar dacă zonele de taxare indirectă preferate de guvern – taxarea suplimentară a proprietății, posibilitatea majorării taxelor locale și ridicarea accizelor – sunt preferabile unei taxări suplimentare a muncii sau consumului, orice majorare de taxe va avea un efect recesionist puternic, fiind în contradicție cu politica economică pe care guvernul ar trebui să o dezvolte. Orice majorare netă a poverii fiscale va determina o inflație mai mare, dar și scăderea competitivității economice, având în vedere, în plus, marjele mici de profit și dificultățile atât în finanțare, cât și în asigurarea rulajului corespunzător de cash pentru companii (în special IMM-uri).

#### **5. Politicile energetice nesustenabile**

Sectorul energetic este dezechilibrat și nu are o strategie coerentă. În zona de produc-

ție, eforturi susținute ar trebui să fie depuse pentru repunerea pe picioare a Hidroelectrică și lămurirea proceselor aflate pe rolul instanțelor. În paralel, complexele energetice care produc energie pe bază de cărbune trebuie inventariate la nivelul profitabilității pentru a vedea în ce măsură mai sunt viabile și se mai regăsesc „în piață” (vezi capitolul IV scris de Lucian Davidescu). La nivelul producției, schema de susținere a programului de energie verde este nesustenabilă, chiar și în forma modificată de guvern care eșalonează în viitor plata sumelor provenite din subvenție. În plus, la nivelul transportului de energie electrică, mult mai multe proiecte sunt realizate și sunt bancabile comparativ cu capacitatea efectivă de realizare a lucrărilor de branșare la sistemul energetic național. În fine, calendarul de liberalizare a prețurilor în domeniul energiei este considerat de unii analiști drept nesustenabil (există cel puțin o referire la protestele violente din Bulgaria legate de prețul energiei), iar prestația firmelor de distribuție, în majoritate privatizate, este prost văzută având în vedere nivelul investițiilor în rețea.

#### **6. Întreruperea calendarului de listări la bursă pentru companiile de stat**

Hidroelectrică, Electrică și Complexul Energetic Oltenia erau cele trei companii prevăzute pentru listare la bursă, în acest an, dar pentru prima este cert că acest calendar va fi amânat. O amânare *sine die* a tuturor acestor listări va transmite un semnal negativ investitorilor care așteaptă diversificarea portofoliilor. Problema în energie nu a fost, în general, lipsa de apetit a investitorilor, ci amânările procedurale care pot fi atribuite instabilității instituționale a mecanismelor la nivel ministerial și deselor schimbări de strategie. De această dată, taxa pe construcții speciale este un alt element de incertitudine care ar putea conduce la scăderea cotațiilor pentru acțiunile acestor companii.

---

<sup>3</sup> Giosan, Victor, Ciucu, Ciprian, 2014. „Alternative și compromisuri în sistemul de pensii pentru următorii 20 de ani”, *CeRe, CRPE Policy Brief 25*, disponibil la <http://www.ce-re.ro/upload/Alternative%20si%20compromisuri%20C3%AEEn%20sistemul%20romanes%20de%20pensii%20pentru%20urmatorii%2020de%20ani.pdf>

### **7. Scăderea CAS fără o prognoză serioasă a impactului**

Deși această măsură a figurat în programul de guvernare și a fost anunțată politic la nivel de intenție, la cel mai înalt nivel nu există niciun studiu de impact serios asupra pierderilor pe care o asemenea scădere le-ar provoca bugetului național. De asemenea, nu există un studiu clar asupra unui calendar treptat de diminuare a CAS, în condițiile în care bugetele pe care această taxă le deservește sunt, în general, cronic deficitare. O eventuală scădere bruscă cu 5 puncte procentuale ar fi greu de absorbit imediat printr-o colectare mai bună, în condițiile în care cele mai mari „salturi” din trecut au fost în jur de două puncte procentuale. Corelativ cu scăderea de taxe, ar trebui gândite măsuri active de intensificare a acțiunilor de combatere a evaziunii fiscale, în special în zona de TVA (și mai precis în zona rambursărilor de TVA).

### **8. Haosul legislativ și foarte multe schimbări operate „la pachet”**

Creșterile de prețuri la energia electrică, ale prețurilor la gazele naturale și la energia termică, costurile suplimentare legate de respectarea legislației privind salariul minim, efectele creșterilor la prețurile de transport – urmare a majorării prețului combustibililor –, toate aceste modificări au venit în cascadă în primul trimestru din 2014, necesitând o adaptare rapidă din partea investitorilor privați. Există suplimentar o neclaritate foarte mare referitoare la investițiile publice majore și riscul atomizării fondurilor existente în sute de proiecte în localități mici. De asemenea, prevederi privind taxa pe construcțiile speciale vor veni să completeze aceste măsuri și vor trebui operaționalizate prin ordine de ministru clare pentru implementarea inițiativelor legislative anunțate. **Ce deranjează investitorii nu este neapărat majorarea taxelor per ansamblu – deși în mod evident această majorare are con-**

**secințe economice importante – ci lipsa de predictibilitate a acestor schimbări și operarea unor măsuri corective bruște de către autoritățile fiscale, urmare a nerealizării veniturilor prognozate. Aceste schimbări în cascadă pot fi cu greu absorbite în planurile operatorilor economici.**

### **9. Un cod fiscal „ciuruit”**

Experții fiscali au inventariat 164 de modificări semnificative aduse Codului Fiscal (Legii 571/2003). Acestea au fost făcute, în general, cu o medie de aproximativ 10-14 pe an. Faptul că un plan de afaceri este, în general, întins pe o perioadă de cinci ani și că prognozarea nivelului de fiscalitate este aproape imposibilă face dificilă asumarea riscului unei noi investiții. De pildă, au existat declarații contradictorii referitoare la revenirea la impozitarea progresivă – înregistrându-se poziționări pro și contra acestei măsuri. Impozitul pe construcțiile speciale a fost introdus peste noapte și există neclarități majore privind modalitatea de aplicare a creditului fiscal aferent creditelor ce vor fi reeșalonate în baza Ordonanței de Urgență anunțate de guvern. În fine, modificările au fost atât de multe și atât de dese, încât anumite articole au ajuns la indicele 7 sau 8 de modificare, pentru păstrarea numerotației originale în articolele legii.

### **10. Continuarea confuziei în domeniul politicii transporturilor**

S-a discutat foarte mult despre imposibilitatea finanțării autostrăzii Pitești-Sibiu, însă un buget al Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (CNADNR) de 6-7 miliarde de lei anual – cât este media ultimilor ani, adică aproximativ 1.39<sup>4</sup> miliarde de euro câți au

---

<sup>4</sup> H.G. 1140/2013 privind aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli rectificat pe anul 2013 al CNADNR, aflată sub autoritatea Departamentului pentru Proiecte de Infrastructură și Investiții Străine, publicat în Monitorul Oficial 835/25.12.2013, disponibil la <http://lege5.ro/Gratuit/gm4donjugm/>

fost în 2013 – este insuficient. La o evaluare primară, controversata autostradă Pitești-Sibiu, necesită aproximativ 3.2 miliarde de euro<sup>5</sup> pentru a fi realizată. În plus, doar 30-40% din bugetul CNADNR poate fi alocat drumurilor noi, o sumă importantă fiind folosită pentru întreținerea rețelei existente de drumuri. Este limpede că pentru România (și pentru programele europene în domeniul transporturilor) realizarea Coridorului IV este esențială. Totuși, lucrările cele mai importante pe această zonă, de pildă tronsoanele Arad – Pecica și Pecica – Nădlac, au întârzieri importante.

### IV

#### CUM AU FOST URMĂRITE

#### ȘI IMPLEMENTATE RECOMANDĂRILE

#### NOASTRE DE ANUL TRECUT

---

**În materie de politici macroeconomice, în raportul de anul trecut am prezentat trei recomandări care reieșeau din analiza relației FMI-România din perioada 2009-2012, însă ele nu au fost preluate.**

1. Încetarea relației cu FMI după încheierea ultimului acord pentru perioada 2011-2013;
2. Adoptarea unui program de aderare la zona euro asumat de întreaga clasă politică;
3. Revenirea la un ciclu electoral de 4 ani cu organizarea simultană a alegerilor prezidențiale și parlamentare.

---

hotararea-nr-1140-2013-privind-aprobarea-bugetului-de-venituri-si-cheltuieli-rectificat-pe-anul-2013-al-companiei-nationale-de-autostrazi-si-drumuri-nationale-din-romania-sa-aflata-sub-autoritatea-dep  
<sup>5</sup> Cozmei, Victor, 2013. „Controversele amânării autostrăzii Pitești-Sibiu: de la cost, la șicane birocratice și până la traseu. Ce spune Dan Șova”, *Hotnews.ro*, disponibil la <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-16142338-controversele-amanarii-autostrazii-pitesti-sibiu-cost-sicane-bi-rocratice-pana-traseu-spune-dan-sova.htm>

Aceste trei recomandări aveau rolul de a transfera responsabilitatea politicilor economice de la instituțiile internaționale la clasa politică din România. În plus ofereau mai multă transparență și stabilitate procesului de reformă a economiei și mai puțină volatilitate indusă de ciclul electoral. Din păcate, niciuna dintre aceste recomandări nu a fost luată în considerare de guvern, deși toate trei rămân la fel de importante astăzi ca și acum un an.

Cu toate că ultimul acord cu FMI s-a încheiat cu trei ținte importante ratate (dintre care cap de listă este ratarea de 7 ori a țintelor pentru arierate), Fondul a declarat acordul încheiat în condiții bune și a recomandat continuarea relației cu România. Declarațiile recente de susținere ale FMI pentru o soluție fiscală propusă de guvern arată clar că guvernul folosește sprijinul oferit de asemenea instituții pentru a-și promova propria agendă.

Adoptarea monedei euro a trecut în planul doi pentru că este un obiectiv pe termen lung, dar care implică costuri derivate din reforma structurală pe termen scurt. Frecvența foarte mare a ciclului electoral face ca discuțiile despre acest obiectiv să fie împinse mult în viitor. **În spiritul recomandărilor noastre de acum doi ani, BNR a propus 2021-2023 ca dată pentru adoptarea monedei euro deoarece este o perioadă de acalmie a ciclurilor electorale. Acest lucru înseamnă, de fapt, abandonarea ideii de reformă structurală pentru actuala generație. Anul 2025 era cel propus de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) pentru realizarea convergenței cu media europeană, ori noi ne propunem să începem de abia atunci, asta în condițiile în care o țară la fel de lovită de criză ca și noi, Letonia, tocmai a făcut o demonstrație curajoasă de capacitate de convergență.**

**În materia fondurilor europene, unele din recomandările noastre au fost puse în**

**practică și situația este mai bună.** Recomandarea referitoare la controlul ex-ante a conflictelor de interese – un aspect ce a constituit o cerință expresă încă din anul 2012 în corespondența Comisiei către autoritățile române vizavi de blocarea și pre-suspendarea unor programe operaționale – a fost pusă în practică de instituțiile competente. La sfârșitul lui ianuarie 2013 a fost aprobat memorandumul prin care i se acorda Agenției Naționale de Integritate (ANI) îndatorirea de a crea și administra un sistem informatic integrat prin care se poate semnaliza în timp real autorităților contractante potențiale conflicte de interese în procesul de achiziții publice ce implică fonduri europene (așa-numitele „avertismente de integritate”) fără a bloca nici procedura de achiziție, nici derularea proiectelor. Un aspect important al acestui proiect și o sugestie reiterată este posibilitatea participării directe a cetățenilor și a persoanelor fizice/juridice implicate în proceduri de achiziții publice, nu numai cu fonduri europene, ci și naționale, în semnarea unui posibil conflict de interese al cărui rezultat ar putea vicia atât contractul de achiziții publice (fapt ce ar putea duce la corecții financiare), cât și rezultatul final al proiectului.

**Recomandarea referitoare la creșterea rolului decizional al Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR), prin oferirea unui statut juridic în ceea ce privește politicile de dezvoltare regională, nu a fost preluată de către autorități.** Totuși, în martie 2013, ADR-urile au fost creditate cu multă încredere prin faptul că le-au fost acordate mai multe responsabilități prin preluarea pe toată durata acestui exercițiu financiar a atribuțiilor Organismului Intermediar Întreprinderi Mici și Mijlocii (OI IMM) din cadrul Programului Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POSCCE). Motivul acestei schimbări s-a datorat proastei guvernări și neregulilor grave descoperite la nivelul OI IMM, fapt ce a contribuit la

suspendarea plăților pentru POSCCE.

**O altă recomandare viza echilibrarea obiectivelor de creștere a absorbției cu cele de prevenire a adâncirii disparităților de dezvoltare între regiunile României și între mediul urban și cel rural.** Așa cum am arătat atunci, felul în care a fost gândită creșterea cu fondurile structurale și de coeziune la nivel de programe operaționale, coroborată cu capacitatea de absorbție diferențiată între regiuni a făcut pe alocuri mai mult rău decât bine. În prezent, în varianta Acordului de Parteneriat din februarie 2014 apar mențiuni cu privire la abordarea disparităților regionale în România, iar Strategia de Dezvoltare Spațială și Strategia Națională pentru Dezvoltare Rurală, împreună cu Planurile de Dezvoltare Regională, constituie principalele coordonate de planificare pentru soluționarea disparităților. Este încă nevoie de o mai clară corelare între aceste documente și prioritățile concrete de finanțare propuse, respectiv între obiectivele și sumele alocate în cadrul Programelor Operaționale măsurilor care vizează disparitățile, în primul rând cele ce privesc competitivitatea economică și forța de muncă.

**În ceea ce privește recomandarea privind centralizarea gestionării Fondurilor Europene Structurale și de Investiții (ESI) pentru 2014-2020, Guvernul României a operat o centralizare a managementului Programelor Operaționale,** ministerele care în prezent sunt Autorități de Management vor fi Organisme Intermediare în viitorul cadru. Rămâne de văzut în ce măsură această subordonare a unor ministere, precum Ministerul Economiei, Ministerul Educației sau Ministerul Muncii față de Ministerul Fondurilor Europene, va fluidiza circulația fondurilor și va asigura corecta evaluare și cheltuire a acestora, sau, din contră, va da naștere unor probleme suplimentare din cauza raportului de putere în deciziile pentru utilizarea fondurilor.



**În privința politicilor de sănătate, multe dintre recomandările noastre au fost evocate în repetate rânduri în spațiul public de oficiali ai Ministerului Sănătății (MS).**

Problema semnalată vizavi de finanțarea spitalelor private din fondurile Casei Naționale de Asigurări de Sănătate (CNAS) se accentuează de la an la an, unele dintre aceste spitale obținând tarife per internare mai mari decât cele obținute de spitalele similare din rețeaua de stat. Recomandarea SAR a fost separarea paturilor private de cele care nu sunt contractate cu CNAS fie în cadrul aceleiași secții, fie prin crearea de secții private în cadrul spitalelor de stat. Reacția MS a fost aceea că în noul pachet de bază vor fi detaliate modalitățile prin care în secțiile de spital „de stat” vor putea fi acordate servicii de spitalizare în regim privat de către același personal medical<sup>6</sup>.

În ceea ce privește concurența pentru personalul medical, recomandarea SAR a fost aceea de a asigura posibilitatea de a realiza venituri suplimentare în spitalele de stat pentru întreg personalul medical și scoaterea personalului de sub rigorile legii unice a salarizării.

Reacția MS este rezumată în următorul citat: „În prezent există o grilă de salarizare bugetară în care este inclusă și prestația medicului, grilă anacronică și complet nemulțumitoare. În proiectul pilot al legii, vom scoate medicul din statutul bugetar și îi vom oferi mai multe variante de lucru. Dacă optează să rămână în unitatea sanitară de stat și să

muncească normă întreagă, atunci va avea posibilitatea, după orele de program, să realizeze consultații private în paturi private sau într-o cotă parte privată dintr-o secție a spitalului public. În acest fel, medicul va avea posibilitatea să realizeze venituri suplimentare în condiții optime de timp și confort”<sup>7</sup>. De asemenea, ministrul Eugen Nicolăescu a afirmat că, potrivit noului proiect, „medicul va fi obligat să opteze dacă lucrează cu normă întreagă, respectiv șapte ore, în spitalul public. În cazul în care a optat să lucreze în spitalul public cu normă întreagă, atunci în aceeași unitate sanitară va putea lucra peste programul de lucru, în sistem privat”<sup>8</sup>. Problema semnalată în 2013 a fost atitudinea ezitantă a autorităților față de sectorul privat de îngrijiri de sănătate și a asigurărilor private de sănătate, iar recomandarea SAR a fost să se ia măsuri pentru sprijinirea dezvoltării sistemului de asigurări private de sănătate.

Reacția MS a fost să construiască pachetul de bază și după aceea să se ocupe de asigurările private: „Odată ce pachetul de bază este gata, putem vorbi de asigurări private. Vrem să construim un draft de pachet de servicii suplimentare până în vară, mai ales că, în discuția cu reprezentanții Băncii Mondiale, aceștia și-au exprimat dorința de a ne pune la dispoziție expertiza lor, astfel încât până în septembrie să avem toate draft-urile gata, iar cu acesta să încheiem reforma din România”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> „Pacienții care doresc să-și aleagă medicul și în spital vor avea această opțiune contra-cost, ministrul gândind că un procent de 20% din totalul paturilor din spitalul de stat să poată fi exploatare în regim privat. Privitor la această măsură încă în discuție este cât ar trebui să revină spitalului din ce încasează de la pacient și cât părții private, propunerea inițială fiind de 10% pentru spital - 90% pentru operatorul privat, cifre cu care managerii de spitale nu prea sunt împăcați” Sursă: Mitran, Alina, 2014. „Servicii de bază pentru toată lumea și paturi private în spitale publice”, *Gazeta Nouă*, disponibil la <http://www.gazetanoua.ro/index.php?mod=stiri&id=22032&title=Servicii-de-baza-pentru-toata-lumea-si-paturi-privat-in-spitale-publice-.html>

<sup>7</sup> Ministerul Sănătății, Comunicat de presă din data de 31 iulie 2013, disponibil la <http://www.ms.ro/?pag=62&id=12745&pg=1>

<sup>8</sup> „Proiect pentru salarizarea medicilor: sectii private in spitalele publice, unde doctorii pot lucra dupa program”, *Ziare.com*, iulie 2013, disponibil la <http://www.ziare.com/eugen-nicolaescu/sanatate/proiect-pentru-salarizarea-medicilor-sectii-privat-in-spitalele-publice-unde-doctorii-pot-lucra-dupa-program-1249097>

<sup>9</sup> Gheorghiu, Elvira, 2014. „Nicolăescu: Programele naționale de sănătate, de la 1 august. Pachetul Minimal, din 1 ianuarie 2015”, *Mediafax*, disponibil la <http://www.mediafax.ro/social/nicolaescu-programele-nationale-de-sanatate-de-la-1-august-pachetul-minimal-din-1-ianuarie-2015-11993231>

### **Propunerile noastre care au fost preluate în acte normative:**

1. Recomandare: „obligativitatea suportării cheltuielilor de spitalizare prin plata per serviciu de către unitatea spitalicească privată care transferă un pacient către un spital de stat” a fost preluată în Hotărârea nr. 117/2013 pentru aprobarea Contractului-cadru privind condițiile acordării asistenței medicale în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate pentru anii 2013-2014 (Art. 71, alineat 5);
2. Recomandare: „managerii de case de asigurări și de spitale ar trebui să fie demși în cazul în care nu își ating indicatorii de performanță” a fost preluată într-o formă modificată. Astfel, managerii de spital vor fi demși dacă nu ating indicatorii de performanță – strict dintr-o perspectivă a bugetului negociat – în caz de depășire trimestrială sunt concediați;

3. Recomandare: „dezvoltarea serviciului medical al caselor de asigurări sociale de sănătate pentru a verifica serviciile contractate și acordate asiguraților din punct de vedere cantitativ și calitativ”. CNAS a dezvoltat un departament de control cu 50 de persoane pentru verificarea serviciilor contractate.

Evoluția încercărilor de reformă din ultimele 12 luni au arătat ca MS și CNAS au avut în vedere propunerile noastre, recunoscând implicit justetea problemelor semnalate. Soluțiile propuse au fost unele acceptate și transpuse în practică, altele evocate în proiectele aflate în dezbateri și altele modificate cu transformări care le-au făcut de neacceptat.

## II

# ÎN VITEZA A DOUA: COMERȚUL INTRACOMUNITAR AL ROMÂNIEI

---

**De la intrarea României în Uniunea Europeană (UE) în anul 2007 economia națională nu a concurat în mod eficient pe piața europeană, iar comerțul intracomunitar a contribuit la adâncirea deficitului comercial. În ultimii ani, importurile comunitare au fost acoperite de exporturile spre UE în proporție de 80% (82% în 2013). În același timp, fostele țări comuniste din zonă au obținut surplusuri comerciale pe piața unică europeană. Aceasta din urmă este principalul dețeu pentru exporturi și o sursă a importurilor la fel de importantă pentru mai toate membrele UE. Structura exporturilor românești s-a îmbunătățit, dar încă mai avem de învățat de la vecinii noștri. În cel mai optimist scenariu, vom trece pe surplus în relația cu UE în 2019. Cât timp climatul național nu este favorabil afacerilor, competitivitatea exportatorilor va avea de suferit și nu va reuși să contribuie la ameliorarea balanței comerciale.**

### **Contextul general**

Accesul neîngrădit la piața unică europeană ar trebui să aducă avantaje pentru statele membre. Fără să fie în zona euro, România are un deficit comercial din punct de vedere contabil pentru că importă mai mult decât exportă. Costurile de oportunitate devin evidente dacă facem comparația cu economiile similare din regiune. Câștigăm

însă din oferta largă de bunuri importate cerute de consumatori și din veniturile companiilor locale importatoare. Mai câștigăm și din veniturile generate de industriile exportatoare care se folosesc de piața unică europeană. În cele ce urmează ne propunem să vedem mai exact cum stăm comparativ cu alte țări din zonă la capitolul comerț intracomunitar și să vedem dacă am avut de câștigat sau nu de pe urma aderării la UE.

În practică, o economie națională nu poate fi autosuficientă din lipsă de resurse (materiale, mână de lucru, know-how etc.). În urma alocării eficiente a resurselor într-o economie deschisă, comerțul exterior (cu restul lumii) se presupune că se va dezvolta. În teorie, o țară va importa acele bunuri și servicii absente de pe piața locală sau pe cele ale căror costuri de producție pe plan intern ar fi mai mari decât din exterior. În schimb, se va specializa pe producția și exportul acelor bunuri și servicii ale căror costuri de producție ar fi mai mici față de costul mediu de pe piețele internaționale. În ultimii 35 de ani, România și-a schimbat în mod radical evoluția balanței comerciale, respectiv din exportator net a devenit importator net. În ultimii ani de comunism se urmărea goana forțată după export și valută cu scopul de a rambursa împrumuturile contractate în anii '70. După 1990 s-a făcut trecerea spre liberalizarea economiei fără un set clar de priorități.

Astfel, o piață pe care odinioară abia găseai produse de subzistență a făcut loc importurilor destinate satisfacerii nevoilor consumatorilor. Consumul intern, în combinație cu restructurarea lentă a economiei naționale care nu producea bunurile cerute, a condus la perpetuarea deficitelor comerciale.

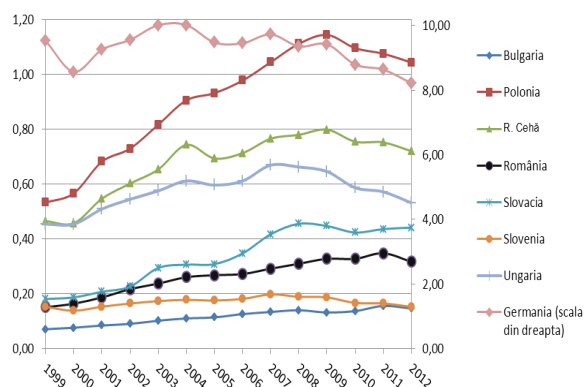
Structura balanței comerciale indică preferințele consumatorilor locali pentru bunurile și serviciile de import, precum și competitivitatea producătorilor naționali pe piețele externe. O balanță negativă (deficit comercial) nu reprezintă neapărat un lucru grav, întrucât, în cazul României, de exemplu, se importă bunuri pe care nu le putem produce în țară. Din perspectiva economiei politice, însă, evoluțiile balanței comerciale sunt importante atunci când sunt puse în contextul balanței de cont curent a unei țări, modul în care deficitul comercial este sau nu acoperit de fluxurile de investiții străine directe (ISD) și de alte tranzacții economice și financiare ale României cu restul lumii, în general. Această nevoie de a compensa deficitul comercial (exporturi mai mici decât importuri) este determinată de cererea de valută de pe o piață pentru a face plata importurilor.

Analiza fluxurilor comerciale ale unei țări ne dă o măsură a gradului ei de deschidere față de piața externă și a competitivității ei în comerțul internațional. Contează inclusiv nivelul de prelucrare și valoarea adăugată a bunurilor tranzacționate pe piețele internaționale. În cazul României este interesant de văzut nu doar evoluția relațiilor cu Uniunea Europeană (UE), ci și performanțele comerțului intracomunitar în comparație cu alte foste țări comuniste, țări aflate în tranziție în aceeași perioadă cu noi și care au devenit ulterior membre ale UE. Este vorba de Bulgaria, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia și Ungaria. Legat de evoluția cotelor de piață în comerțul internațional (**Figura 1a**), doar

Bulgaria și Slovenia dețin o cotă de piață mai mică decât țara noastră. De remarcat faptul că Polonia, de departe cel mai performant exportator dintre țările ex-comuniste membre UE, avea o cotă de piață de aproximativ 1% în 2012, comparativ cu Germania în același an, ale cărei exporturi de bunuri reprezentau 8.2% din piață. Situația este similară pe piața unică europeană în materie de exporturi intracomunitare (**Figura 1b**). Polonia și Republica Cehă sunt cel mai bine plasate, cu o cotă de piață de 3.8% și, respectiv, 3.5% în 2012. În schimb, de câțiva ani ponderea României pe piața comunitară este undeva la 1.1%. Germania reprezintă cel mai mare exportator intracomunitar – cota ei de piață se încadrează în intervalul 21.4%-23.4%. În 2012, Olanda a fost următorul exportator pe piața unică, cu o cotă de 13.7%, urmată de Franța cu 9.2%. La o scală mai mică, rezultatele de pe piața europeană sunt într-o mare măsură repetate pe piața internațională, dar cu accent pe dezvoltarea comerțului intracomunitar (excepție Germania, care a cunoscut un trend ușor descendent).

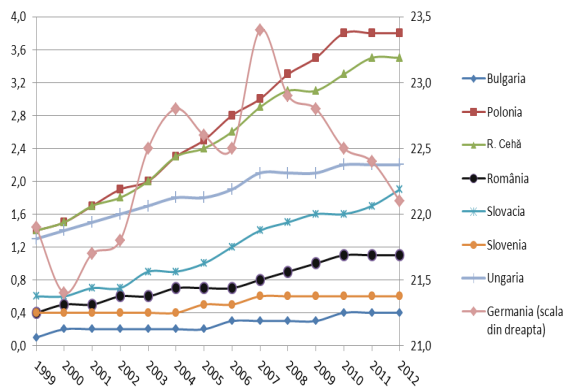
Între România și Bulgaria și restul țărilor din zonă devine vizibilă o diferență importantă în ceea ce privește importanța comerțului exterior. Gradul în care

**Figura 1a: Cota de piață mondială a exporturilor de bunuri (%)**



Sursa: Eurostat

Figura 1b: Cota de piață în UE27 a exporturilor intracomunitare de bunuri (%)



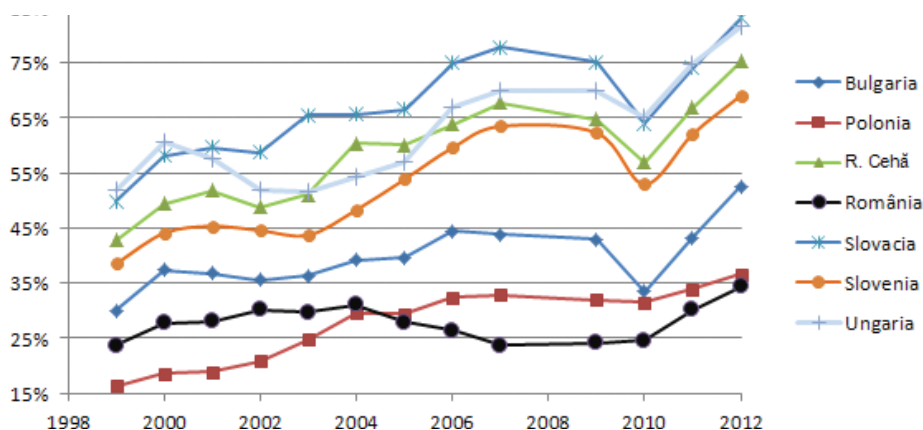
Sursa: Eurostat

producătorii naționali sunt orientați spre export este dat de ponderea bunurilor exportate în PIB (Figura 2). Dacă noi și polonezii exportăm bunuri în valoare de sub 40% din PIB, restul economiilor sunt orientate spre export într-un grad mult mai ridicat – peste 50% Bulgaria, peste 80% Ungaria și aproape 80% Republica Cehă etc. Dimensiunea economiei pare a fi relevantă în discuție – țări mari (Polonia și România) depind într-o mai mică măsură de exporturi decât țări mici precum Ungaria, Cehia sau chiar Bulgaria. Totuși, cota mică de piață deținută de România, în combinație cu ponderea mică a exporturilor în PIB, indică clar un potențial de majorare a câștigurilor de pe urma comerțului, în special intracomunitar.

### Reorientarea comerțului exterior spre partenerii occidentali

În primii ani de tranziție s-a urmărit liberalizarea comerțului exterior pentru statele avute în vedere. România a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană care a intrat în vigoare din 1993, a devenit membru al Organizației Mondiale a Comerțului în 1995 și a aderat la zona de liber schimb CEFTA (Central European Free Trade Agreement) în 1997. Practic, România a redus treptat și asimetric taxele vamale la importurile industriale din UE, eliminându-le de la 1 ianuarie 2002. Uniunea Europeană le-a eliminat la rândul ei începând cu 1 ianuarie 1997. CEFTA, în schimb, a presupus renunțarea la taxele vamale și la alte restricții de import pentru partenerii din această zonă de liber schimb. O dată cu aderarea la UE, ne-am aliniat politica comercială la cea europeană și am suprimat orice măsură protecționistă în relația cu restul statelor membre. România, dar și majoritatea statelor în tranziție (care au participat la aceleași acorduri comerciale internaționale ca și țara noastră), a fost caracterizată de reorientarea pronunțată a comerțului exterior spre partenerii occidentali, state membre ale UE și de adâncirea deficitelor comerciale. Noi și bulgarii suntem singurii rămași în urmă raportat la comerțul exterior cu bunuri

Figura 2: Grad de orientare a economiei spre exporturi (pondere exporturi în PIB)



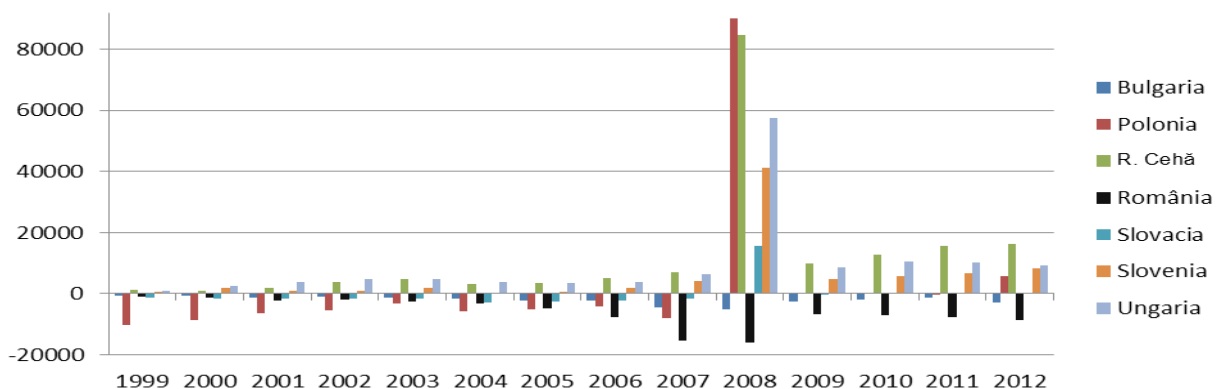
Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de Eurostat

## ÎN VITEZA A DOUA: COMERȚUL INTRACOMUNITAR AL ROMÂNIEI

cu UE (**Figurile 3 și 4**). Polonezii și-au redus deficitul comercial în relația cu Uniunea Europeană, ajungând chiar la surplus. Republica Cehă, Slovenia și Ungaria au ieșit în mod clar mai câștigate din comerțul cu partenerii vestici - îmbunătățirea continuă a competitivității exporturilor naționale în cadrul pieței unice a condus la surplusuri ale balanței comerciale în relația cu UE. România, în schimb, se regăsește la coada clasamentului. **Problema competitivității României își are sursa în reformele structurale întârziate și este direct legată de calitatea politicilor publice (politică volatilă a cursului valutar, inflație ridicată, fiscalitate excesivă, lipsa infrastructurii de afaceri).**

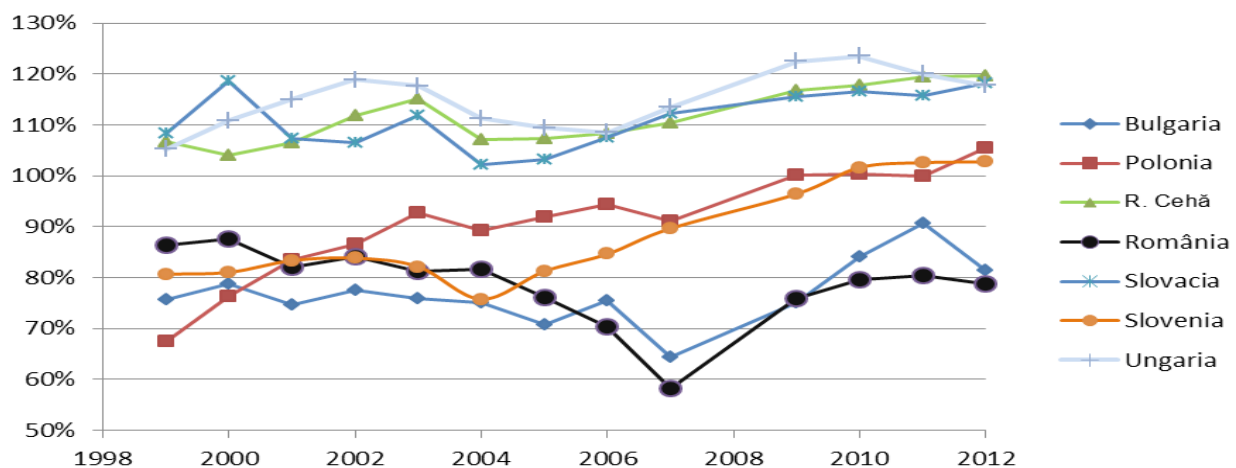
Cu excepția bulgarilor și românilor, celelalte națiuni din zonă au înregistrat performanțe în comerțul intracomunitar, deoarece și-au restructurat economiile, s-au adaptat la condițiile externe și au ajuns să exporte pe piața comunitară mai mult decât importă. Comparând datele Eurostat pentru comerțul intracomunitar cu cele pentru comerțul exterior, se observă că doar în trei cazuri – Slovenia în perioada 1999-2009, Bulgaria în anii 2005, 2006 și 2012 și România în perioada 2010-2012 – balanța comercială (bunuri) cu UE a accentuat negativ deficitul comercial pe ansamblu. **Așadar, România, spre deosebire de restul Europei Centrale, nu reușește să facă față concurenței de pe piața europeană.**

Figura 3: Surplusul/Deficitul comercial (bunuri) în relația cu UE (mil. EURO)



Sursa: Eurostat

Figura 4: Gradul de acoperire în comerțul intracomunitar cu bunuri

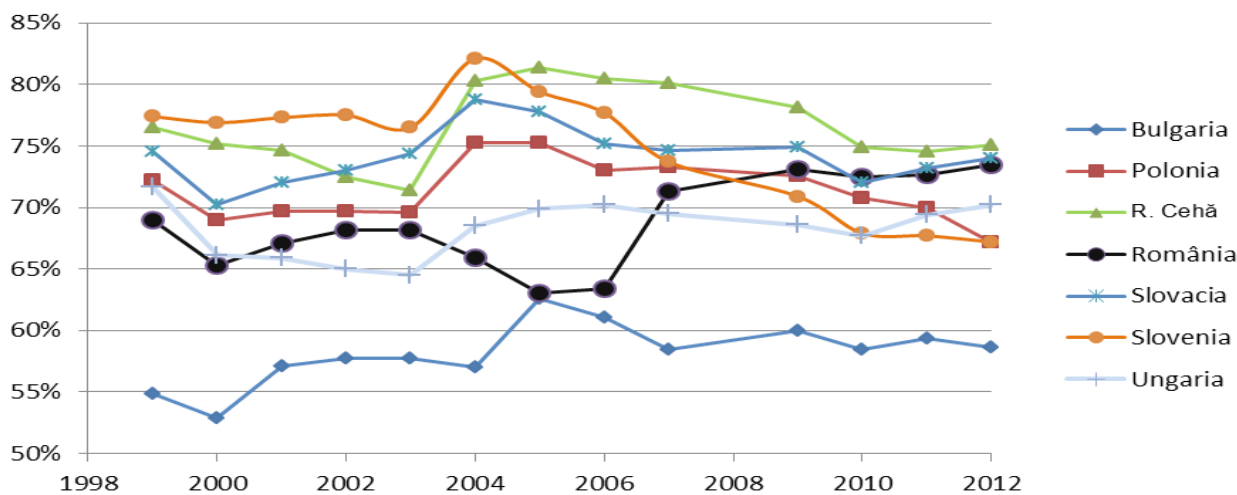


Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de Eurostat

În ceea ce privește dependența de partenerii comerciali din UE, România se înscrie aproximativ în trendul urmat și de restul statelor ex-comuniste (**Figurile 5 și 6**). Republica Cehă, Slovacia, România și Ungaria importă din UE între 70% și 75% din totalul bunurilor cerute din extern, Polonia și Slovenia depind în jur de 67% de importurile comunitare, iar Bulgaria se menține sub 60%. Diferența este că, în timp ce ponderea importurilor europene în România s-a majorat începând cu anul 2007 (după aderarea la UE și eliminarea completă a barierelor comerciale intracomunitare),

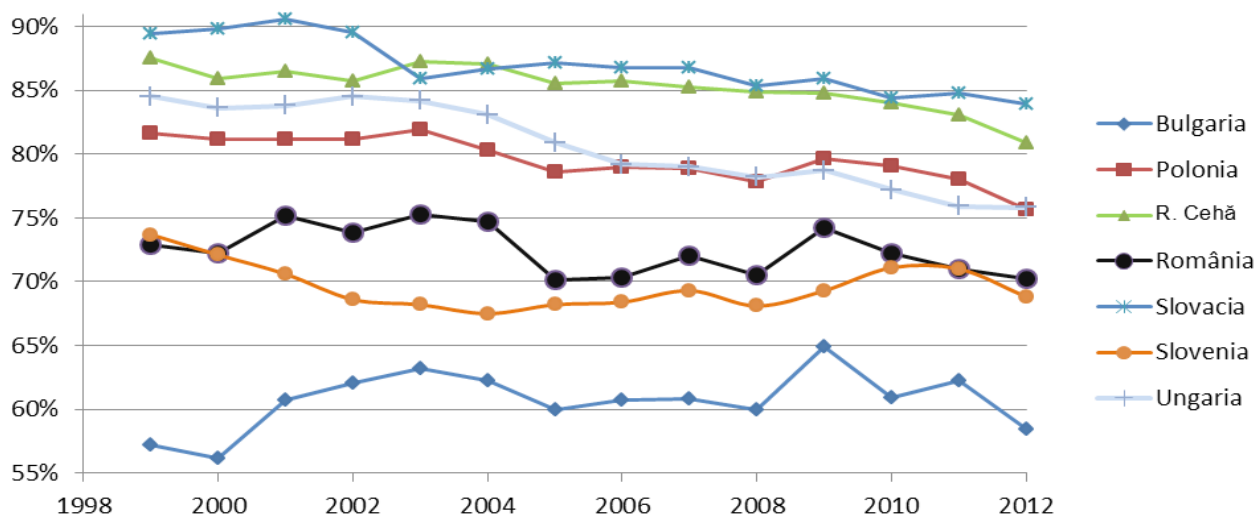
țări precum Cehia, Polonia sau Slovenia și-au redus dependența de importuri, iar Bulgaria și Ungaria nu au cunoscut schimbări radicale în ultimii ani. În afară de Bulgaria (care depinde într-o mare măsură de importurile de combustibili minerali, lubrifianți etc. din Rusia), celelalte țări au cunoscut aceeași majorare inițială la capitolul importuri intracomunitare în importuri totale în 2004, anul aderării lor la Uniunea Europeană, pentru ca apoi nivelul să se stabilizeze. Dacă vorbim de exporturi (**Figura 6**), bunurile românești au ajuns în proporție de

**Figura 5: Ponderea importurilor intracomunitare în total importuri**



Sursa: Eurostat

**Figura 6: Ponderea exporturilor intracomunitare în total exporturi**



Sursa: Eurostat

70.2% pe piața europeană în 2012. Republica Cehă și Slovacia au profitat cel mai mult de deschiderea pe piața unică – peste 80% din exporturi au avut ca destinație țări din UE. Bulgaria este singura țară ale cărei exporturi comunitare au ajuns să reprezinte în 2012 sub 60% din totalul bunurilor exportate. Importanța comerțului intracomunitar și dependența de piața unică are și un revers – în cazul unei crize economice adânci, canalul comercial poate avea un rol în contagiunea crizei la nivel regional. Așadar, în linii generale, România (ca țară în tranziție), alături de Bulgaria, se numără printre puținele state care nu au reușit să extragă beneficii evidente din calitatea de membru al pieței comune europene. Din punct de vedere al consumatorului, lucrurile stau mai bine – ratele de creștere a

faptul că România s-a aflat în 2012 la același nivel ca cel din 1999 (deficit comercial de -4.7% din PIB), în urma tuturor statelor luate în considerare în studiul de față. Fostele țări comuniste și-au ameliorat consistent poziția balanței comerciale, ajungând chiar la excedente comerciale. Slovacia și Ungaria sunt pe primele locuri, dacă comparăm anul 2012 cu 1999, în timp ce România nu a înregistrat niciun progres notabil.

### Fluxurile de investiții străine directe – cheia marilor succese

Istoria contează. România s-a aflat încă din primii ani de tranziție la coada clasamentului în materie de competitivitate a exporturilor și atragere a investițiilor

Tabel 1: Balanța comercială cu bunuri și servicii ca procent din PIB

Economii în tranziție, membre UE	1999	2004	2008	2012	Diferență 2012- 1999
Slovacia	-5.2	-3.0	-1.9	5.5	+10.7%
Ungaria	-2.7	-3.2	0.3	7.2	+9.4%
Slovenia	-4.0	-1.2	-1.9	4.8	+8.8%
Polonia	-8.2	-2.4	-4.8	-0.1	+8.1%
Republica Cehă	-1.1	0.1	2.6	5.1	+6.2%
Bulgaria	-5.6	-11.3	-20.6	-2.9	+2.7%
România	-4.7	-9.0	-13.1	-4.7	0%

Sursa datelor: Eurostat

importurilor au însemnat o gamă mai largă de produse disponibile pe piață, inexistente în trecut. Mai mult, o mare parte a importurilor contribuie la reducerea prețurilor interne, cu un impact pozitiv asupra nivelului de trai. Reversul medaliei îl reprezintă controlul calității bunurilor, în special al produselor alimentare – multe dintre importurile ieftine sunt de o calitate îndoielnică.

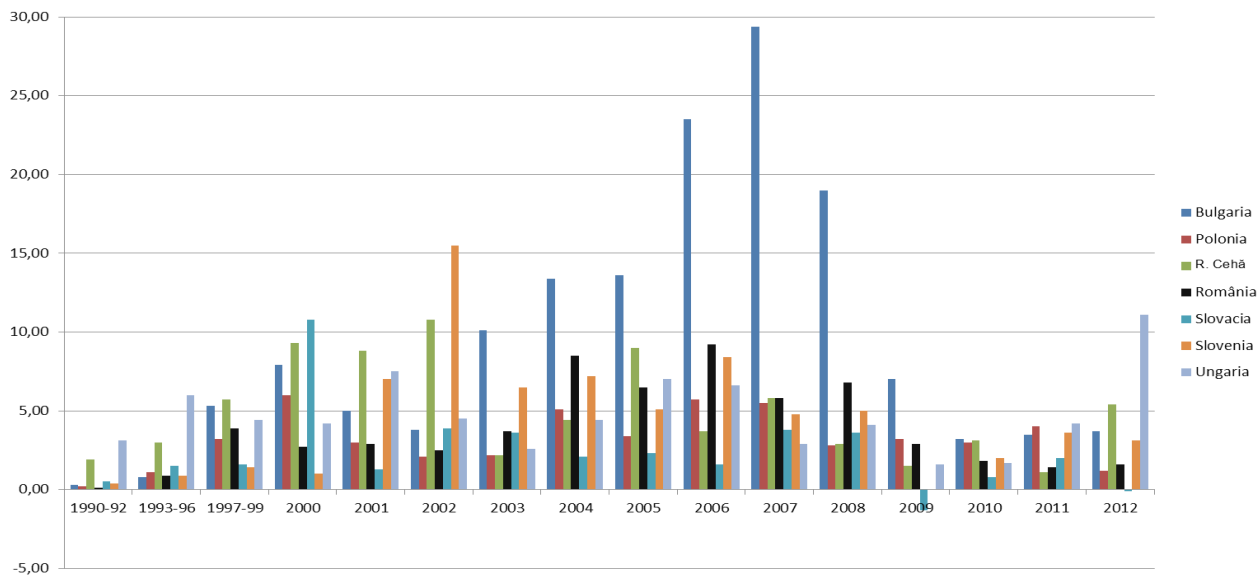
Analiza evoluției deficitelor sau excedentelor comerciale (vezi Tabel 1) arată

străine directe<sup>1</sup> (Figura 7). Aceasta s-a întâmplat pe fondul unor reforme ale economiei naționale amânate (întârzierea liberalizării prețurilor, a privatizării mijloacelor de producție etc.), precum și a persistenței instabilității macroeconomice și

<sup>1</sup> Kaminski, Bartłomiej, Ng, Francis, 2004. „Romania’s integration into European markets: implications for sustainability of the current export boom”, *Policy Research Working Paper Series 3451*, The World Bank; The World Bank, 2004. „Romania. Restructuring for EU Integration—The Policy Agenda”, *Vol I: Summary Report*, Report No. 29123-RO.



Figura 7: Fluxurile de investiții străine directe ca procent din PIB



Sursa: Eurostat  
Sursa datelor: UNECE<sup>2</sup> (2001, p. 189) și Eurostat

politice (spre exemplu, schimbări frecvente de politică fiscală, o politică monetară și valutară care a descurajat exportatorii etc.).

În pofida fluxului scăzut de investiții străine directe, firmele străine („întreprinderi investiții străine directe”) au fost principalii contribuitori la creșterea volumului exporturilor românești (vezi Tabel 2). Fluxurile de ISD din România au avut un rol foarte important în comerțul exterior deoarece au însemnat prezența unui număr mare de firme străine de dimensiuni reduse, în special italiene și germane. Activitatea acestora s-a desfășurat cu preponderență în sectoarele care folosesc intensiv forță de muncă necalificată – textile și încălțăminte. În ultimii ani, ponderea lor a scăzut din cauza exporturilor din sectorul mașinilor și echipamentelor de transport.

### Structura comerțului intracomunitar pe grupe de produse

După primii zece ani de tranziție, România și Bulgaria rămâneau singurele țări dependente de exporturile de produse intensive în forță de muncă, în special

necalificată (spre deosebire de vecinii lor care au majorat treptat ponderea exporturilor intensive în capital și/sau în tehnologie)<sup>3</sup>, iar tendința s-a păstrat în anii următori.

Dacă analizăm fluxurile comerciale pe grupe de produse, observăm că România exportă produse cu un grad mediu și avansat de tehnologie, anume mașini și echipamente de transport. **Mulțumită investițiilor străine directe realizate în timp de compania de automobile Renault, exporturile de mașini și echipamente de transport au depășit pentru prima oară exporturile în articole de îmbrăcăminte în 2006. La sfârșitul anului 2007, exporturile de textile au continuat să scadă, iar în 2009 exportul de mașini și echipamente de transporturi a cunoscut o nouă majorare. Acestea din urmă sunt puternic legate de importurile de componente.**

<sup>2</sup> United Nations Economic Commission for Europe, 2001. Economic Survey of Europe 2001, No. 1.

<sup>3</sup> Landesmann, Michael, 2000. „Structural Change in the Transition Economies, 1989 to 1999”, wiiw Research Reports 269, *The Vienna Institute for International Economic Studies*, disponibil la <http://www.econ.jku.at/members/Landesmann/files/Workingpapers/WIIW%20Research%20Report%20269a.pdf>

## ÎN VITEZA A DOUA: COMERȚUL INTRACOMUNITAR AL ROMÂNIEI

Tabel 2: Ponderea activității întreprinderilor investiție străină directă\* în comerțul exterior al României

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Exporturi</b>	73.0%	69.8%	72.4%	71.4%	70.3%
<b>Importuri</b>	62.6%	60.1%	62.5%	62.6%	62.6%

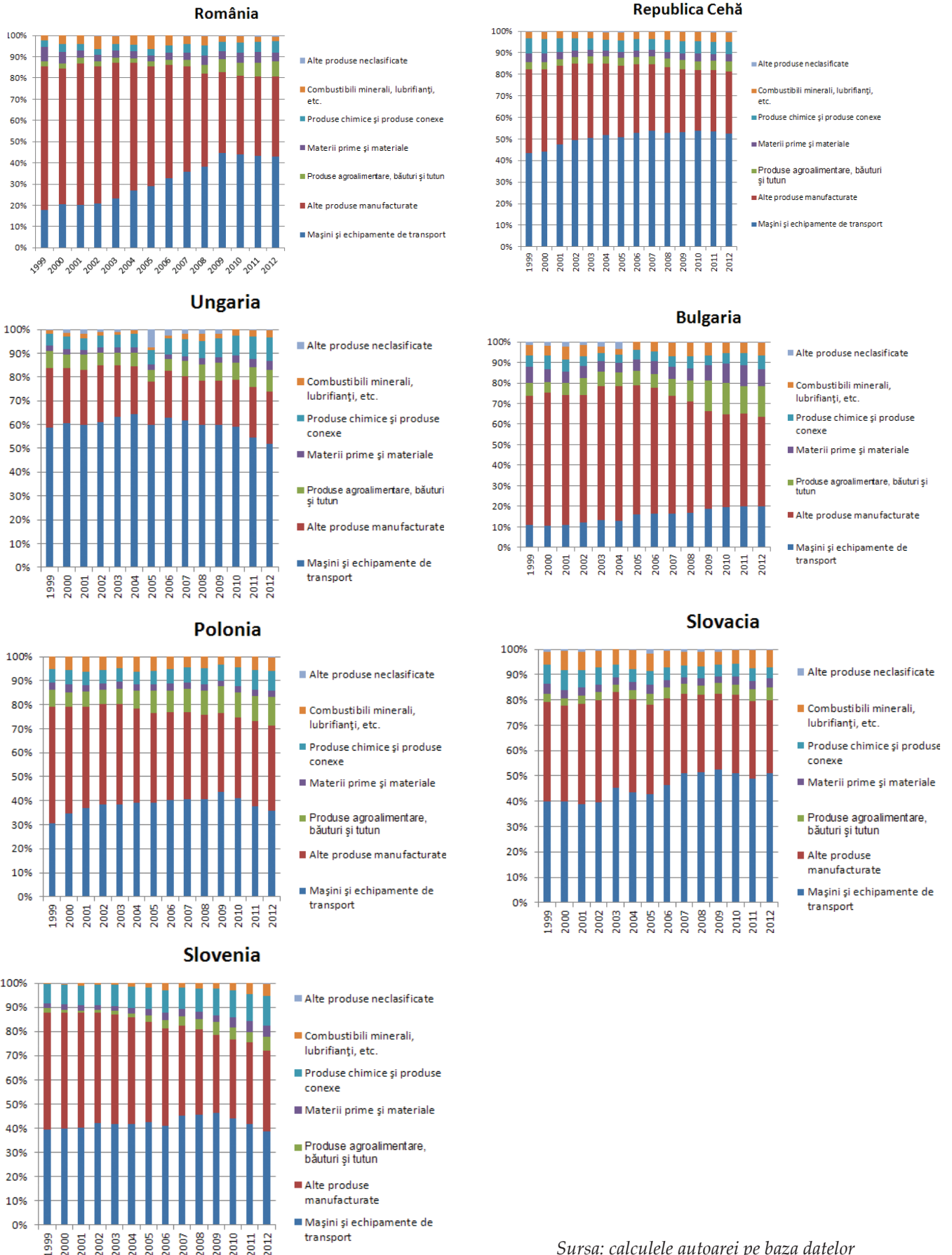
\* Întreprinderea investiție străină directă este o întreprindere rezidentă, cu sau fără personalitate juridică, în care un investitor nerezident deține cel puțin 10% din capitalul social subscris sau din voturi, respectiv din capitalul de dotare în cazul întreprinderilor fără personalitate juridică (sucursale).

Sursa: Rapoartele anuale ale BNR privind Investițiile Străine Directe în România

După aderarea la Uniunea Europeană în 2007, atât exporturile, cât și importurile de produse agricole și alimentare, băuturi și tutun au cunoscut un trend ascendent. Aceeași tendință, în special la exporturi, se poate observa și în cazul Bulgariei sau al țărilor care au aderat în 2004, în special Ungaria și Polonia. **Țara noastră nu și-a dezvoltat însă, cel puțin deocamdată, capacitatea de a prelucra și stoca producția agricolă – nivelul exporturilor de produse agricole depinde semnificativ de cantitățile de precipitații, iar activitățile agricole au probleme la capitolul tehnologizare, productivitate și eficiență.** Avantajul comparativ al României a fost determinat mult timp de mâna de lucru ieftină. În combinație cu poziția geografică

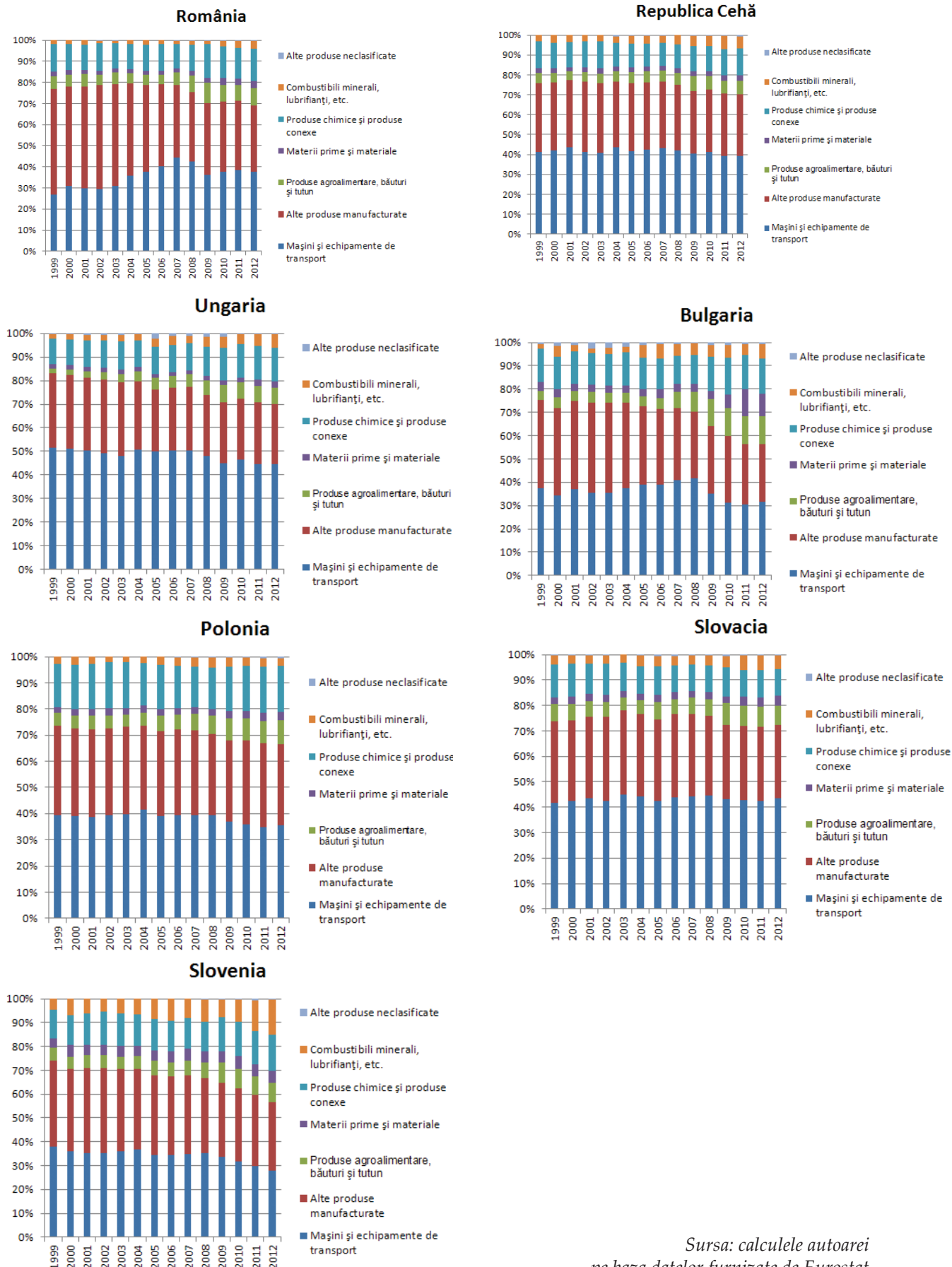
și înlăturarea restricțiilor comerciale, acesta a făcut ca exporturile de textile și de articole de îmbrăcăminte și încălțăminte să dețină un loc fruntaș în totalul produselor exportate. În ultimii ani, totuși, ele și-au diminuat importanța ca pondere, iar grupe de produse ce încorporează un grad ridicat de tehnologie (mașini și echipamente de transport) au înregistrat un avans. Evoluția în timp a structurii exporturilor intracomunitare pe grupe de produse relevă ajustările exporturilor românești din ultimii ani. Țări precum Ungaria, Republica Cehă, Polonia sau Slovenia au cunoscut o stabilitate a componenței produselor la export favorabilă economiei naționale și balanței comerciale.

## Structura exporturilor intra-UE27 pe grupe de produse



Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de Eurostat

## Structura importurilor intra-UE27 pe grupe de produse



Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de Eurostat

### Explicații ale competitivității reduse pe plan internațional

Raportul anual SAR din 2013 atrăgea atenția asupra faptului că „statul român nu reușește să satisfacă unele din condițiile esențiale de funcționare ale unei economii de piață funcționale, nici la cinci ani după intrarea în Uniunea Europeană”<sup>3</sup>. Pentru a ajunge din urmă țările din regiune la capitolul competitivitatea exporturilor este necesară în primul rând ameliorarea condițiilor mediului de afaceri național. Conform clasamentului „Ease of Doing Business 2014”, România se clasează aproape în ultimul sfert al topului la capitole care ar caracteriza un climat favorabil afacerilor – fundamental pentru performanța economică, însă puternic afectat de corupție (vezi Raportul Anual de Analiză și Prognoză SAR pe 2013). Față de anul trecut, situația nu s-a schimbat aproape deloc. Astfel, am căzut două locuri la „Obținerea permiselor de construcție” (poziția 136 din 189), și un loc la „Instalare electricitate” (174 din 189). Îmbunătățirea de cinci locuri la capitolul „Plata taxelor și impozitelor” (134 din 189) pălește în fața faptului că ne aflăm mai degrabă aproape de coada clasamentului. Ultimul raport publicat de Forumul Economic Mondial pe tema indexului competitivității globale plasează România pe locul 76 din 148 de state (în 2009 de exemplu, eram a 64-a țară din top). Doar Slovacia se află pe o poziție mai nefericită, două locuri mai jos. La capitole precum Povara reglementării guvernamentale, Efectele impozitării asupra stimulentele de a investi sau Prevalența barierelor tarifare stăm și mai prost, pe pozițiile 127, 136 și, respectiv, 128.

<sup>3</sup> Mungiu-Pippidi, Alina, 2013. „Capacitate administrativă: Cea mai bună strategie de creștere economică este buna guvernare”, Raportul anual de analiză și prognoză SAR pe anul 2013, disponibil la <http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2013/03/Capacitate-administrativa.pdf>

Exporturile românești au avut de pierdut încă din prima decadă de tranziție, din cauza mediului politico-economic național. Întârzierea reformelor a condus la o subdezvoltare a capacității de a concura cu alte țări europene. **Pentru a fi competitivi în comerțul exterior și a beneficia de piața unică europeană, producătorii români ar fi trebuit să cunoască concurența la nivel național, să-și măsoare forțele aici, și abia apoi să participe pe piețele internaționale. Ori mediul de afaceri din România este unul suferind, cu o impozitare ridicată și o birocrație stufoasă, cu un mediul fiscal instabil și cu un grad ridicat de corupție.** Atunci când au existat, Strategiile Naționale de Export (SNE) ale guvernelor care s-au succedat au fost de cele mai multe ori redundante. Ultima SNE 2014-2020 observă corect faptul că „România se află în rândul țărilor cu grad mediu spre scăzut al orientării spre export, ca procent în PIB. [...] ocupă un loc codaș în lume în ceea ce privește gradul de inovare în afaceri (locul 102) sau în ceea ce privește disponibilitatea celor mai noi tehnologii (locul 115)”. Cu toate acestea, propunerile înaintate nu conțin vreo cheie pentru îmbunătățirea performanțelor firmelor de export românești.

De exemplu, SNE vede fondurile europene drept panaceul pentru lipsa de competitivitate a firmelor – ori experiența ultimilor ani ne spune că avem nevoie de o dezvoltare a antreprenoriatului în condiții de concurență. Piața internă ar trebui să antreneze producătorii locali în dorința de a-și îmbunătăți produsele, dar și de a găsi un debușeu pentru ele. Fondurile europene, însoțite de birocrația tipică, au reprezentat de multe ori o problemă în plus, mai degrabă decât o soluție.

Apoi, conform SNE, clasa politică trebuie să creeze o listă cu proiecte majore din domeniul cercetării și dezvoltării alocate. Iarăși, experiența clasei politice în stabilirea

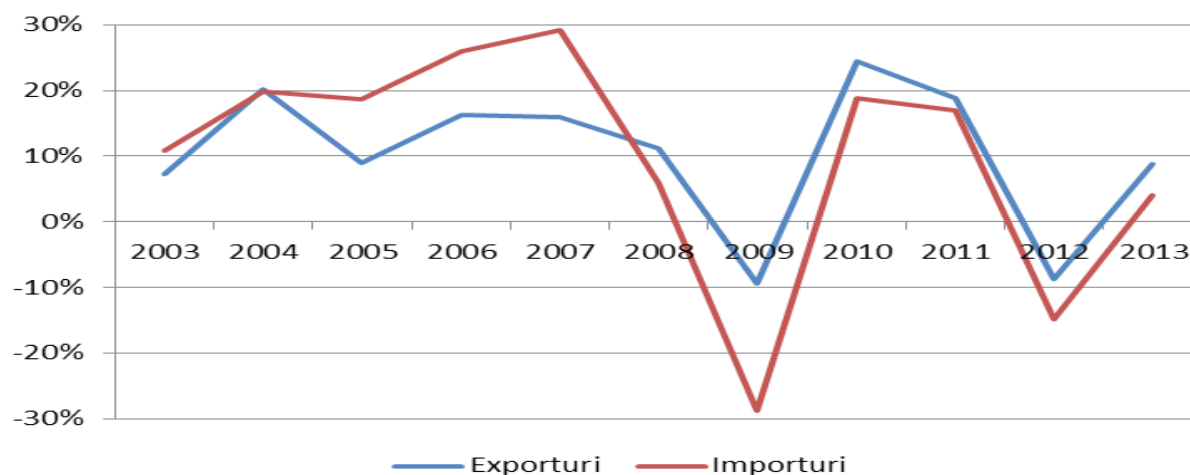
priorităților majore care ar contribui la creșterea competitivității firmelor românești este una îndoielnică, punctul slab nu este punctul de sprijin. Know-how-ul transferat prin investițiile străine directe a reprezentat deseori cea mai bună resursă.

Nu în ultimul rând, după 24 de ani de tranziție, ar fi necesară „crearea și implementarea unei strategii guvernamentale pentru atragerea de investiții străine directe”. Mai mult decât o strategie guvernamentală, pentru început este necesar un mediu politic și macroeconomic stabil care să atragă ISD. Nu e de mirare că Cehia, Ungaria, Polonia etc. ne-au luat-o înainte la acest capitol imediat după 1990.

### În ritmul propriu

După eliminarea taxelor vamale la importurile industriale din UE în 2002, rata de creștere a importurilor dinspre piața unică europeană a depășit-o pe cea a exporturilor (vezi **Figura 8**). O dată cu criza mondială, simțită la noi la sfârșitul anului 2008, acest raport s-a inversat și pare să se mențină. De la an la an, exporturile cunosc o creștere ușor mai accentuată față de importurile intracomunitare.

Figura 8: Rata de creștere a comerțului cu UE față de anul precedent (%)



Dacă actuala diferență între cele două ritmuri s-ar menține în perioada ce vine, am putea ajunge la surplus comercial în aproximativ 5 ani. Aceasta, firește, în cazul în care toate celelalte condiții ar rămâne neschimbate și am urmări strict eliminarea unui deficit comercial cu partenerii din UE per total (însă cum spuneam anterior, un deficit comercial nu reprezintă neapărat un lucru rău). Experiența Poloniei ne arată că o balanță comercială echilibrată (vezi **Figura 4**) la nivel intracomunitar poate fi obținută în aproximativ 7 ani.

Ritmurile ridicate de creștere a comerțului, în combinație cu ponderea mică a exporturilor în PIB, precum și cota mică de piață deținută de România, indică un potențial al economiei de a obține profituri și mai mari de pe urma accesului pe piața unică europeană.

### În concluzie, recomandăm următoarele:

1. Un prim pas în sensul îmbunătățirii activităților de export ar fi reducerea poverii fiscale și a birocrăției aferente (măsurată prin indicatori precum numărul de impozite plătite, numărul de zile necesare plății lor etc.). Astfel, antreprenorii ar fi stimulați să desfășoare

Sursa: comunicate de presă ale INS România

- activități de producție/comerciale orientate inclusiv spre export;
2. Îmbunătățirea infrastructurii pentru a ușura activitățile de export din punct de vedere logistic. Este vorba nu doar de infrastructura de transport, ci și de ușurința cu care se brânșează o firmă la rețeaua de electricitate sau de apă;
  3. Privatizarea și liberalizarea prețurilor în sectorul energetic este o direcție care ar transforma substanțial configurația exporturilor românești. În acest moment, entități publice producătoare de energie subvenționează prin prețuri mici industrii energofage total ineficiente, rămășițe ale perioadei comuniste. Pe lângă un acces non-preferențial la energie pe bursă pentru toate companiile (care presupune și eliminarea corupției din sector), reforma acestui sector ar putea transforma România în exportator de energie;
  4. Măcar acum în al 12-lea ceas, o legislație fiscală simplificată și stabilă ar putea atrage în continuare investiții străine directe atât de necesare în transferul de know-how și tehnologie.

Toate aceste recomandări urmăresc ca mediul socio-politic local să favorizeze antreprenoriatul. Forța de muncă ieftină nu mai reprezintă un atu, însă impozitarea excesivă a muncii încurajează munca la negru într-o

economie subterană locală. În consecință, șansa exportatorilor locali constă în crearea unor produse inovatoare. Statul trebuie doar să le lase mai mult timp să o facă.

5. După rezolvarea problemelor de mai sus, măsuri precum crearea/stimularea de fonduri private de investiții care să susțină financiar IMM-uri inovative exportatoare sau reduceri fiscale acordate acestui tip de IMM vor sprijini și mai mult dezvoltarea firmelor orientate spre export.

România nu folosește eficient apartenența la Uniunea Europeană în primul rând din cauza situației la nivel național (comparativ cu un mediu stabil și mai puțin corupt, propice mediului de afaceri din țări similare). Măsurile de mai sus sunt elementare, dar ele vin pe fondul existenței unei clase politice predispusă la risipă și lipsită de motivații reale în direcția reformelor. Comerțul intracomunitar ar fi putut reprezenta un motor pentru a ne apropia de media europeană la capitolul nivel de trai. Din păcate, el nu este utilizat la adevăratul său potențial din cauza lipsei unor politici publice consecvente și coerente. Rolul de codaș al Europei nu se va schimba prea curând dacă antreprenoriatul românesc va găsi mai degrabă piedici, decât susținere, în politicile publice naționale.

### III

## CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE ȘI PLANIFICARE A FONDURILOR EUROPENE

---

**România este pe ultimul loc la capitolul absorbție de fonduri europene în cadrul perioadei de programare 2007-2013, iar panelul de experți SAR prognozează că riscăm să pierdem o sumă substanțială de fonduri din cauza gestiunii deficitare din primii ani. În ciuda incompetenței administrative previzibile care ar putea duce la ratarea unei absorbții optime, potențialul fondurilor europene rămâne foarte mare și România câștigă, nu pierde, din orice combinație.** În perioada 2007-2013, România a plătit către bugetul UE 9.2 mld. euro, dar a primit prin intermediul tuturor tipurilor de fonduri nerambursabile peste 21 mld. euro. Dintre aceștia se deduc dezangajările automate – substanțiale în cazul unor Programe Operaționale – adică bani pierduți definitiv din cauza incapacității de a transmite la timp declarațiile de cheltuieli pentru a fi rambursate de către Comisia Europeană. Fondurile structurale și de coeziune care ar fi putut fi folosite în mod real pentru a susține dezvoltarea socio-economică pe termen scurt, mediu și lung reprezintă sub 6 mld. Euro pentru toată perioada 2007-2013, deci sub 1 mld. euro pe an până în 2012 și 2013 când, însumat, s-a atras suma de 4 mld. euro. Fondurile alocate agriculturii românești prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) au fost absorbite într-un ritm mai alert, suma rambursată ridicându-se la 4.5 mld. euro între 2008-2013

dintr-o alocare totală de 8 mld. euro. Subvențiile directe pe hectar acordate agricultorilor sunt o categorie aparte de fonduri, întrucât nu depind de capacitatea beneficiarilor de a propune și implementa un proiect sau de eficiența structurilor birocratice românești, dar constituie o parte importantă a banilor care au intrat în economia românească: 5.3 mld. euro între 2008 și februarie 2014 dintr-o alocare totală de 5.4 mld. euro.

Suma totală atrasă între 2007-2013 prin aceste tipuri de instrumente financiare (fonduri structurale și de coeziune, dezvoltare rurală și pescuit și subvențiile pe hectar) este de 15 mld. euro. Aceasta trebuie comparată cu totalul sumei alocate României prin intermediul aceluiași tipuri de fonduri nerambursabile, adică 32.9 mld. euro.

#### **Cum stăm după șapte ani în Uniunea Europeană**

În anul 2014, după șapte ani de la aderarea la Uniunea Europeană (UE) și după finalizarea cadrului financiar multianual 2007-2013, se prefigurează nevoia unui bilanț în ceea ce privește valorificarea fondurilor europene nerambursabile alocate României. Cu toate acestea, o evaluare finală în ceea ce privește câștigurile și pierderile din fondurile europene nerambursabile va fi posibilă numai după anul 2015 când se va trage linia.



Motivul este acela că România beneficiază pentru fondurile structurale și de coeziune – care au cea mai mare alocare financiară (19.2 mld. euro) – de regula „n+3” pentru anii 2011 și 2012 (dar nu și 2013) în urma aprobării de către Parlamentul European a unei schimbări la Regulamentul Comisiei Europene (CE) nr. 1083/2006. Acesta din urmă stipula că noile state membre beneficiază de regula „n+3” pentru perioada 2007-2010 și de „n+2” pentru 2011-2013<sup>1</sup>. Noua păsuire este extrem de importantă deoarece astfel se evită dezangajarea automată a fondurilor necheltuite din cele alocate pentru anii 2011 și 2012. Practic, s-a scăzut plafonul de dezangajare (valoarea declarațiilor de cheltuieli ce trebuie transmise Comisiei), iar România va putea cheltui sumele alocate pentru anul 2011 până la 31 decembrie 2014, iar cele pentru anul 2012 până la 31 decembrie 2015. Această regulă însă nu se va aplica pentru fondurile alocate anului 2013. Termenul final pentru cheltuirea banilor alocați pentru perioada de programare 2007-2013 și implementarea proiectelor finanțate este 31 decembrie 2015<sup>2</sup>. Prin urmare, **evaluarea completă** a îndeplinirii țintelor stabilite în cadrul strategiilor pentru fiecare instrument

<sup>1</sup> Regula dezangajării automate (Art. 93-97 din Regulamentul CE nr. 1083/2006) spune că statul membru trebuie să transmită Comisiei Europene declarațiile de cheltuieli care să acopere fondurile alocate/angajate anului „n” până la sfârșitul anului „n+2/n+3”. Diferența dintre suma alocată anului „n” și suma transmisă spre rambursare va fi transferată înapoi Comisiei. În alte cuvinte, Comisia dezangajează partea din suma alocată pe un an de programare și neutilizată în cadrul unui program operațional care nu a fost transferată ca avans/ plată intermediară sau pentru care nu i s-a transmis Comisiei nici o cerere de rambursare. Sursă: Regulamentul CE nr. 1083/2006, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R1083:20100625:RO:PDF>; [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Suport/Studii/4\\_Studii\\_Mediu/2\\_Prezentare\\_regula\\_n+3\\_n+2.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Studii/4_Studii_Mediu/2_Prezentare_regula_n+3_n+2.pdf)

<sup>2</sup> Ministerul Fondurilor Europene, Comunicat de Presă, 20 noiembrie 2013, disponibil la <http://www.fonduri-ue.ro/comunicare/stiri/2180-extinderea-cu-un-an>

financiar european (dezvoltarea agriculturii și a mediului rural, diminuarea disparităților de dezvoltare economică și socială și creșterea PIB cu 15-20%) va fi posibilă peste doi ani.

### **Beneficiar sau contributor în relația cu Uniunea Europeană?**

Pentru a răspunde la această întrebare trebuie să ne referim la așa numita „balanță financiară” (un exercițiu contabil folosit de fiecare stat membru pentru a aprecia costurile și beneficiile financiare directe din relația cu instituțiile europene<sup>3</sup>). Aceasta conține valoarea contribuției financiare a României la bugetul UE și valoarea sumelor primite de către România de la bugetul european însemnând atât fonduri de pre-aderare, cât și de post-aderare (sumele absorbite prin diversele instrumente financiare europene, printre care cele mai importante sunt Fondurile Structurale și de Coeziune, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, Fondul European pentru Pescuit, Fondul European de Garantare Agricolă). Pentru a avea un tablou complet vizavi de situația fluxurilor de bani europeni este necesară și prezentarea situației dezangajărilor, dar și a corecțiilor financiare și a creanțelor bugetare înregistrate în această perioadă. Acestea din urmă vor fi abordate mai pe larg în secțiunea „Cât am pierdut”.

### **Cât am câștigat**

Din categoria „câștigurilor” fac parte volumul pre-finanțării și al sumelor rambursate de către CE pe baza declarațiilor de cheltuieli transmise de către Autoritățile de Management (fonduri structurale și de coeziune, dezvoltare rurală, pescuit), plățile

<sup>3</sup> Raportul la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2012, disponibil la [http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/proiect\\_buget2012/Raport\\_2012.pdf](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/proiect_buget2012/Raport_2012.pdf)

## CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE A FONDURILOR EUROPENE

**Tabel 1: Total alocări anuale și ratele de absorbție anuale pentru FSC, PNDR, POP, SAPS\* între 2007-2013**

Milioane euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Total alocări anuale FSC	0	2.067	2.725	3.241	3.477	3.724	3.979	19.213
<b>Rată absorbție FSC (%)</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0,73%</b>	<b>1,1%</b>	<b>3,6%</b>	<b>5,9%</b>	<b>15%</b>	<b>26%</b>
Total alocări anuale PNDR	0	1.146	1.502	1.401	1.357	1.359	1.356	8.124
<b>Rată absorbție PNDR (%)</b>	<b>0%</b>	<b>9,5%</b>	<b>23%</b>	<b>35%</b>	<b>49%</b>	<b>52%</b>	<b>55%</b>	<b>62%**</b>
Total alocări anuale POP	15	22	30	36	39	42	45	230
<b>Rată absorbție POP (%)</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>6,8%</b>	<b>16%</b>	<b>21%</b>	<b>28%</b>	<b>26%</b>
Total alocări anuale SAPS	440	529	619	700	877	1.043	1.213	5.423
<b>Rată absorbție SAPS (%)</b>	<b>96,8%</b>	<b>99%</b>	<b>98%</b>	<b>99,8%</b>	<b>99,7%</b>	<b>100%</b>	<b>98%</b>	<b>99%</b>

\*Fonduri Structurale și de coeziune (FSC), Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Programul Operațional Pescuit (POP), Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS).

\*\*În calcularea ratei de absorbție a PNDR, Direcția Generală Dezvoltare Rurală din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale ia în considerare și avansul încasat în anul 2008 de la CE în valoare de 561.58 mil. euro în vederea finanțării demarării și derulării Programului. Dacă acest avans nu ar fi luat în considerare, rata absorbției ar fi de 55%.

Sursa: date furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unor solicitări de informații de interes public.

directe per hectar acordate agricultorilor prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEAGA) și o serie de alte fonduri comunitare destinate statelor membre<sup>4</sup>. În cele ce urmează vom analiza situația alocărilor totale de fonduri europene și a ramburărilor efectuate de către CE României între anii 2007-2013 în ceea ce privește principalele tipuri de finanțări nerambursabile precum fondurile structurale și de coeziune (FSC), Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Programul Operațional Pescuit (POP) și Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS). Pentru a avea o imagine de ansamblu vizavi de progresul absorbției în cadrul acestor

tipuri de fonduri, am comparat ratele de absorbție anuale și totale pentru fiecare instrument financiar (vezi **Tabel 1**). Plățile directe înregistrează cea mai ridicată rată de absorbție totală (99%) datorită modalității simple prin care beneficiarul poate intra în posesia banilor (vezi secțiunea „Situația fondurilor pentru agricultură și pescuit”). În raport cu alocarea, cele mai scăzute sume rambursate, deci și cea mai scăzută rată de absorbție, aparține FSC (26% la sfârșitul lui 2013).

Pentru a prezenta câți bani europeni a reușit România să absoarbă în termeni absoluți prin proiectele propuse și implementate, sumele alocate și rambursate pentru FSC, PNDR și POP sunt agregate și comparate cu plățile directe prin SAPS (vezi **Tabel 2**). Motivul pentru care cele trei tipuri de instrumente financiare sunt prezentate împreună este acela că toate se bazează pe întocmirea și implementarea unui proiect care trece printr-o procedură competitivă,

<sup>4</sup> Programul general solidaritate și managementul fluxurilor migratorii, Fonduri pentru deplasarea experților naționali la lucrările instituțiilor comunitare, Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat (IEVP), Instrumentul pentru Asistență de Preaderare (AIP), Fonduri primite de la Agenția FRONTEX pentru cooperarea operațională privind managementul frontierelor externe, etc. Sursa: Raportul la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2012.

un proiect care ar trebui să adreseze o nevoie reală și al cărui rezultat să aducă o îmbunătățire socio-economică. În contrast, SAPS constă în acordarea unei sume per suprafață (hectar) deținută de persoane fizice sau juridice (care trebuie să îndeplinească anumite condiții) și care este decuplată de producție. Prin urmare, aceste subvenții sunt încasate direct de către beneficiari prin intermediul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) și nu depind de capacitatea administrativă a unei instituții sau de pregătirea și implementarea unui proiect.

Suma totală alocată prin instrumentele FSC, PNDR, POP și SAPS este de 32.990 mil. euro (32.9 mld euro), iar totalul rambursărilor între 2007-2013 se ridică la 15.031 mil. euro (15 mld. euro). Astfel, la finalul perioadei de programare, Romania a absorbit aproape

jumătate din suma totală alocată prin aceste tipuri de instrumente financiare. În aceste condiții, regula n+2/n+3 se dovedește a fi extrem de importantă, întrucât permite prelungirea perioadei limită atât pentru a mai contracta fonduri, cât și pentru a implementa proiectele deja începute, diminuând astfel riscul dezangajării automate.

### Situația fondurilor structurale și de coeziune (FSC)

În ceea ce privește FSC, între 2008-2013 cele mai mari rambursări, de peste 1 mld. euro, s-au înregistrat în cadrul POR (1.647 mil. euro) și POSM (1.052 mil. euro). Acestea au fost urmate de POSDRU (948 mil. euro), POST (876 mil. euro) și POSCCE (447 mil. euro). În privința PODCA (83 mil. euro atrase) și POAT (35 mil. euro atrase) trebuie reținut faptul că în anii 2008 și 2009

**Tabel 2: Total alocări anuale și sumele rambursate anual de către CE pentru fiecare instrument financiar între 2007-2013<sup>5</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Total alocări anuale FSC, PNDR, POP*	15	3.235	4.257	4.678	4.873	5.125	5.380	27.567
Total alocări anuale SAPS*	440	529	619	700	877	1.043	1.213	5.423
<b>Total alocări bani europeni</b>	<b>455</b>	<b>3.764</b>	<b>4.876</b>	<b>5.378</b>	<b>5.750</b>	<b>6.168</b>	<b>6.593</b>	<b>32.990</b>
Total rambursări FSC, PNDR, POP	0	109	657	1.035	1.947	1.990	3.919	9.657**
Total subvenții SAPS plătite	426	524	608	699	874	1.043	1.196	5.373
<b>Total rambursări</b>	<b>426</b>	<b>633</b>	<b>1.265</b>	<b>1.734</b>	<b>2.821</b>	<b>3.033</b>	<b>5.115</b>	<b>15.031</b>

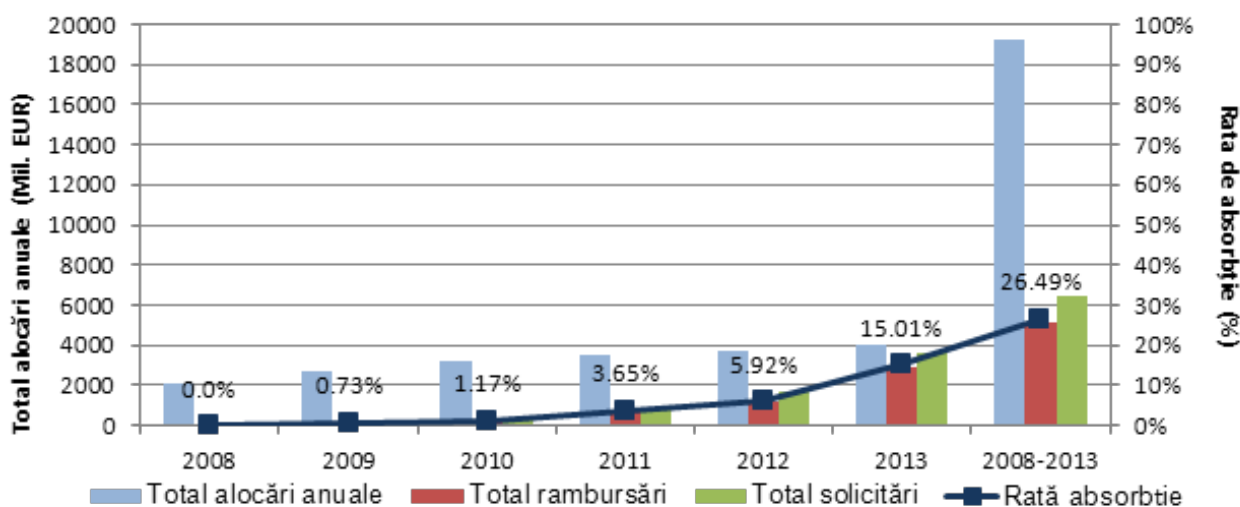
\*Fonduri Structurale și de coeziune (FSC), Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), Programul Operațional Pescuit (POP), Schema de Plată Unică pe Suprafață (SAPS).

\*\*Suma rambursată prin intermediul PNDR nu ia în considerare avansul de 561.58 mil. euro acordat în 2008. Între 2007-2013 suma strict rambursată prin PNDR a fost 4514.8 mil. euro.

Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către ministerele de resort

<sup>5</sup> Tabelul se bazează pe sumele furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unor solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

Grafic 1: Situația sumelor solicitate CE și rambursate de către CE în raport cu alocările totale anuale între 2008-2013<sup>8</sup>



Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către Ministerul Fondurilor Europene

rambursările au fost zero pentru ambele programe (lansarea oficială a acestora având loc în 2008). Din 2010 până în 2013 numai pentru PODCA sumele rambursate au crescut într-un ritm mai susținut, întrucât suma rambursată pentru POAT în anul 2013 a fost numai de 4 mil. euro.

**Suma solicitată de România Comisiei Europene în anul 2013 (3.57 mld. euro) a fost mai mare cu aproximativ 25% decât suma solicitată în întreaga perioadă 2008-2012<sup>6</sup>.** Deși s-a înregistrat o performanță, trebuie avut în vedere că între 2008-2013, România a *solicitat* Comisiei doar suma de 6.43 mld euro din cei 19.2 mld. euro disponibili<sup>7</sup>. La data de 31 decembrie 2013,

<sup>6</sup> Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

<sup>7</sup> La sfârșitul anului 2013, cea mai mare sumă solicitată a fost pentru POST (1.3 mld. euro), programul cu cea mai mare alocare financiară (4.4 mld. euro), dar a doua cea mai slabă rată de absorbție (19%). Vestea bună este că în februarie 2014, ziua în care s-au încasat 830 mil. euro de la CE, rambursările pentru POST au fost cele mai ridicate (506 mil. euro).

<sup>8</sup> Graficul se bazează pe sumele furnizate de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

suma încasată de România (2.8 mld. euro) prin instrumentele structurale a fost mai mare decât totalul sumei încasate între 2008-2012 (2.2 mld. euro), gradul de contractare era de 93%, plățile interne către beneficiari erau de 36% din suma alocată, iar rata de absorbție (plățile intermediare de la CE) se ridica la 26,49%. În plus, rata de absorbție anuală a crescut de la 3,65% în 2011 la 15% în 2013 (vezi **Grafic 1**), în special datorită reluării plăților în 2013 pentru patru programe operaționale (POSDRU, POR, POST, POSCCE) blocate din cauza neregulilor înregistrate în special în domeniul achizițiilor publice, dar și în cadrul structurilor de management și control în perioada 2009-2011. Aceste progrese au fost extrem de importante pentru evitarea dezangajării automate pe multe dintre programele operaționale, însă sunt necesare unele precizări. **Deși o rată ridicată a contractării scade riscul dezangajărilor, aceasta nu garantează automat rambursarea integrală, implementarea cu succes a proiectelor finanțate, satisfacerea unor nevoi adevărate la nivel local și central și îndeplinirea**

### tuturor țințelor stabilite în 2007 pentru fiecare program.

Dintre toate programele operaționale, POAT este responsabil<sup>9</sup> de consolidarea capacității administrative (mai ales în ceea ce privește programarea, managementul, monitorizarea, controlul, auditul intern, dar și de teme orizontale, precum achizițiile publice și ajutorul de stat<sup>10</sup>) a instituțiilor care sunt direct implicate în gestiunea fondurilor structurale și de coeziune<sup>11</sup>. Deși beneficiază de cea mai mică alocare totală (170 mil. euro), POAT se dovedește a fi o linie de finanțare extrem de importantă având în vedere unele dintre problemele întâmpinate de către instituțiile responsabile de procesul de absorbție: ineficiența structurilor de management, monitorizare și control (unul dintre motivele suspendării unor programe operaționale și a blocării rambursărilor), numărul insuficient de personal responsabil cu gestiunea (mai ales cu evaluarea, contractarea și verificarea cererilor de rambursare) instrumentelor structurale în conjuncție cu nivelul salarial scăzut și expertiza limitată a beneficiarilor din administrația centrală și locală în a elabora și implementa proiectele finanțate. Dacă ar fi să ne referim la descrierea oficială a POAT și la faptul că îndeplinirea obiectivelor sale „se vor reflecta în capacitatea de absorbție la nivel global a

---

<sup>9</sup> POAT are în vedere sprijinirea și asigurarea instrumentelor adecvate unei „coordonări și implementări eficiente și eficace a instrumentelor structurale pentru perioada 2007-2013 și pregătirea pentru următoarea perioadă de programare” și cu diseminarea la nivel național a informațiilor privind fondurile structurale. Sursă: Ministerul Economiei și Finanțelor, Programul Operațional Asistență Tehnică 2007-2013, disponibil la [http://www.poa.ro/upload/poa\\_docs/poa\\_oct.pdf](http://www.poa.ro/upload/poa_docs/poa_oct.pdf)

<sup>10</sup> Ministerul Fondurilor Europene, 2013. Documentul Cadru de Implementare a Programului Operațional Asistență Tehnică 2007-2013, [http://www.poa.ro/upload/poa\\_docs/DCI%20POAT%20sept%2013.pdf](http://www.poa.ro/upload/poa_docs/DCI%20POAT%20sept%2013.pdf)

<sup>11</sup> Cele mai multe fonduri (82 mil. euro finanțare nerambursabilă și 20 mil. euro finanțate națională publică) sunt alocate Axei Prioritare 1 “Sprijin pentru implementarea instrumentelor structurale și coordonarea programelor”.

fondurilor și într-o utilizare eficientă a intervențiilor din instrumente structurale”<sup>11</sup>, putem aprecia că în acest moment, în contextul capacității scăzute de absorbție la nivel global, folosirea banilor alocați pentru sprijinirea gestiunii eficiente a fost deficitară pentru că nu a preîntâmpinat și/sau evitat situațiile enumerate mai sus.

Conform ultimei statistici disponibile la nivelul UE (vezi **Grafic 2**), România se afla la sfârșitul anului 2013 la coada clasamentului, la o distanță de 11 puncte procentuale față de Slovacia și 24 puncte procentuale față de media UE-27 în ceea ce privește rata de absorbție curentă<sup>12</sup>. În comparație, progresul Bulgariei este demn de luat în seamă, întrucât la 31 decembrie 2013, rata de contractare pentru fondurile structurale și de coeziune era de 112.54% (rata de contractare era de 106% pentru toate tipurile de finanțări bazate pe proiecte, inclusiv cele pentru agricultură și pescuit), plățile interne către beneficiari erau de 54%, iar rata de absorbție era de 49.46% (51.29% pentru toate tipurile de finanțări). La sfârșitul anului 2012, Bulgaria era aproximativ în același stadiu ca și România: rata de contractare era de 100.28% pentru fondurile structurale și de coeziune, plățile interne se ridicau la 35%, iar rata de absorbție era de 26.66% (30.22% pentru toate tipurile de finanțări)<sup>13</sup>. Astfel, aceasta a întrecut Slovacia și se apropie încet, dar sigur de media europeană.

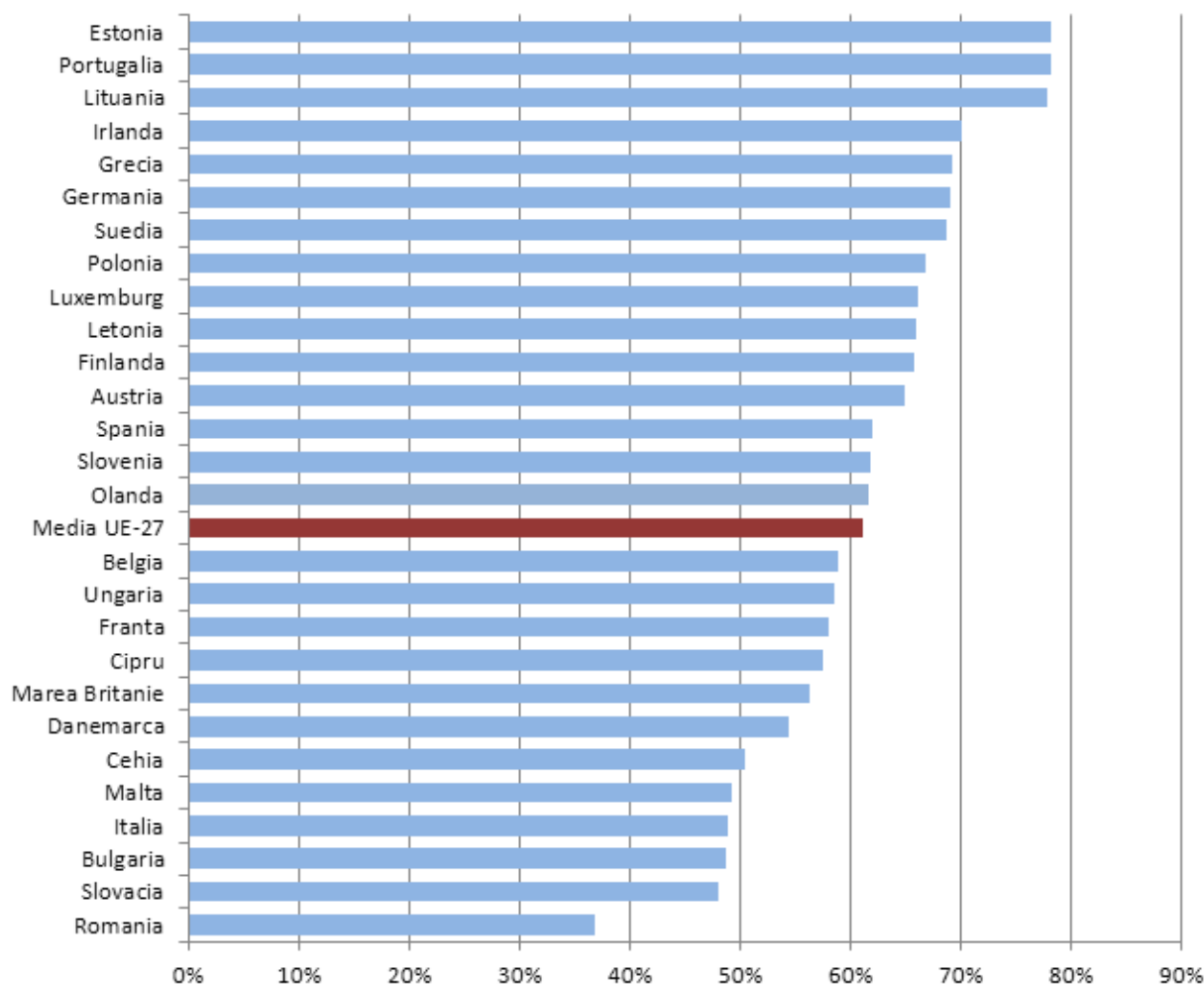
---

<sup>12</sup> Ministerul Economiei și Finanțelor, Programul Operațional Asistență Tehnică 2007-2013, disponibil la [http://www.poa.ro/upload/poa\\_docs/poa\\_oct.pdf](http://www.poa.ro/upload/poa_docs/poa_oct.pdf)

<sup>13</sup> Rata de absorbție curentă este raportul dintre sumele solicitate CE spre rambursare și alocările programelor operaționale.

<sup>14</sup> Site-ul Consiliului de Miniștri dedicat fondurilor structurale, Bulgaria, disponibil la <http://www.eu-funds.bg/en/page/31>

Grafic 2: Situația ratei de absorbție curentă pentru fondurile structurale la nivelul UE-27 la data de 28 noiembrie 2013



Sursa: Regional Policy – Inforegio, EU cohesion funding – key statistics, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/the\\_funds/funding/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/funding/index_en.cfm)

## Situația fondurilor pentru agricultură și pescuit

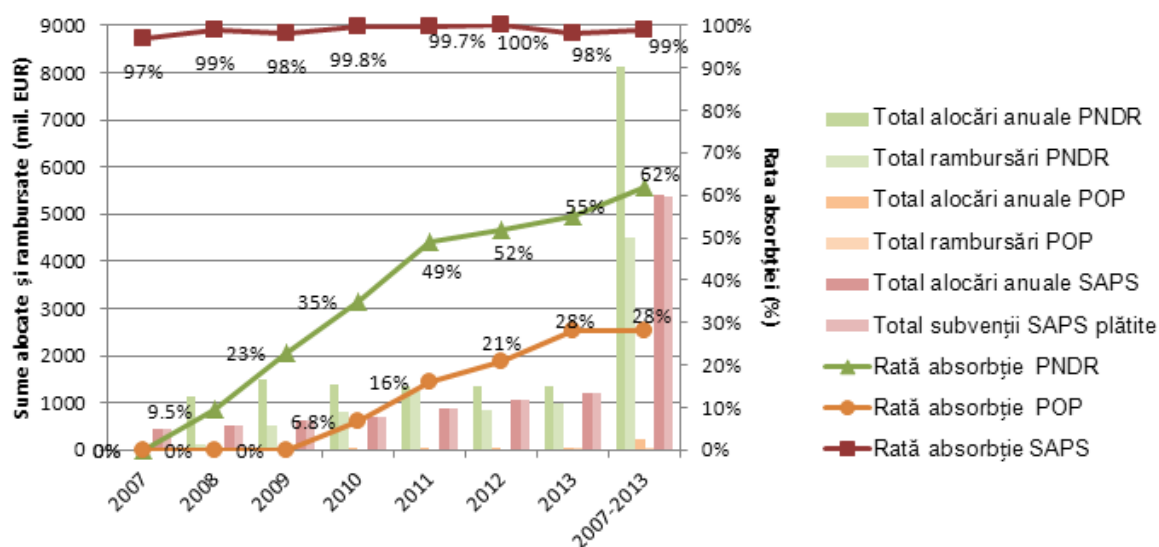
Situația fondurilor pentru sectorul agriculturii este mai bună, întrucât România a atras aproape 10 mld. euro în perioada 2007-2013. Prin SAPS au intrat în țară 5.3 mld euro din totalul de 5.4 mld. alocați de către UE, iar prin PNDR au intrat 4.5 mld euro – 5 mld. euro dacă luăm în considerare avansul de 561 mil. euro încasat în 2008 (vezi **Tabel 1**) – din 8.1 mld. alocați. POP are cea mai slabă rată de absorbție (26%) și rambursări de numai 55 mil. euro – bani ce au fost transmiși într-o

tranșă unică în iulie 2013 – din totalul de 230 mil. euro alocați (vezi **Grafic 3**). În plus, între ianuarie 2012 – iunie 2013, CE a hotărât întreruperea plăților intermediare pentru POP din cauza aceluiași motiv ca în cazul fondurilor structurale: deficiențe majore în funcționarea sistemului de management și control<sup>15</sup>.

În ceea ce privește situația ratei de absorbție a fondurilor pentru dezvoltare rurală la

<sup>15</sup> Programul Operațional Pescuit 2007-2013, Raportul Anual de Implementare 2012, disponibil la <http://www.madr.ro/docs/fep/2013/rapoarte/raport-implemmentare-2012.pdf>

Grafic 3: Situația sumelor rambursate de către CE în raport cu alocațiile totale anuale între 2008-2013<sup>16</sup>



Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură

nivelul UE-27 în august 2013 (vezi **Grafic 4**), România stătea și aici mai bine comparativ cu cea pentru fondurile structurale, dar ocupa antepenultimul loc în clasament, înaintea Bulgariei și Greciei.

**În concluzie, România este pe un trend de recuperare, deși handicapul anilor 2008-2011 a fost foarte mare. Exemplul Bulgariei, care într-un singur an a progresat atât de mult arată că o evoluție pozitivă este posibilă pe termen scurt, cum a avut loc și la noi în 2013. În același timp însă, problemele de guvernare ne trag mult în jos (vizibile și în clasamentul european unde Italia și Grecia, țări mult mai dezvoltate dar cu probleme de corupție și proastă guvernare, sunt pe ultimele locuri după atât de mult timp de la intrarea în UE). Aici e nevoie de mobilizarea voinței politice dincolo de managementul fondurilor europene, la nivelul agențiilor de control și autorităților politice care trebuie să transmită un semnal credibil.**

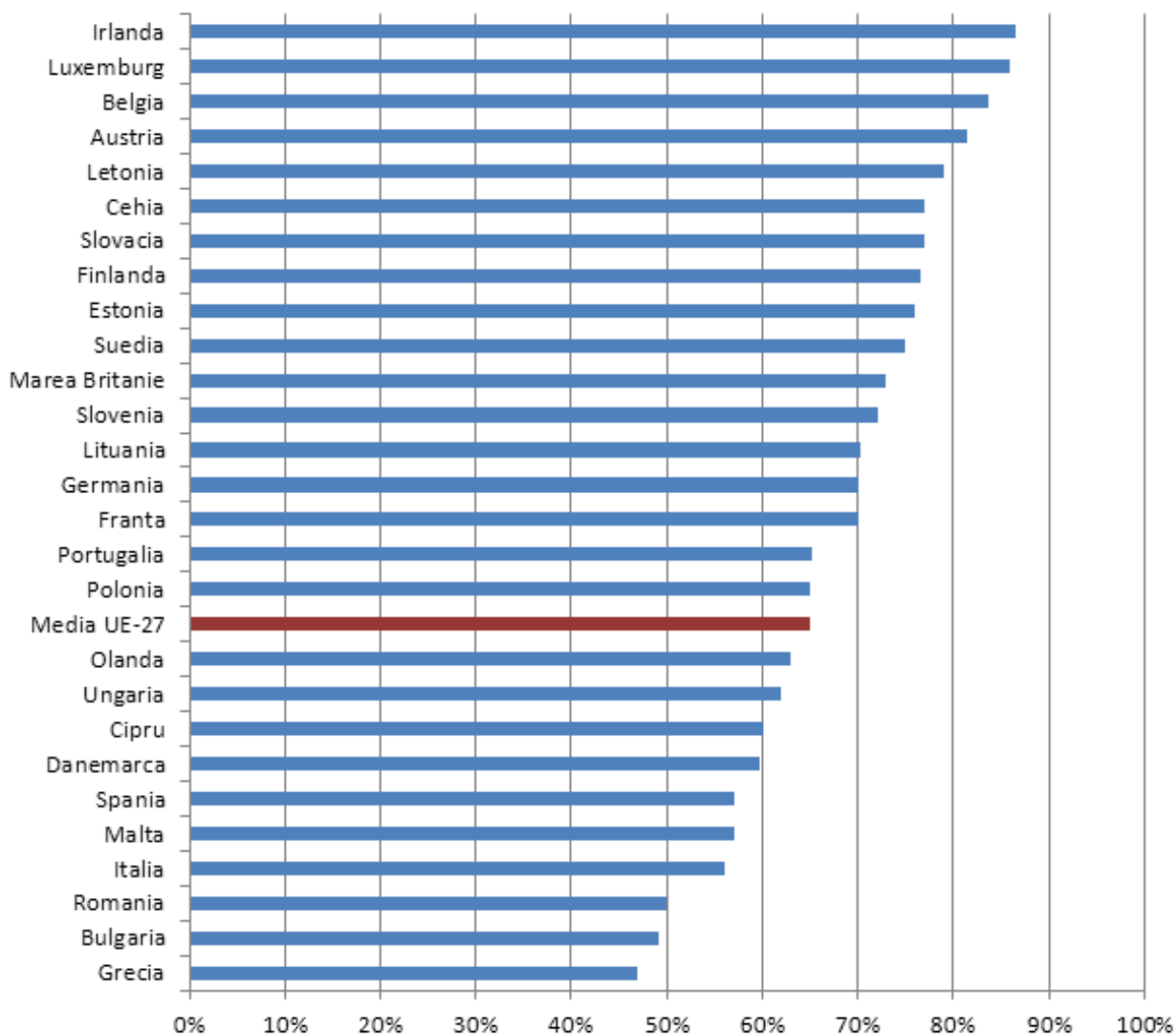
## Cât am pierdut

Înainte de a vorbi despre sumele pierdute definitiv în această perioadă de programare sunt importante câteva precizări vizavi de fondul neregulilor și a metodelor de stabilire a creanțelor bugetare/corecțiilor financiare. Autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene sunt obligate să monitorizeze, înregistreze și să transmită propriilor structuri de control/unor structuri delegate toate constatările cu (posibile) implicații financiare (Art.18, OUG 66/2011). În acest sens, neregulile constatate pot rezulta, dacă acțiunea de contestare – chiar și în instanță – a acestora de către cei vizați eșuează, în creanțe bugetare sau în corecții financiare. Deși acestea sunt sancțiuni, pierderea banilor nu este garantată.

**Creanțele bugetare rezultate din nereguli** constau în sume de recuperat (din contribuția europeană, cea aferentă bugetului de stat și cea aferentă contribuției

<sup>16</sup> Graficul se bazează pe sumele furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 21 ianuarie 2014.

Grafic 4: Situația ratei de absorbție curentă pentru dezvoltare rurală la nivelul UE-27 la data de 28 august 2013



Sursa: DG Agriculture and Rural Development, Rural Development in the EU – Statistical and economic information 2013, [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/index_en.htm)

private la un anumit proiect) în urma identificării unei abateri în obținerea și utilizarea fondurilor publice (europene și/sau naționale pentru co-finanțare)<sup>17</sup>. Acestea se aplică la sumele care deja au fost rambursate de către Autoritatea de Management (AM) beneficiarilor deoarece

neregulile în implementarea proiectelor pot fi identificate ulterior. Pentru a fi recuperate de către AM sunt emise titluri de creanță obligatorii ce se transmit beneficiarilor privați sau autorității publice în vederea stingerii acestora. În **Tabelul 3** prezentăm situația creanțelor bugetare rezultate din nereguli care afectează contribuția europeană la nivelul programelor operaționale și a PNDR în acest moment. Contribuția europeană la proiectele derulate în cadrul acestor instrumente financiare este superioară celei de la bugetul de stat și celei private. Prin urmare, este important de prezentat în special suma creanțelor

<sup>17</sup> Mai precis, creanțele bugetare se aplică în cazul în care se constată, de-a lungul perioadei de monitorizare, faptul că proiectul nu respectă cerințele de durabilitate/sustenabilitate sau dacă, la finalul perioadei de monitorizare, se constată faptul că indicatorii/obiectivele proiectelor finanțate din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora nu au fost realizați/realizate integral sau au fost realizați/realizate parțial (Art. 26, OUG 66/2011).



bugetare rezultate din nereguli care afectează banii europeni nerambursabili și care, din cauza acestor nereguli, sunt recuperați de la beneficiarii privați și/sau autorități publice. În acest moment, suma totală a creanțelor bugetare pentru perioada 2008-2013 (excluzând situația POS Mediu și POP) care afectează contribuția europeană este 118 mil. euro.

**Corecțiile financiare** se aplică dacă se constată nereguli în respectarea de către beneficiari a normelor naționale vizavi de procedurile de achiziție publică. Dacă se constată o neregulă în procesul de achiziție publică, autoritățile competente (AM și/sau Autoritățile de Audit române/europene) vor exclude de la rambursarea din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale a cheltuielilor pentru care a fost constatată

acea neregulă; practic, cheltuielile efectuate care sunt considerate afectate de neregulă devin neeligibile. Prin urmare, în funcție de gravitatea neregulii se impune o corecție financiară (vezi Anexa I, OUG 66/2011) pentru care se emite un titlu de creanță bugetară (Art. 27, OUG 66/2011)<sup>18</sup>. Acestea se recuperează prin deducerea lor din declarațiile de cheltuieli transmise spre rambursare de către AM Comisiei Europene. Important de reținut este faptul că în cazul corecțiilor financiare, AM poate *reutiliza sumele în cadrul aceluiași program*, dar numai pentru finanțarea unor operațiuni care nu au fost afectate de corecțiile/neregulile respective (Art. 52, OUG 66/2011). Conform Art. 98 din Regulamentul CE 1083/2006, sumele rezultate în urma aplicării corecțiilor financiare pot fi refolosite până la sfârșitul anului 2015. În **Tabelul 4** prezentăm situația

**Tabel 3: Totalul creanțelor bugetare care afectează contribuția europeană pentru FSC și PNDR între 2008-2013\***

Mii euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Total creanțe bugetare ce afectează contribuția europeană**	0	52.661	4.131.638	8.884.736	26.254.251	79.280.476	118.753.196
POST	0	0	0	50.223	2.726.306	14.434.269	17.255.262
POR	0	0	102.774	405.241	399.362	6.218.71	1.529.196
POSDRU	0	45.233	1.119.874	3.528.791	5.696.517	11.790.298	22.171.153
POSCCE	0	0	71.384	797.453	315.496	2.483.730	3.668.064
PODCA	0	0	69.091	64.317	527.094	94.375	760.230
POAT	0	1.420	9.407	0	118.829	21.516	151.174
PNDR	0	6.008	2.759.108	4.038.711	16.470.647	49.834.417	73.218.117

\*Sumele furnizate de către ministerele de resort în RON au fost convertite în EUR conform cursului infocuro din fiecare an prezentat.

\*\*Datele aferente POS Mediu și POP nu au fost incluse deoarece acestea nu au fost furnizate de către ministerele de resort în formatul cerut.

Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către ministerele de resort.

<sup>18</sup> Până la emiterea notei de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare, AM poate continua plata/rambursarea sumelor solicitate (Art. 28, OUG/2011).

## CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE A FONDURILOR EUROPENE

**Tabel 4: Totalul creanțelor bugetare rezultate din corecții financiare care afectează contribuția europeană pentru FSC între 2008-2013\***

Mii euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Total creanțe bugetare rezultate din corecții financiare ce afectează contribuția europeană**	0	0	1.940	6.748.309	71.273.596	38.971.489	117.413.837
POST	0	0	0	44.321	23.470.992	16.515.855	40.421.325
POR	0	0	0	6.617.678	43.841.064	15.243.688	65.702.431
POSDRU	0	0	1.940	9.579	247.999	952.923	1.216.329
POSCCE	0	0	0	25.830	2.035.149	4.460.055	6.521.035
PODCA	0	0	0	50.901	1.526.088	1.798.968	3.400.413
POAT	0	0	0	0	152.304	0	152.304

\*Sumele furnizate de către ministerele de resort în RON au fost convertite în EUR conform cursului infoeuro din fiecare an prezentat.

\*\*Datele aferente POS Mediu și POP nu au fost incluse deoarece acestea nu au fost furnizate de către ministerele de resort în formatul cerut.

Sursa: calculele autoarei pe baza datelor furnizate de către ministerele de resort.

creanțelor bugetare rezultate din aplicarea corecțiilor financiare care afectează contribuția europeană la nivelul programelor operaționale în acest moment (în cazul PNDR nu se aplică corecții financiare). Astfel, suma totală a creanțelor bugetare rezultate în urma aplicării corecțiilor financiare pentru perioada 2008-2013 (excluzând situația POS Mediu și POP) care afectează contribuția europeană este 117 mil. euro.

### Corecțiile financiare forfetare<sup>19</sup> (majoritatea

<sup>19</sup> O sumă fixă care se stabilește „în cazul în care corecțiile financiare nu pot fi cuantificate deoarece depind de prea multe variabile sau produc efecte difuze”. Corecțiile forfetare se aplică în cazul unor erori severe ale sistemelor de management sau control care ar putea duce la nereguli sistemice sau în cazul în care reies abateri sistemice sau repetate în aplicarea normelor referitoare la contractele de achiziții publice. Sursă: Comisia Europeană, 2007. Ghid COCOF 07/0037/03-RO, *Orientări pentru stabilirea corecțiilor financiare care trebuie aplicate cheltuielilor cofinanțate din fondurile structurale și fondurile de coeziune în caz de nerespectare a normelor în materie de contracte de achiziții publice*, disponibil la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/guidelines/financial\\_correction/correction\\_2007\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/financial_correction/correction_2007_ro.pdf)

între 5%-25% din valoarea contractelor de achiziții publice) aplicate cheltuielilor declarate de România aferente procedurilor de achiziție publică lansate înainte de octombrie 2011 și impuse în 2012 și 2013 în urma misiunilor de audit naționale și europene se ridică la suma de 672 mil euro. Cele mai consistente corecții au fost aplicate POSDRU (311 mil. euro)<sup>20</sup> și POST (177 mil. euro), urmate de POSM (95 mil. euro), POR (62 mil. euro) și POSCCE (27 mil. euro)<sup>21</sup>. Corecțiile financiare forfetare aplicate de către CE nu se cumulează cu corecțiile

<sup>20</sup> Corecțiile financiare pentru POSDRU s-au aplicat sumelor rambursate de CE până la data de 5 septembrie 2012. Prin HG nr. 680/2013 autoritățile române și-au asumat corecții financiare de 25% aferente proiectelor selectate conform vechilor proceduri, dar verificate după procedurile îmbunătățite (Instrucțiunea 62). Sursa: Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 17 februarie 2014.

<sup>21</sup> Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 21 ianuarie 2014.

individuale (la nivel de proiect și vizavi de beneficiar) aplicate de către autoritățile responsabile și aferente procedurilor de achiziție publică lansate în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) înainte de octombrie 2011. Acestea din urmă se ridică la suma de 621 mil. euro, cele mai mari înregistrându-se în cadrul POSDRU (310 mil. euro) și POST (189 mil. euro) fiind urmate de POSM (53 mil. euro), POR (50 mil. euro) și POSCCE (19 mil. euro)<sup>22</sup>. O parte dintre aceste corecții a fost suportată de către bugetul de stat, întrucât unele provin din necorelări la nivel național cu legislația comunitară sau din interpretări diferite în raport cu normele UE ce nu pot fi imputate beneficiarilor privați sau autorităților publice. Astfel, în anul 2013 au fost aprobate ordonanțe pentru POR (95 mil. euro) și POSM (2.7 mil. euro), iar quantumul acestor corecții suportate de la bugetul de stat este de 97.7 mil. euro<sup>23</sup>.

Din nou, o situație finală în ceea ce privește sumele recuperate prin aplicarea creanțelor sau a corecțiilor financiare beneficiarilor care se fac vinovați de nereguli și de management defectuos nu poate fi prezentată deoarece acestea sunt și pot fi contestate în viitor în fața instanțelor judecătorești, iar deciziile se pot finaliza chiar și după 2015. Un subiect important este și situația în care se află unele autorități locale sau județene cărora le-au fost impuse (la nivel de proiect) corecții financiare ce pot fi atribuite neconcordanțelor dintre instrucțiunile AM-ului și cele ale Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRM) și Unitatea pentru Coordonarea

<sup>22</sup> Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 17 februarie 2014.

<sup>23</sup> OG 14/2013 se referă la POR, iar OG 15/2013 la POSM. Sursa: Informații furnizate de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public de către Societatea Academică din România la data de 17 februarie 2014.

și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP). Acestea pot duce la destabilizarea bugetelor locale și neimplementarea proiectelor. În 2013, rata de contestare a notelor de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare era de 78%, iar în fața instanței de 41%<sup>24</sup>, fapt ce denotă „practica neunitară a actelor de control, a notelor de constatare și a sancțiunilor dispuse [...] aplicarea neunitară a legislației cu consecințe grave pentru beneficiari”<sup>25</sup>. În cazurile în care contestațiile au fost acceptate, statul a acoperit sumele categorizate inițial drept corecții financiare. **Sumele pierdute definitiv**, ce nu mai pot fi contractate sau accesate, sunt cele **dezangajate automat de către CE** (vezi Tabel 5). Urmarea dezangajărilor este aceea că alocările financiare pentru 2007-2013 scad în funcție de suma retrasă. Pentru fondurile structurale, suma totală dezangajată între 2008-2013 este de 155 mil. euro. Dezangajarea a avut loc la 31 decembrie 2012 în cadrul POST (138 mil. euro) și POSCCE (17 mil. euro)<sup>26</sup>. POST avea cea mai mare alocare dintre fondurile structurale (4.42 mld. euro), dar în urma dezangajării, aceasta a scăzut la 4.28 mld. euro. De asemenea, POSCCE, de la o alocare de 2.55 mld. euro, are în prezent alocată suma de 2.53 mld. euro. Dezangajări consistente (34 mil. euro) au mai avut loc în cadrul POP în ceea ce privește alocarea financiară pentru anul 2009 (68 mii euro), cea pentru anul

<sup>24</sup> Elena Iorga et al., 2013. „Note de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare în proiecte cu finanțare din fonduri structurale financiare”, *Institutul pentru Politici Publice, Asociația Municipiilor din România, Țuca Zbârcea & Asociații*, disponibil la <http://www.ipp.ro/library/IPPconcluziicorectii.pdf>

<sup>25</sup> Cristina Ana, 2013. „Considerații asupra corecțiilor financiare”, *Bursa*, disponibil la [http://www.bursa.ro/finantarea-europeanaadvertorial-consideratii-asupra-corectiilor-financiare-208373&s=print&sr=articol&id\\_articol=208373.html](http://www.bursa.ro/finantarea-europeanaadvertorial-consideratii-asupra-corectiilor-financiare-208373&s=print&sr=articol&id_articol=208373.html)

<sup>26</sup> Informație furnizată de către Ministerul Fondurilor Europene în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 21 ianuarie 2014.

## CE AM ÎNVĂȚAT DIN PROASTA GESTIUNE A FONDURILOR EUROPENE

**Tabel 5: Sumele dezangajate între 2007-2013 în raport cu totalul alocărilor FSC, PNDR și POP**

Milioane euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Total alocări anuale FSC, PNDR, POP	15	3.235	4.257	4.678	4.873	5.125	5.380	27.567
Total sume dezangajate automat	0	0	0.06	22	12	155	0	189
POST	0	0	0	0	0	138	0	0
POSCCE	0	0	0	0	0	17	0	0
POP	0	0	0,06	22	12	0	0	0

Sursa: date furnizate de către ministerele de resort în urma trimiterii unor solicitări de informații de interes public

**Tabel 6: Guvernele României, sumele încasate și plătite către bugetul UE și balanța financiară dintre România și UE între 2007-2013**

Milioane euro

An	Guverne	Sume încasate de la bugetul UE	Sume plătite către bugetul UE	Balanța financiară (incluzând plățile directe pe suprafață)	Balanța financiară (excluzând plățile directe pe suprafață)
2007	Popescu-Tăriceanu III	1.578	1.150	427	420
2008	Boc I	2.615	1.269	1.346	882
2009	Boc II	2.895	1.364	1.531	954
2010	Boc III	2.258	1.159	1.099	434
2011	Boc III	2.583	1.296	1.287	517
2012	Ungureanu/ Ponta I	3.388	1.426	1.962	971
2013 <sup>25</sup>	Ponta II	5.814	1.581	4.232	2.933
<b>2007-2013</b>		<b>21.134</b>	<b>9.245</b>	<b>11.889</b>	<b>7.111</b>

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, *Strategia fiscal bugetară 2014-2020*, [http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/strategbug/Strategiafiscal\\_bugetara2014\\_2016.pdf](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/strategbug/Strategiafiscal_bugetara2014_2016.pdf); Ministerul Finanțelor Publice, *Raport privind situația macroeconomică pe anul 2014 și proiecția acesteia pe anii 2015-2017*, [http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/proiect\\_buget2014/RAPORTBUGET2014.pdf](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/proiect_buget2014/RAPORTBUGET2014.pdf)

2010 (22.3 mil. euro) și pentru anul 2011 (12 mil. euro). Prin urmare, alocarea financiară pentru POP a scăzut de la 230 mil. euro la 208 mil. euro<sup>27</sup>. Până în acest moment, în exercițiul financiar 2007-2013, totalul sumei

dezangajate pentru toate tipurile de fonduri europene se ridică la 189 mil. euro din alocările totale de 27.5 mld. euro.

### România este beneficiar net în relația cu UE

Conform situației prezentate de către Ministerul Finanțelor Publice, în perioada 2007-2013, România a plătit către bugetul

<sup>27</sup> Informație furnizată de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale în urma trimiterii unei solicitări de informații de interes public la data de 19 februarie 2014.

UE 1% din PIB în fiecare an, suma totală trimisă către bugetul comunitar fiind de 9.2 mld. euro, dar a primit prin intermediul prefinanțării, rambursărilor și a plăților directe peste 21 mld. euro. În urma efectuării calculului aferent balanței financiare<sup>28</sup>, reiese faptul că România a câștigat din această interacțiune aproape 12 mld. euro (vezi Tabel 6). Situației globale în ceea ce privește încasările și contribuțiile României către bugetul Uniunii i-a fost adăugată contextul guvernamental din fiecare an. În plus, am calculat balanța financiară excluzând sumele primite prin SAPS (plățile directe pe suprafață) deoarece, așa cum am menționat anterior, acestea sunt subvenții care sunt încasate de către beneficiari fără a fi nevoie de pregătirea unui proiect, ci doar a unei cereri de plată. Ceea ce putem concluziona este faptul că între 2007-2013 România a fost un beneficiar net chiar și fără plățile directe pe suprafață, deși balanța financiară este considerabil mai mică mai ales între 2010-2011 (în timpul celui de al 3-lea mandat al Guvernului Emil Boc). Dacă excludem plățile directe pe suprafață, în perioada 2007-2013 s-au încasat doar 7 mld. euro.

### **Ce ne așteaptă în următorul ciclu de finanțare**

**Guvernul român a început pregătirea fondurilor europene 2014-2020 în 2012, într-un cadru partenerial conturat pe vremea ministrului Afacerilor Europene, Leonard Orban. De atunci până acum ministerele s-au redenumit și reorganizat, munca de documentare și de analiză a trecut de la un sistem bazat pe muncă de voluntariat în grupuri de lucru la nivelul ministerelor, la consultanță externă de specialitate pentru Acordul de Parteneriat (AP). România a trimis două variante în**

**stadiu de proiect, ambele primite critic de către CE și comentate negativ în țară, iar trimiterea variantei finale trebuie să aibă loc până la data de 22 aprilie a.c. Conform unei decizii de Guvern din 26 martie, AP urmează a fi trimis până la sfârșitul lunii martie. Pe ultima sută de metri a planificării strategice putem afirma că știm, ca țară, care ne sunt nevoile de dezvoltare în general? Ne-a sprijinit Comisia Europeană să stabilim prioritățile de finanțare corespunzătoare situației și potențialului de dezvoltare de care dispunem? Ne vom finanța din bani europeni lucrurile de care avem nevoie pentru a ne atinge obiectivele naționale?** Bani de la Uniunea Europeană, mai exact Fondurile Europene Structurale și de Investiții (ESI), pot fi angajați doar în baza unor documente strategice, agreeate de statul român și CE. Acordul de Parteneriat, documentul care orientează și fundamentează cheltuielile din Fondurile ESI pentru 2014-2020, are acest rol și trebuie să prezinte orientările strategice ale României în privința acestor fonduri, dar și prioritățile generale de finanțare, grupate inteligent. Pentru perioada 2007-2013 documentul similar s-a numit Cadrul Național Strategic de Referință (CNSR), un titlu care dădea mai clar de înțeles despre ce era vorba. De altfel, arhitectura planificării fondurilor europene în România în 2007-2013 a fost foarte diferită. Nu doar terminologia a fost diferită, dar chiar filozofia programării. Atât AP, cât și CNSR reprezintă documente care vizează strict prioritățile de finanțare din fondurile ESI, însă CNSR, față de AP, se bazează pe un Plan Național de Dezvoltare (PND) 2007-2013 care ar trebui să identifice problemele și să propună alocările ca soluții la probleme. Rostul acestui document a fost de a formula obiectivele și prioritățile de dezvoltare ale României incluzând la capitolul resurse financiare nu doar

<sup>28</sup> Diferența dintre sumele încasate și sumele plătite către bugetul UE.

fondurile europene, ci și fondurile publice naționale și alte fonduri care ar fi ajutat România să atingă țintele asumate. Pe scurt, PND 2007-2013 identifica nevoile și prioritățile de dezvoltare, iar CNSR le izola și le trata exclusiv pe cele realizabile cu fonduri europene. În comparație, Acordul de Parteneriat care este în discuție acum nu mai are un PND asociat pe care să se bazeze, ci doar un tabel minimal în care se trec programele cu bani publici naționali și sursele de finanțare externă aferente complementare Fondurilor ESI.

### **Nu avem o imagine a nevoilor și țăintelor de dezvoltare ale României care să stea la baza fondurilor ESI, dar să nu se rezume la alocarea lor**

La baza AP există un demers de analiză, concretizat în mai multe documente rezultate în urma unor eforturi de a identifica nevoile de dezvoltare ale României, **dar nu se poate identifica nicio viziune strategică și unitară care să le conțină și să le orienteze în vederea unui plan de dezvoltare a României, indiferent de sursa fondurilor, pentru perioada 2014-2020.** Aceste documente de analiză a nevoilor de dezvoltare s-au realizat în două feluri: (1) prin intermediul analizelor socio-economie realizate de grupurile de lucru organizate în cadrul Comitetelor Consultative Tematice (CCT) sau, la nivel regional, de către Agențiile de Dezvoltare Regională (pentru a fundamenta Planurile de Dezvoltare Regionala 2014-2020) ; (2) în cadrul proiectului cu fonduri din Programul Operațional de Asistență Tehnică încheiat prin contractul „Servicii de consultanță pentru identificarea nevoilor de dezvoltare post 2013”, realizat de un consorțiu coordonat de Fondazione Giacomo Brodolini și având ca beneficiar Ministerul Fondurilor Europene (MFE). De asemenea, strategiile sectoriale realizate de unele ministere au coroborat, de asemenea,

pe lângă datele culese de grupurile de lucru, informații specifice fiecărui domeniu în parte. Singurul demers integrat teritorial și orientat ulterior strategic este însă cel realizat la nivelul regiunilor, la nivelul ADR-urilor, și formulat în cadrul Planurilor de Dezvoltare Regională 2014-2020, unele în consultare publică în acest moment.

**La nivel național, însă, ne lipsește o construcție strategică care să privească nevoile de dezvoltare ale României ca stat unitar, în interesul binelui public comun tuturor cetățenilor săi.** O consecință negativă a faptului că demersurile de analiză și identificare a nevoilor de dezvoltare au fost realizate nu doar în contextul, ci cu scopul planificării fondurilor europene, este faptul că aceste eforturi se concentrează doar pe acele nevoi de dezvoltare care, transformate în priorități de finanțare, ar putea fi finanțate din Fondurile ESI.

O problemă importantă a României în acest moment este că nu are o analiză unitară a nevoilor sale de dezvoltare post-2013 și a perspectivelor pentru următorii ani, care să ofere administrației publice și Guvernului cadrul în care să vizualizeze unde suntem, unde ne dorim să ajungem și cu ce resurse. Mai exact, nu are aceste lucruri în afara obiectivelor stabilite ca membri ai UE, în principiu obiectivele Europa 2020 pentru România. În plus, nu are o imagine despre cum le poate atinge pe acestea din urmă altfel decât cu fonduri ESI. Nu are, așa cum a avut în perioada 2007-2013, un Plan Național de Dezvoltare, care să marcheze fondurile europene ca fiind doar una dintre resursele financiare pentru realizarea obiectivelor de țară. **Aceasta înseamnă două lucruri: (1) nu ne asumăm la nivel național decât obiectivele de dezvoltare ce derivă din calitatea noastră de stat membru și finanțabile de Uniunea Europeană și nu recunoaștem decât nevoile de dezvoltare asimilabile acestor fonduri și (2) pentru**

**toate celelalte nevoi de dezvoltare lăsăm bugetul de stat și alte fonduri la latitudinea decidenților publici, ministere sau diverse alte autorități, care vor cheltui bani de la bugetul de stat sau alte surse în funcție de nevoile lor sectoriale, fără o responsabilitate de încadrare, fie și formală într-un plan strategic național.** De altfel, panelul de experți SAR a remarcat faptul că ar trebui să fie o prioritate pentru 2014-2020 să avem foarte clar în minte prioritățile României (legate în special de competitivitate) și să facem mecanisme de corelație cu bugetul național, pentru a putea îmbunătăți performanța proiectelor, din punct de vedere financiar.

### **Finanțăm doar o parte din ce am putea finanța cu bani de la UE**

În aceste condiții, o întrebare pe care ne-o putem pune este ce anume din ceea ce avem cu adevărat nevoie pentru a ne dezvolta, ne propunem să finanțăm cu Fonduri ESI. Iar răspunsul este paradoxal. **Nu finanțăm toate lucrurile de care am avea nevoie și pe care le-am putea finanța cu Fonduri ESI, dar propunem către finanțare lucrurile pe care UE le permite, dar nu le-a recomandat expres pentru România.**

O analiză a situației în ceea ce privește finanțarea obiectivelor culturale arată că vom finanța foarte puțin din ceea ce am fi putut finanța, dar vom prinde printre priorități și patrimoniul cultural, care, deși eligibil în documentația UE, nu ne fusese recomandat ca nevoie de dezvoltare de serviciile Comisiei<sup>29</sup>. În ce fel facem asta, ce omitem și cum restrângem posibilitățile cu valoare adăugată la finanțare, voi vorbi mai jos.

<sup>29</sup> Comisia Europeană, 2012. „Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Romania for the period 2014-2020”, Ref. Ares(2012)1283774, disponibil la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm)

Două exemple pot ilustra această situație: cel al intervențiilor asupra patrimoniului construit și cel al acțiunilor pentru îmbunătățirea mediului urban prin reabilitarea infrastructurii culturale. Aceste două tipuri de priorități potențiale de finanțare sunt menționate explicit în documentul de lucru al Comisiei Europene pentru fondurile ESI<sup>30</sup>, fiind subsumate Obiectivului tematic 6, „Protejarea mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor”. Numite „acțiuni cheie”, acestea sunt indicate ca fiind asociate Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR). Analizele socioeconomice realizate de CCT Turism, Cultură și Patrimoniu Cultural (CCTCPC)<sup>31</sup> au identificat clar nevoia de investiții în acest sens, ideea fiind reluată atât în Strategia sectorială în domeniul culturii și patrimoniului național pentru 2014-2020<sup>32</sup>, cât și în analiza documentară dedicată Culturii și realizată de consorțiu condus de Giacomo Brodolini în cadrul proiectului de identificare a nevoilor de dezvoltare. În aceste condiții, în care analizele oficiale identifică această nevoie, iar CCT TCPC face recomandări de priorități în acest sens și CE permite, **surpriza este de nu găsi în Acordul de Parteneriat identificarea acestor nevoi în legătură cu Obiectivul tematic 6<sup>33</sup>.**

<sup>30</sup> Comisia Europeană, 2012. „Commission Staff Working Document, Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund”, disponibil la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_en.pdf)

<sup>31</sup> Disponibil pe site-ul [www.umpcultura.ro](http://www.umpcultura.ro)

<sup>32</sup> Centrul de Cercetare și Consultanță în Domeniul Culturii, 2013. „Strategia sectorială în domeniul culturii și patrimoniului național pentru 2014-2020”, disponibilă la [www.cultura.ro](http://www.cultura.ro)

<sup>33</sup> Analiza Acordului de Parteneriat s-a realizat pe baza variantelor în limba română, publicate în scopul consultării publice pe site-ul [www.fonduri-ue.ro](http://www.fonduri-ue.ro).

Tabel 7 : Diferențele de formulare între versiunea din data de 10 februarie și cea din 17 martie 2014 a Acordului de Parteneriat

Versiune 10 februarie 2014	Versiune 17 martie 2014
„protejarea și valorificarea durabilă a siturilor naturale, restaurarea și valorificarea patrimoniului cultural, inclusiv valorificarea potențialului turistic local specific, reabilitarea zonelor istorice (urbane), valorificarea durabilă a patrimoniului cultural, măsuri pentru mediul urban (inclusiv reabilitarea siturilor industriale poluate, infrastructură sportivă și/sau centre multifuncționale.”	„restaurarea și valorificarea patrimoniului cultural, inclusiv valorificarea potențialului local specific turismului, reabilitarea zonelor istorice (urbane), valorificarea durabilă a patrimoniului cultural, măsuri pentru mediul urban (inclusiv reabilitarea siturilor industriale poluate, infrastructura sport/multifuncțională a centrelor culturale.”

Sursa : Acord de Parteneriat propus de România pentru perioada de programare 2014-2020 – Al doilea proiect (februarie 2014); Acord de Parteneriat propus de România pentru perioada de programare 2014-2020 – Al doilea proiect (martie 2014), disponibile la <http://www.fonduri-ue.ro/document-consultativ/a-doua-versiune-ap-2014-2020>

### Oportunități de finanțare pierdute pentru nevoi reale stau alături de priorități de finanțare cărora nu li se cunosc resursele publice naționale aferente complementare

Cu toate că nu este identificată ca o nevoie de dezvoltare, chestiunea patrimoniului și a dezvoltării durabile integrate în mediu urban apare totuși ca prioritate propusă spre finanțare în AP, însă nu corespunzător Obiectivului tematic 6, cum o încadrează CE și cum fusese propusă în versiunea din 10 februarie a AP. Mai mult, apare sub o formulă complicată, care îmbină acțiuni foarte diverse în fond. În **Tabelul 7** prezentăm modul în care s-a schimbat formularea și atenția de la o versiune de AP la alta.

Cele mai importante schimbări privesc eliminarea în noua variantă a protejării și valorificării durabile a patrimoniului cultural și propunerea investițiilor nu în infrastructură sportivă și/sau centre multifuncționale, ci în infrastructura sport sau multifuncțională a centrelor culturale. În varianta AP din 10 februarie 2014 patrimoniul, în formula de mai sus, era încadrat corect la Obiectivul tematic 6, însă în varianta publicată pe 17 martie 2014,

formula este cuprinsă la Obiectivul tematic 3, cel care privește “Îmbunătățirea competitivității IMM-urilor, a sectorului agricol și a sectorului pescuitului și acvaculturii”. Or, în cadrul acestui obiectiv, CE nu surprinde explicit investițiile în patrimoniu ca fiind eligibile. Nu există nicio justificare mulțumitoare pentru această schimbare tactică, decât poate aceea că Programe Operaționale diferite vor aborda cele două obiective în moduri diferite, iar patrimoniul este privit mai degrabă ca o resursă pentru competitivitate, decât pentru folosirea eficientă a resurselor pentru dezvoltare. În această nouă situație, însă, au dispărut din AP și referirile la patrimoniu din cadrul capitolului dedicat sinergiilor cu Strategia Dunării, iar în tabelul de corelații s-au pierdut programele naționale europene și internaționale aferente culturii și patrimoniului.

În cazul Obiectivului tematic 3, fiind vorba despre competitivitate, rațional ar fi ca prioritățile de finanțare consecvente să se regăsească preponderent în Programul Operațional pentru Competitivitate (POC) și în Programul Operațional Regional (POR) – ca element de competitivitate regională. Dacă pentru POR 2014-2020 încă nu avem o



formulă pusă în consultare publică, o lectură a documentului POC 2014-2020 arată că patrimoniul cultural nu este menționat.

### **Serviciile Comisiei Europene au avut o viziune incompletă despre nevoile și potențialul de dezvoltare al României prin cultură**

*În toate aceste discuții, poziția inițială a Comisiei Europene pentru România nu a ajutat în niciun fel eforturile de integrare a unor priorități legitime de finanțare pentru cultură din fonduri ESI pentru România.* Din contră, documentul de poziție al Comisiei din 2012, care definește „principalele provocări specifice țării și prezintă opiniile preliminare ale serviciilor Comisiei privind principalele priorități de finanțare din România pentru cheltuielile publice care favorizează creșterea”<sup>34</sup> nu face referire absolut deloc la patrimoniul cultural și felul în care acesta ar putea contribui la folosirea mai eficientă a resurselor sau la dezvoltarea durabilă sau a economiilor locale. CE nu argumentează poziția sa printr-o documentare sau o analiză de vreun anumit fel, ci oferă României o opinie. De altfel, conform unei analize realizate de către European Policies Research Centre din cadrul Universității Strathclyde, rolul patrimoniului cultural este amintit în documentele de poziție ale CE doar în ceea ce privește Ungaria, restul țărilor neavând parte de vreo mențiune în acest sens, la fel ca România<sup>35</sup>.

Autoritățile publice din România oscilează între a fi elevii conștiințioși ai Uniunii – vezi

semnarea Tratatului de Guvernanță Fiscală în 2012 fără prea multe dezbateri și fără o obligație imediată – și a împinge la limită înțelegerea obligațiilor ce ne revin ca stat membru – vezi chestiunile referitoare la statul de drept din 2012. În ceea ce privește chestiunea AP, abordarea a fost de a trimite mai multe variante în lucru, chiar inițial variante grosiere, și de a fi în contact continuu cu Comisia pentru feedback. Este o abordare care a fost criticată de către Institutul de Politici Publice (IPP), care consideră că Guvernul României „a greșit tactic în maniera în care a purtat corespondențe cu reprezentanții Comisiei, prezentându-i acesteia prea multe variante, insuficient de bine pregătite”<sup>36</sup>. Ce alte variante de lucru ar fi fost? IPP mizează pe o strategie de recâștigare a încrederii în AP, demers care ar trebui să cuprindă – pe lângă o strategie de comunicare publică mai clară – o responsabilizare a celor care au lucrat la document și o mai bună valorificare a expertizei organizațiilor neguvernamentale și a altor actori cu experiență din societatea civilă și din sectorul privat<sup>37</sup>. În acest sens, se înțelege că ar fi trebuit să trimitem CE doar documente coerente și bine cizelate. Ca proces de lucru, Expert Forum consideră că ceea ce România trebuia să facă era să „răspundă punct cu punct temelor indicate, practic completând rubricile indicate cu priorități naționale și liste de proiecte <mature și fezabile>, prioritizate, după cum solicita Comisia”<sup>38</sup>. Totuși, în cazul culturii, serviciile Comisiei nu fac dovada că știucare

<sup>34</sup> Comisia Europeană, 2012. „Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Romania for the period 2014-2020”, Ref. Ares(2012)1283774, disponibil la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm)

<sup>35</sup> European Policies Research Centre, 2013. „European Commission Perspectives on the 2014-2020 Partnership Agreements & Programmes: A Comparative Review of the Commission's Position Papers”, *University of Strathclyde*, disponibil la [www.eprc.strath.ac.uk](http://www.eprc.strath.ac.uk)

<sup>36</sup> Institutul de Politici Publice, comunicat de presă la data de 13 ianuarie 2014, „IPP: Incapacitatea României de a pregăti un Acord de Parteneriat competent necesită un nou mod de lucru, atât în interiorul țării, cât și în relația cu UE”, disponibil la <http://ipp.ro/pagini/incapacitatea-romaniei-de-a-preg259ti.php>

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Expert Forum, 2014. „Dacă suntem interesați de banii UE, de ce n-o arătăm? Studiu de caz pe secțiunea Transporturi din Acordul de Parteneriat”, *Raport anual 2014. Costurile opțiunii non-Occident*, disponibil la [http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2014/02/Raport-EFOR-2014\\_pdf.pdf](http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2014/02/Raport-EFOR-2014_pdf.pdf)

sunt nevoile de dezvoltare ale României și, deci, prioritățile de dezvoltare sunt parțiale. **Temele, mai exact obiectivele tematice, sunt formulate de Comisie, dar felul în care fiecare stat membru propune să construiască intervenții pentru finanțare este o chestiune de analiză, deliberare și asumare la nivel național.**

Consideram că serviciile Comisiei, în redactarea documentului de poziție, nu fac decât să creeze un cadru de dialog cu statul român. **România trebuia, de fapt, să își asume la modul cel mai serios sarcina de a-și identifica propriile nevoi de dezvoltare și să pornească un dialog cu Comisia și nu doar să preia automat temele și prioritățile sugerate de aceasta. Comisia nu are întotdeauna dreptate atunci când vorbește despre nevoile de dezvoltare ale unei țări și nu ar trebui să fie creditată cu această autoritate atunci când face acest lucru. Paradoxal, dar probabil și din alte motive decât responsabilitatea față de nevoile reale de dezvoltare ale României, MFE chiar nu s-a ținut de recomandările făcute de către Comisie în această privință și a propus finanțări legate de patrimoniul cultural.**

**Deciziile pentru prioritățile de finanțare nu s-au luat nici în CIAP, nici pe baza analizelor socio-economice realizate pentru AP**

Totuși, veștile sunt mai degrabă proaste decât bune, de la o versiune la alta. Cultura a fost practic scoasă din Acordul de Parteneriat. Dacă în varianta draft din iunie 2013 se amintea importanța industriilor creative pentru competitivitatea României, iar în octombrie 2013 mai exista încă un paragraf care amintea, la capitolul dedicat analizei nevoilor de dezvoltare, valoarea și rolul serviciilor culturale și amintea situația digitizării materialelor culturale și a necesității încurajării sectorului creativ, acestea au dispărut în varianta trimisă în februarie 2014. La fel a dispărut paragraful

dedicat patrimoniului cultural și siturilor naturale din varianta AP din februarie 2014 față de cea din martie 2014. Au rămas referiri la valoarea culturii pentru dezvoltarea locală, pentru a justifica potențiale investiții din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), însă logica intervenției este neclară, vorbindu-se pe de o parte despre relevanța pentru atingerea unor obiective educaționale și de incluziune socială, dar condiționând eventualele priorități de finanțare de un anumit “impact economic potențial” identificat la nivel regional. Amintirea rolului produselor și tehnologiilor de tip e-cultură pentru competitivitate priorități de finanțare este de asemenea binevenită, dar în acest caz ar trebui recunoscut în text și la partea de nevoi și potențial acest aport, pentru a justifica investiția.

Cazul urmării plasării patrimoniului cultural și al reabilitării infrastructurii culturale în documentele și în procesul de planificare arată că decizia de preluare a nevoilor de dezvoltare în acest domeniu nu s-a bazat decât în mică măsură pe analizele socio-economice realizate de grupurile de lucru și validate de Comitetele Consultative sau pe analiza documentară realizată pentru MFE de consorțiul condus de Giacomo Brodolini.

Faptul că serviciile culturale ca bun public nu mai sunt incluse nici măcar descriptiv la capitolul dedicat analizei situației de fapt în AP – referindu-ne totuși la un sector public de activitate legitim – arată faptul că rolul CIAP-ului (din care Ministerul Culturii face parte) și al CCT TCPC este în primul rând ornamental, decizii de asemenea anvergură neputând fi influențate nici de experiența tratării acestui domeniu ca un domeniu public relevant, nici de existența acestor organisme deliberative și a unei munci de analiză și documentare în acest sens. Raportarea serviciilor Comisiei la acest subiect, sugerând României (și celorlalte

state membre, în afara Ungariei), să nu se orienteze către patrimoniul cultural ca resursă de dezvoltare, este dezamăgitoare, în condițiile în care UE formulase o acțiune cheie în acest sens în documentele cadru pentru 2014-2020. În plus, studiile care ilustrează rolul patrimoniului în dezvoltare sunt numeroase, multe dintre acestea fiind finanțate chiar de către Uniune. **Acestea arată, de fapt, că Uniunea Europeană nu trebuie privită ca o referință infailibilă în ceea ce privește binele României, iar organizațiile și instituțiile românești trebuie să intre într-un dialog argumentat cu aceasta atunci când vine vorba despre nevoile și potențialul real de dezvoltare.** În ceea ce privește angajamentele reale ale României cu privire la prioritățile de finanțare culturale din fonduri ESI, se desprind două concluzii. În primul rând, **inclusiunea acestora în textul AP al României este clar influențată de obiectivele de finanțare existente în acest moment în intențiile actualilor guvernanți.** Un exemplu este reducerea posibilității de a finanța reabilitarea „infrastructurii culturale” în cadrul proiectelor de dezvoltare urbană integrată a finanța „centre culturale multifuncționale” în varianta AP din 10 februarie 2014. Aceste centre culturale multifuncționale sunt o invenție a vicepremierului Liviu Dragnea, pe care le amintește în OUG 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală drept obiectiv de investiție eligibilă, alături „biblioteci, muzee și teatre”. Dar dacă OUG este mai generos și prevede, după cum se poate observa, și eligibilitatea bibliotecilor, muzeelor și teatrelor, prioritățile de finanțare din AP prevăd doar *centrele culturale multifuncționale*. Nu există vreun motiv pentru această restrângere, mai ales că aceeași analiză documentară pe domeniul culturii, indicată mai sus, amintește de pildă situația extrem de dificilă a bibliotecilor și a liceelor pentru învățământul vocațional și

tehnic. Incluziunea acestora, alături de muzee și teatre, ca priorități de finanțare la acest capitol ar fi făcut mult mai mult sens decât includerea centrelor culturale multifuncționale, acestea din urmă nefiind de altfel nici măcar menționate în analizele realizate în cadrul procesului de planificare. O revenire la terminologia mai generală a infrastructurii culturale era, deci, recomandabilă. Ea s-a realizat în versiunea AP din 17 martie, însă propunerea de prioritate de finanțare privește doar dotările sportive sau multifuncționale ale centrelor culturale, fapt ce este de neînțeles și nejustificat.

În al doilea rând, **există o scăpare importantă în ceea ce privește coerența dintre ceea ce s-a inclus în AP și ceea ce și-a asumat de curând Guvernul Ponta III.** Pe 11 martie, deci la mai bine de o lună de la publicarea celei de-a doua versiuni a Acordului de Parteneriat, Ministerul Fondurilor Europene a comunicat că în centrul preocupărilor Guvernului în materie de fonduri europene pentru cultură se are în vedere „Pregătirea documentului de fundamentare în vederea demarării negocierilor cu Comisia Europeană pentru Programul Operațional Sectorial Cultură-Patrimoniu-Educație, în colaborare cu Ministerul Educației și Ministerul Fondurilor Europene”<sup>40</sup>. Acest Program însă nu există și nici nu poate exista ca o intenție reală pentru care s-ar demara discuțiile în acest moment. Cel mai probabil este o scăpare, un copy-paste din Programul de Guvernare din 2012, însă ridică semne de întrebare despre expertiza și atenția acordată domeniului culturii, atât a specialiștilor de la MFE, cât și a celor de la Guvern, care au formulat programul Guvernului Ponta III.

---

<sup>40</sup> Ministerul Fondurilor Europene, 2014. „Importanța fondurilor europene în Programul Guvernului Ponta III”, disponibil la [http://www.fonduri-ue.ro/res/file-picker\\_users/cd25a597fd-62/stiri/\\_2014/03/importanta\\_fue\\_ponta3.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/file-picker_users/cd25a597fd-62/stiri/_2014/03/importanta_fue_ponta3.pdf)

### Recomandările noastre pentru perioada 2014-2015:

- 1. Continuarea și finalizarea implementării proiectelor.** În ceea ce privește perioada 2014-2015, principala recomandare, făcută recent chiar și de către CE, este aceea de a ne concentra pe monitorizarea și sprijinirea implementării corecte a proiectelor contractate și finanțate pentru ca acestea să fie finalizate conform calendarului stabilit. O condiție importantă pentru a atinge acest obiectiv este predictibilitatea legislativă, simplificarea birocrăției și o comunicare mai transparentă atât cu beneficiarii, cât și cu CE. De asemenea, trebuie prioritizate acele proiecte care aduc cea mai mare plus valoare și care au un real potențial de a scădea disparitățile socio-economice.
- 2. Utilizarea mai eficientă a POAT.** După cum am argumentat anterior, POAT este instrumentul financiar special creat pentru a sprijini buna funcționare a instituțiilor care gestionează fonduri nerambursabile. Prin POAT s-a susținut creșterea salarială pentru personalul din cadrul sistemului de coordonare, gestionare și control al instrumentelor structurale între 2009-2011 (fapt ce va continua în 2012-2015), iar acest lucru a avut drept rezultat reducerea fluctuației personalului. Cu toate acestea, asigurarea salariilor funcționarilor publici nu este singurul aspect eligibil din cadrul POAT ce poate duce la îmbunătățirea performanței, ci și îmbunătățirea capacității de evaluare și rambursare și la continuarea formării atât a personalului instituțiilor, cât și a beneficiarilor în buna gestiune a fondurilor nerambursabile, inclusiv prin instruirea metodelor prin care pot fi evitate creanțele bugetare și corecțiile financiare.

### Recomandările noastre pentru perioada 2014-2020:

- 1. Un Acord de Parteneriat coerent și incluziv.** Textul Acordului de Parteneriat trebuie să fie coerent și ancorat în ceea ce analizele au documentat ca fiind nevoile de dezvoltare ale României, iar structurile deliberative și demersurile participative au completat la nivel de priorități și propuneri. Comitetele Consultative stabilite în 2012, care au lucrat pentru dezvoltarea analizelor socio-economice și formularea propunerilor de priorități de finanțare trebuie să fie activate pentru a oferi feedback în acest sens. Noile Comitete, propuse de Ministerul Fondurilor Europene și organizate pe noile teme ale Acordului de Parteneriat pentru etapa de implementare vor fi asamblate "asigurând prezența instituțiilor și organizațiilor anterior implicate în programare". Acest fapt este binevenit și trebuie să se realizeze cu asigurarea reprezentării tuturor domeniilor de activitate pentru care s-a lucrat colectiv în etapa de planificare.
- 2. Planificare și monitorizare strategică a cheltuielilor prin Planurile de Dezvoltare Regională 2014-2020.** Planurile de Dezvoltare Regională 2014-2020 trebuie să meargă mai departe decât cele care au funcționat în 2007-2013 și să reprezinte un instrument funcțional de planificare și monitorizare strategică a cheltuielii fondurilor ESI, de la bugetul național și din alte surse în teritoriul respectiv. În 2007-2013 Planurile de Dezvoltare Regională au fost practic funcționale în relație cu POR, dar pe baza lor ADR-urile nu au putut monitoriza proiectele cu surse multiple de finanțare ESI pentru regiune. În momentul de față, prin propunerea ca ADR-urile să fie Organisme Intermediare și pentru Programul Național pentru Dezvoltare Rurală, nu doar pentru POR și a o parte a POSCCE, se deschide

drumul unei abordări mai complexe care poate include și o mai bună coordonare financiară.

**3. Atenție sporită acordată mutării propunerilor de priorități de finanțare de la un obiectiv tematic european la altul.** Mutarea investițiilor în patrimoniul cultural nu are ce căuta la obiectivul ce privește competitivitatea IMM-urilor. El trebuie reintegrat la Obiectivul tematic 6, așa cum prezintă CE încadrarea justă a cheltuielilor.

Investițiile în patrimoniu pot genera competitivitate, însă acesta nu este nici principalul argument pentru investiția publică în patrimoniu, nici nu este motivul pentru care CE a justificat eligibilitatea fondurilor ESI în acesta. Patrimoniul reprezintă în primul rând o resursă identitară, un factor de coeziune socială și un bun public. Este necesar ca asemenea neconcordanțe să fie analizate și cu privire la alte domenii de activitate.

## IV

### MIZA BĂTĂLIEI PENTRU PUNGEȘTI

---

Protestele contra gazelor de șist și împărțirea societății în două tabere în privința acestor explorări riscante nu pot fi înțelese dacă nu sunt puse în contextul mai larg al politicii resurselor energetice românești pe fundalul european. Ce înseamnă independența energetică a României, cum este ea prevăzută în strategia națională, cum funcționează de fapt această politică în contextul resurselor actuale și a tradiționalei proaste guvernări autohtone? Ce anume este adecvat în politica actuală, care sunt prognozele și ce se poate face pentru a le îmbunătăți?

Cel puțin 1 mld. euro din buznarul public au fost sifonați sau risipiți an de an din cauza strategiilor corupte sau incompetente în domeniul energiei. Contextul este acum favorabil pentru ca această gaură să fie astupată definitiv. Risipa de până acum nu mai poate continua, în condițiile în care nu se vede încă o ieșire ușoară din criza energetică. Jocul geopolitic iscat pe marginea ei a devenit atât de periculos încât deciziile negândite pot avea consecințe teribile. România are anul acesta ocazia să își ia rentele pierdute înapoi și să externalizeze riscurile. Simultan, poate să folosească redevența ca pârghie de raționalizare a consumului. Situația de dependență energetică este mult exagerată și țara noastră nu are nevoie deocamdată să recurgă la gazele de șist și

poate aștepta descoperirea unei tehnologii mai puțin nocive. Până atunci, explorările nu ar trebui permise decât dacă există un consens al comunității locale în acest sens.

**Cât costă „independența energetică” și în buzunarele cui ajunge**

Auzim adesea vorbindu-se despre „independența energetică”, respectiv felul în care aceasta va fi definită. Umbrela este destul de mare pentru ca la adăpostul ei să fie justificată aproape orice strategie - profitabilă sau păguboasă, sustenabilă sau falimentară. În numele ei se invocă justificarea de a face explorări chiar atunci când comunitatea locală se opune - cum este cazul Pungești. Ce ascunde de fapt acest concept?

În trecut, beneficiile producției de electricitate au ajuns în buzunarele consumatorilor, intrând apoi într-o perioadă de tranziție, cu consumatori individuali vulnerabili și consumatori industriali privilegiați. Pe nișa eliberată au intrat arbitrajorii - așa numiții „băieți-deștepți”, care acum ies la rândul lor din joc lăsând un nou vid: între redevența minusculă de acum și prețul liberalizat care ne așteaptă. Așa că apare din nou întrebarea unde va merge această „rentă”, profitul automat și nemeritat. Iar disputa s-a mutat între concesionarii rezervelor și bugetul public.

Tabel 1: Consumul energetic total din România și dependența de importuri

Milioane tone echivalent petrol (mtoe)

An	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Consum (mtoe)	63,7	47,1	37,1	39,2	39,1	41,4	42,8	43,5	43,1
Producția internă (%)	65	69	78	72	70	70	71	71	73
Import (%)	35	31	22	28	30	30	29	29	27

Sursa: DG Energy, EU Energy Trends to 2030, august 2010, [http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends\\_2030/doc/trends\\_to\\_2030\\_update\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf)

În România, însă, rezervele naturale sunt aproape de epizare, fapt ce nu poate fi ignorat. La nivel mondial încă se discută dacă a fost atins sau nu „peak-oil”, momentul în care cantitatea totală de petrol extrasă nu mai poate decât să scadă. În România nu e niciun dubiu - acest punct a fost atins de aproape 40 de ani. Există gura de oxigen a rezervelor de pe platforma continentală, însă ea nu inversează tendința, ci doar ne mai dă timp.

România importă între 20-30% din necesarul de energie, tendință care va continua în viitorul previzibil întrucât mai mult de jumătate din componenta petrol - greu de înlocuit - vine din import<sup>1</sup>. Așa-numita „independență energetică” este, deci, fizic imposibilă în cazul României (vezi **Tabel 1**), la fel ca și în al peste 90% dintre țările lumii. Ce putem ținti în mod rezonabil România este securitatea energetică, adică posibilitatea de a ne acoperi necesarul în termeni strict comerciali, iar atunci când aceștia nu mai sunt valabili, de a avea rezerve sau alternative<sup>2</sup>. În cazul petrolului, această securitate depinde aproape în totalitate de portavoanele Statelor Unite ale

Americii (SUA) și de capacitatea lor de a ține deschise rutele maritime internaționale.

În cazul gazelor naturale, securitatea energetică depinde strict de interesele conjuncturale ale Rusiei, care a demonstrat fără echivoc că folosește prețul și chiar disponibilitatea gazului ca mijloc de presiune diplomatică<sup>3</sup>. Cum ambițiile internaționale de-a construi „alternative la gazul rusesc” au eșuat, România are în continuare de rezolvat această problemă. Răspunsul-reflex este autarhia energetică, adică încercarea de-a tăia importurile cât mai curând și cu orice preț. Însă asta n-ar face decât să ducă la epuizarea și mai rapidă a resurselor interne, deci la o dependență și mai mare în viitor. Dimpotrivă, strategia câștigătoare ar putea fi să importăm cât mai mult atunci când prețul este mic, pentru ca în caz de criză să avem rezerve ample pe care să le putem folosi. Exact așa au procedat SUA, de exemplu, cu propriile rezerve de petrol – lucru care acum își arată rezultatele.

**Aici intervine principalul obstacol în calea unei strategii naționale.** Așteptarea aliaților militari este ca România să asigure nu doar propria securitate energetică, ci și pe a vecinilor din Europa Centrală și de Est, inclusiv prin exploatarea rapidă și masivă a

<sup>1</sup> Comisia Europeană, 2009. „EU energy trends to 2030”, disponibil la [http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends\\_2030/doc/trends\\_to\\_2030\\_update\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf)

<sup>2</sup> Iuga, Vasile, 2013. „Independență energetică versus securitate energetică”, *Curs de Guvernare*, disponibil la <http://cursdeguvernare.ro/vasile-iuga-pwc-romania-independenta-energetica-versus-securitate-energetica.html>

<sup>3</sup> US Energy Information Administration, 2012. „Natural gas consumption reflects shifting sectoral patterns” disponibil la <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=6290>

oricărui tip de resursă disponibilă<sup>4</sup>. Această așteptare este greu de ignorat pentru o țară beneficiară a schemei colective de securitate, dar a cărei contribuție militară directă este neglijabilă. Chiar și așa, lozincile și dezinformarea nu își au locul, iar discuția trebuie să fie realistă, cu toate datele pe masă.

Strategia prin care SUA ținesc tăierea surselor de venit ale Rusiei (incluzând exploatarea gazelor de șist, proiectele de alimentare Nabucco/TAP/AGRI, conflictul sirian etc.) nu are ca scop primar sustenabilitatea energetică a Europei, ci falimentarea regimului Putin<sup>5</sup>. Operațiunea este posibil să reușească sau nu, însă efectele secundare se vor produce oricum, aceasta însemnând sacrificarea unor ținte pe termen lung. Date fiind consecințele pentru România, acest fel de decizii nu pot fi negociate și luate în secret, ci doar prin dezbatere și participare parlamentară și publică. Iar între timp, primează interesele individuale ale României.

România are o strategie energetică întinsă pe două cicluri bugetare ale Uniunii Europene (UE) – 2007-2020<sup>6</sup> actualizată cel mai recent în 2011 și care urmează să fie adusă la zi anul acesta, pentru încă 14 ani. Marele său avantaj este însuși faptul că există, făcând complicată tentația politicianilor de a face pași înapoi - alte

domenii nu au norocul vreunui masterplan. Marele dezavantaj este că principiile enunțate sunt insuficient de constrângătoare în privința performanței - strategia n-a împiedicat „băieții deștepți” să își umple buzunarele cu miliarde în perioada scursă până acum.

Principalul succes al strategiei este că s-a reușit atingerea țintei de producție din surse regenerabile la jumătatea termenului. Pe de altă parte, în lipsa calibrării continue cu realitatea, acest succes a venit cu un preț mare – facturi umflate pentru consumatorii finali, debalansarea surselor alternative în favoarea energiei eoliene, creșterea poluării dat fiind că termocentralele pe cărbune au ajuns să asigure fluctuațiile din sistem. De asemenea, strategia a anticipat corect că dependența de cărbune nu va dispărea prea curând, chiar și în condiții de rentabilitate scăzută sau negativă. Un alt succes important este faptul că programul de reabilitare termică a locuințelor a reușit să supraviețuiască timp de trei cicluri electorale consecutive.

Printre eșecurile notabile – poveștile fără sfârșit ale reactoarelor 3 și 4 de la Cernavodă sau ale hidrocentralei Tarnița-Lăpușești, unde investitorii nu găsesc în stat un partener destul de credibil, sau insistența păguboasă pe cogenerare și încălzire centralizată. Ambele idei sunt generoase, dar nu funcționează în toate cazurile, iar cheia succesului lor stă în libera-opțiune a beneficiarilor, în funcție de calculul economic. Prin urmare, strategia e mult mai bună decât nimic, dar lipsește tactica.

**Nici politica energetică europeană nu stă mult mai bine.** Aceasta urmărește trei obiective mari: securitatea energetică, piața comună de profil (care presupune prețuri libere, reglementări unitare și capacitatea tehnică de interconectare etc.) și “planul 20-20-20”, adică reducerea până în 2020 a emisiilor de CO<sub>2</sub> cu 20%, ridicarea ponderii regenerabilelor la 20% din producție și

<sup>4</sup> Fox, Benjamin, 2013. „Cold War politics hang over EU shale gas revolution”, *Euobserver*, disponibil la <http://euobserver.com/energy/120148>

<sup>5</sup> Johnson, Keith, 2013. „Putin’s Gas Gambit Backfires”, *Foreign Policy*, disponibil la [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/12/12/putins\\_gas\\_gambit\\_backfires](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/12/12/putins_gas_gambit_backfires); Richardson, Bill, 2013. „America should not try to keep its shale gas to itself”, *Financial Times*, disponibil la <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2617d466-52c3-11e3-8586-00144feabdc0.html>; Horn, Steve, 2013. „US-Russia ‘New Cold War’: The Battle for Pipelines and Natural Gas”, *Centre for Research on Globalization*, disponibil la <http://www.globalresearch.ca/us-russia-new-cold-war-the-battle-for-pipelines-and-natural-gas>

<sup>6</sup> Ministerul Economiei, „Strategia energetică a României pentru perioada 2007-2020 actualizată pentru perioada 2011-2020”, disponibilă la [http://www.minind.ro/energie/STRATEGIA\\_energetica\\_actualizata.pdf](http://www.minind.ro/energie/STRATEGIA_energetica_actualizata.pdf)



creșterea eficienței energetice cu 20%. Până acum, toate obiective au fost în bună măsură compromise, atât din cauza anticipărilor greșite ale Comisiei, cât și a intereselor divergente ale țărilor membre. În acest sens, nimic nu s-a îmbunătățit în ultimii șapte ani în cazul securității livrărilor de gaze naturale – tentativa de politică comună față de Gazprom a eșuat în favoarea acordurilor bilaterale diferențiate, proiectul alternativ Nabucco a eșuat deja iar celelalte suferă în continuare de lipsa unei surse credibile de aprovizionare. Piața certificatelor de carbon nu mai reușește să funcționeze ca un stimulent pentru regenerabile, după ce prețurile s-au așezat la un nivel dezamăgitor. Centralele pe cărbune rămân în schimb competitive și chiar ard mai mult atunci când trebuie să compenseze natura intermitentă a surselor eoliene și fotovoltaice. Nu există însă rezolvare comună pentru că nu există un consens asupra problemelor. Germania încurajează regenerabilele, dar vrea să renunțe la producția nucleară, Franța vrea să păstreze producția nucleară, dar interzice gazele de șist, Marea Britanie marșează pe gazul de șist, dar nu vrea să audă de subvenții pentru regenerabile. Elementul lipsă este capacitatea de interconectare care să le permită transferurile rapide de electricitate între ele sau dintr-o parte în alta a Europei<sup>7</sup>. România este într-o situație asemănătoare: a acumulat capacități de producție regenerabile fără să le calibreze din mers. Acest lucru se vede în dezechilibrele de producție și în facturi și are un ușor exces de producție pe care îi este uneori imposibil să îl vândă. În viitorul cadru bugetar multianual al UE 2014-2020, prioritățile care vizează România sunt interconectarea rețelelor de gaze pe direcția Nord-Sud și

<sup>7</sup> The Economist, 2013. „Europe’s energy policy delivers the worst of all possible worlds”, disponibil la <http://www.economist.com/news/briefing/21569039-europes-energy-policy-delivers-worst-all-possible-worlds-unwelcome-renaissance>

creșterea capacității de transport a electricității între România, Bulgaria și Grecia.

### Cât ar conta gazele de șist?

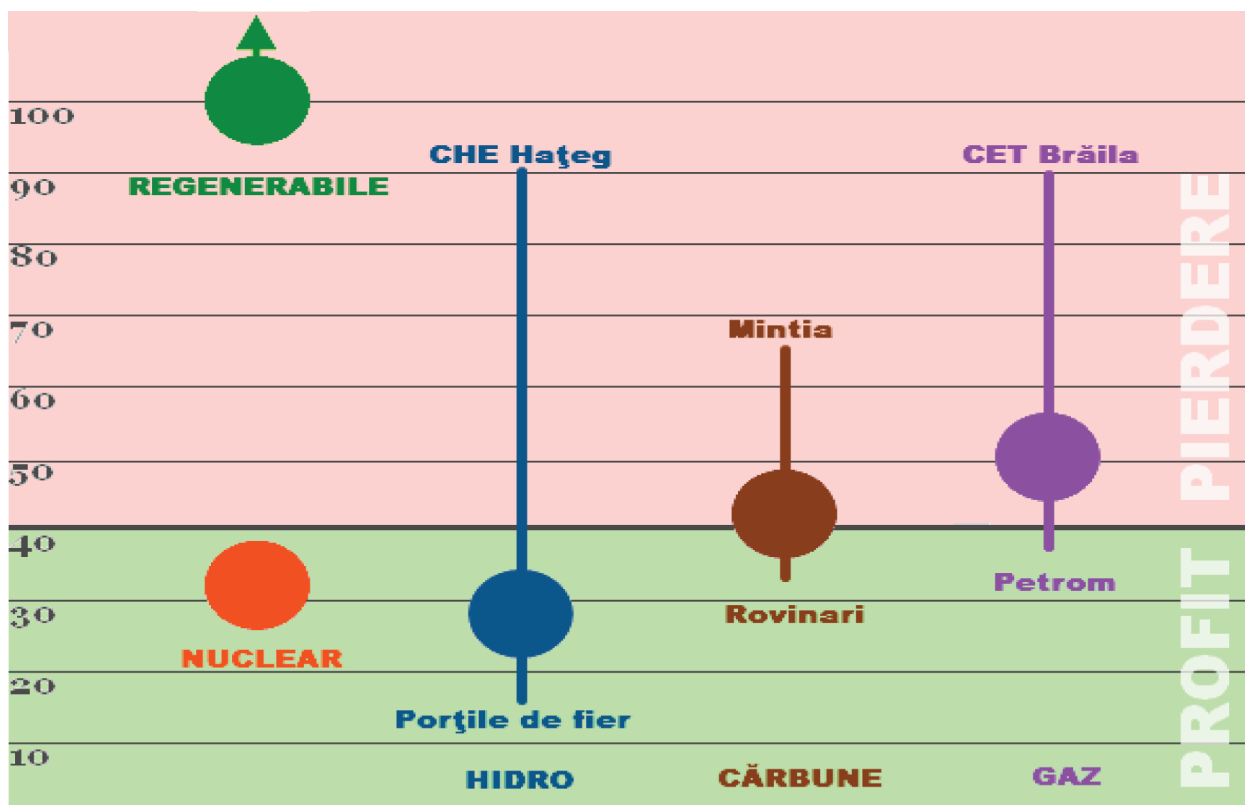
Sistemul energetic național funcționează la limita rentabilității, cu diferențe mari de costuri date de zestrea istorică a producătorilor, de politici, de subvenții și de arbitraje mai mult sau mai puțin legitime. În cele ce urmează vom prezenta o comparație a acestor surse, cu rezerva metodologică a unor date volatile, culese din piață într-un interval recent – dar fără garanția că raporturile se vor păstra – și rotunjite pentru simplitate (inclusiv prețul gazelor).

Cifra „magică” în acest moment este 40 euro pe Mwh, prețul pieței și pragul de rentabilitate peste care teoretic nu mai e rentabil să produci (vezi **Grafic 1**). Pragul este depășit net de energiile regenerabile (unde costurile intră în factura consumatorilor), de termocentrala pe huilă de la Mintia respectiv de termocentralele pe gaze cu randament mic (sub 40%) și care sunt obligate să plătească prețul de import (400 \$/mia de metri cubi). La limita rentabilității sunt termocentralele pe lignit, cu o performanță notabilă a centralei Rovinari, care reușește să producă cu 34 euro<sup>8</sup>. Pe profit operațional sunt Nuclearelectrica, Hidroelectrică (în medie) sau termocentrala pe gaz a Petrom. Aceasta din urmă folosește avantajul cogenerării de înaltă eficiență (peste 60%) și pe cel al gazelor intrate în contabilitate la prețul de producție internă (200 \$ mia de metri cubi) pentru a coborî costul la 38 euro pe Mwh.

<sup>8</sup> Petrescu, Roxana, 2014. „Termocentrala cu cel mai mic cost de producție, care se poate bate cu hidrocentralele din România”, *Ziarul Financiar*, disponibil la <http://www.zf.ro/companii/energie/termocentrala-cu-cel-mai-mic-cost-de-productie-care-se-poate-bate-cu-hidrocentralele-din-romania-11940058/>

## MIZA BĂTĂLIEI PENTRU PUNGEȘTI

Grafic 1: Costul de producție (euro/Mwh) pentru 1 Mwh după tipul de generare



Sursa: calculele autorului.

În cazul în care ar deveni disponibile gazele obținute prin fracturare hidraulică, costul obținut de Petrom (vezi **Grafic 1**) este un reper destul de realist pe care ne putem baza așteptările. Într-un scenariu ultra-optimist, asemănător celui american<sup>9</sup>, în care volumul mare să ducă prețul gazului spre 100 \$, costul pe Mwh produs ar coborî la aproximativ 30 euro pe Mwh, competitiv deci cu energia nucleară. Energia produsă din gaze naturale are însă câteva avantaje: costuri de capital foarte mici, disponibilitate aproape instantă a producției, emisii reduse. Marele dezavantaj este însă volatilitatea prețului – dacă rezervele nu mai susțin cererea, iar prețul se întoarce la valori normale, termocentrala ajunge să ardă bani și să stea mai bine închisă.

<sup>9</sup> US Energy Information Administration, 2012. „Natural gas consumption reflects shifting sectoral patterns” disponibil la <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=6290>

La un preț de coș de doar 250 euro, termocentrala Petrom ar deveni nerentabilă, cu un cost de 42-43 Mwh. Iar la prețul de import al gazelor, la care România ar trebui să se alinieze, cu toată înalta eficiență, costurile pe Mwh ar trece de 55 euro. Concluzia acestei simulări este că, deși promițătoare, beneficiile gazelor foarte ieftine trebuie analizate la pachet cu toate riscurile, pentru ca măcar să poată fi prevăzute căile de ieșire în orice eventualitate.

### Ce s-a schimbat și cum stăm acum

Policy brief-ul SAR referitor la energie din 2011 anticipa trei scenarii legate de felul în care vor fi puse în aplicare recomandările din „al Treilea Pachet de Energie” propus de Comisia Europeană (CE): „Să revizuim dar să nu schimbăm nimic”, „Să schimbăm pe

ici pe colo”, „Să schimbăm în punctele esențiale”<sup>10</sup>. Recomandarea finală era abordarea intermediară, care să satisfacă principalele așteptări ale CE, dar care să nu provoace tensiuni sociale extreme. Recomandarea s-a materializat în mare măsură, cu câteva excepții în ambele sensuri. Astfel, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE) și-a căpătat independența, măcar formal. Este discutabil dacă independența este funcțională într-un sistem administrativ care și-a făcut o reputație din derogări, excepții și chiar desființări de instituții ai căror șefi au susținere legală dar nu și politică. Exportul de gaze (deși fizic imposibil) a fost liberalizat, consumatorii industriali privilegiați au fost eliminați, iar calendarul de liberalizare pentru populație a rămas lent. Denunțarea contractelor Hidroelectrica a fost chiar extremă în raport cu așteptările. În schimb, transparența și cooperarea operatorilor nu au crescut notabil.

**Risipa, corupția și afacerile proaste sunt cele mai vizibile rezultate ale ultimilor cel puțin 24 de ani de politici publice în domeniul resurselor energetice.** Vestea bună este că anul acesta expiră contractul pe zece ani semnat la privatizarea Petrom, care a fixat redevențele pentru hidrocarburi la unul dintre cele mai mici niveluri procentuale din lume. De ajutor este și faptul că au fost reziliate contractele preferențiale de la Hidroelectrica, de unde era extrasă din capitalul public o altă uriașă rentă. Decizia recentă a Curții de Apel București de a admite „recursurile băieților deștepți”, care a trimis Hidroelectrica înapoi în insolvență, amână redresarea, dar lasă posibil un scenariu de lucru optimist. Pornind de la toate aceste lucruri, guvernul are ocazia să corecteze majoritatea greșelilor

<sup>10</sup> Murafa, Corina, 2011. „Cum poate România satisface cerințele europene în domeniul energiei”, *Societatea Academică din România, Policy Brief #56*, disponibil la <http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2011/10/SAR-Policy-Brief-RO.pdf>

din trecut și să regândească întreaga strategie energetică. În schimb, dacă România ratează această oportunitate, risipa, corupția și afacerile proaste vor mai continua încă cel puțin zece ani.

**Cel puțin 1 miliard de euro pe an pot fi adăugate la bugetul public din doar două surse: redevențele pentru hidrocarburi, respectiv apă.** În cazul Petrom și Romgaz, redevențele efective sunt de 3 până la 5 ori mai mici decât în majoritatea țărilor<sup>11</sup>, astfel că o creștere cu 500 milioane până la 1 miliard de euro este perfect realizabilă. În cazul Hidroelectrica, pierderile directe din contractele bilaterale erau estimate la 250 de milioane de euro (cifră confirmată de faptul că după denunțarea contractelor compania a trecut de la pierdere la 200 de milioane de euro profit). La asta se adaugă pierderile indirecte date de prețul reglementat și de abilitatea încă redusă de-a negocia pe piață. Evaluarea producției anuale la prețul pieței indică un profit potențial de 500 de milioane până la 1 miliard de euro. Intervalul este confirmat și de o metodă separată de evaluare, pornind de la valoarea patrimoniului companiei (7 GW putere instalată, adică minimum 15 miliarde euro) și calculând renta anuală pe care proprietarul o poate pretinde în mod legitim. **România trebuie să recupereze acești bani, dar și să pregătească terenul pentru a evita aceleași sau alte greșeli în viitor.**

Insolvența Hidroelectrica, așa intempestivă și radicală cum a fost, a salvat compania de faliment, măcar pe termen scurt. În continuare, lupta se poartă în justiție, iar dacă va fi câștigată, riscul cel mai mare va rămâne apariția unei noi garnituri de căpușe.

<sup>11</sup> Pandele, Marius, Davidescu, Lucian, 2012. „Harta mondială a redevențelor. România încasează cele mai mici venituri din petrol”, *Evenimentul Zilei*, disponibil la <http://www.evz.ro/detalii/stiri/redeventa-petrom-romania-vinde-barilul-de-5-ori-mai-ieftin-decat-rusia-sau-sua-972590.html>

Introducerea taxelor speciale<sup>12</sup> pe resurse, „windfall profits” etc. reușește să echilibreze raportul beneficiilor public-privat, însă este o măsură pe termen scurt, a cărei aplicare poate deveni un coșmar în timp. Este necesară stabilirea unui sistem unitar de taxare, care să greveze echilibrat și pe companiile publice și pe cele private, și pe exploatarea vechi și pe cele noi.

Obligativitatea vânzării pe bursă a producției este o măsură de avarie, eficientă în a controla pagubele pe termen scurt și în a formaliza responsabilitățile. Însă dacă este nevoie ca ea să continue pe termen nedefinit înseamnă că încă lipsește mecanismul dur de constrângere a performanței și, posibil, vor apărea metode noi de căpușare (chiar și pe bursă).

**Așa-numitul „management privat” este o metodă iluzorie de îmbunătățire a performanței, cât timp interesele punctuale ale decidentului politic sunt în continuare rupte de interesul public.** În plus, lipsesc stimulentele clasice „carrot and stick” ale unei companii private: așteptarea performanței și amenințarea falimentului. Listarea pachetelor minoritare ale unor companii din energie a reușit să transparentizeze o parte din activitate, însă puterea efectivă a acționarilor privați este în continuare foarte limitată. O variantă pentru a eficientiza ideea de management privat este ca statul, chiar și acolo unde are majoritate absolută, să se abțină voluntar de la vot în favoarea acționarilor minoritari.

### **Ce urmează: situația fiecărei resurse în parte**

Producția de electricitate este în scădere, chiar pe măsură ce contribuția

regenerabilelor crește accelerat, luând procente bune de la gaz, combustibilul petrolier și cărbunele care alimentează termocentralele (vezi **Graficul 2**).

### **1. Gaz**

Importurile de gaze sunt în medie de 20-30%, cu minime aproape de 0 și maxime spre 50% din consum. Însă doar o parte din gazele consumate sunt critice din punct de vedere economic și social, restul consumului putând fi înlocuit sau evitat.

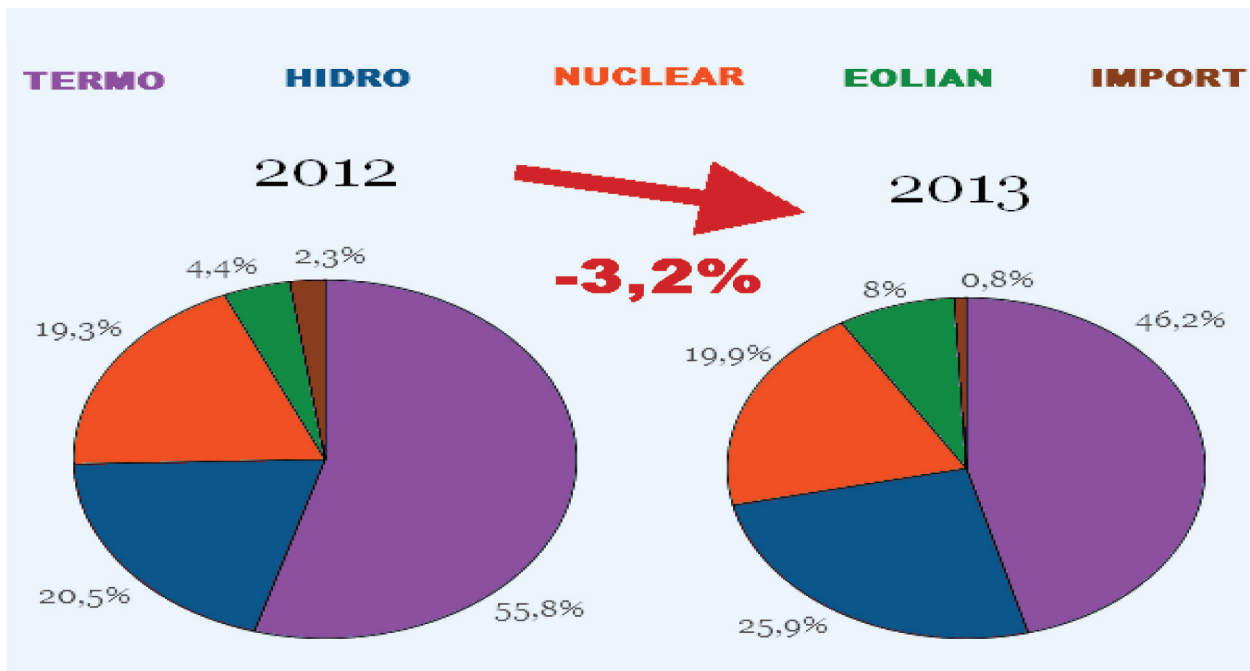
Primul pas în această direcție este ierarhizarea tipurilor de consumatori industriali. Centralele electrice sunt în topul priorităților deoarece turbinele pe gaze sunt necesare pentru compensarea caracterului intermitent al producției din sistem.

Urmează consumatorii din metalurgie, sticlărie etc., care folosesc gazele ca materie primă esențială, dar îi dau o valoare adăugată mare. Ultimii în ordinea priorităților sunt producătorii din industria îngrășămintelor chimice, unde valoarea adăugată este negativă. Combinatele de îngrășămintă chimice au fost construite într-o perioadă în care România neglija valoarea economică a gazelor în favoarea nevoii acute de valută forte. Rolul lor era de a „împacheta” hidrocarburile într-o formă ușor de exportat. Apoi, după ce combinatele au fost privatizate către Ioan Niculae, abundența gazelor a fost simulată prin prețul preferențial acordat, situație anchetată acum de Direcția de Investigare a Infraționiilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT). În realitate, fabricile de îngrășămintă sunt falimentare structural și o adevărată amenințare pentru securitatea energetică a României. O soluție pentru ele poate fi să încheie parteneriate strategice direct cu furnizorii externi de gaze. Această posibilitate ține destul de puțin de politicile publice, dat fiind că se află în proprietate privată, însă după toate aparențele există

---

<sup>12</sup> Pîrvoiu, Claudia, 2013. „Retrospectiva sectorului energetic 2013”, *Hotnews.ro*, disponibil la <http://economie.hotnews.ro/stiri-energie-16312755-retrospectiva-sectorul-energetic-2013-supraimpozitari-scan-daluri-coruptie-proteste-proiecte-esuate-implementarea-managementului-profesionist-privatizari.htm>

Grafic 2: Energia electrică în 2013 față de 2012 și ponderea surselor



Sursa: Institutul Național de Statistică, Resursele de energie în anul 2013, februarie 2013, disponibil la <http://www.insse.ro/cms/files/statistici/comunicate/energie/a13/energie12r13.pdf>

metode de a obține un consens public-privat în această chestiune. Strategia a fost deja testată cu succes în urmă cu mai bine de 15 ani, când rafinăria Petrotel a fost vândută către Lukoil, forțând astfel Rusia să acopere necondiționat o parte din necesarul de petrol al României, chiar dacă asta i-a adus pierderi an de an.

Al doilea pas ar fi construirea de capacități suplimentare de depozitare - prețul și condițiile de livrare sunt mult mai relaxate pentru cine vrea să importe gaze vara decât iarna.

Al treilea pas este creșterea prețului pentru maximizarea încasărilor publice și nu doar ca măsură de piață, ci și ca metodă de conservare a rezervelor. Acum, gazul din producția internă este subevaluat artificial, lucru care provoacă tentația arbitrajului, adică a livrării indirecte sau chiar scriptice – fizic nefiind posibil – către piețele externe. Petrom a ajuns chiar să construiască o termocentrală pentru ca în loc de gaz la preț plafonat să poată vinde curent la prețul pieței.

**Creșterea redevenței ar elimina arbitrajul de acest tip și ar aduce banii direct în buzunarul public.** La capătul unei astfel de strategii, România s-ar afla într-o postură privilegiată, cu excedent de producție de gaz pentru domeniile pe care le consideră critice și cu importuri necondiționate politic. **De asemenea, o astfel de postură relaxează dezbateră despre oportunitatea exploatării gazelor de șist, mutând-o de la ideea de-a exploata imediat pentru a crește producția la ideea de-a exploata gradual, pentru a înlocui rezervele epuizate. În plus, ar fi mai mult timp pentru ca tehnologia să se confirme sau infirme, deciziile să se bazeze pe fundamente de piață iar drepturile comunităților locale să fie afirmate și respectate.** Pentru început, este urgentă includerea, pe lângă parametrii tehnici, a consimțământului comunității locale ca pas prealabil pentru obținerea avizului de mediu. **Compensația oferită trebuie stabilită prin negociere și se presupune că acoperă externalitățile și**

**riscurile, fiind separată de redevența datorată statului, al cărei rost este să compenseze transferul efectiv de proprietate asupra resursei.**

### 2. Petrol

Petrolul e resursa față de care România e cea mai vulnerabilă, cu peste 50% importuri. Redevența pentru petrol este stabilită între 3.5% și 13.5% din valoarea producției extrase, în funcție de potențialul zăcămintului – cu cât o exploatare este mai veche și mai aproape de epuizare, cu atât redevența este mai mică. Dar redevența încasată efectiv de stat este sub 400 de milioane lei pe an la o producție de 30 de milioane de barili, ceea ce înseamnă aproximativ 4 dolari pe baril. Acest privilegiu a fost acordat pe 10 ani la privatizarea din 2004, parțial ca urmare a eșecului de-a prevedea scumpirea petrolului, și a adus un preț marginal mai bun la vânzarea pachetului de acțiuni. În schimb, sumele neîncasate de stat dintr-o redevență aliniată cu practicile internaționale sunt de ordinul miliardelor de euro. Însă pe lângă pierderea materială directă a bugetului public, există și problema că o redevență fixă mică încurajează exploatarea cât mai rapidă și la maximum a rezervelor, în scopul evidențierii unui profit rapid.

**Faptul că anul acesta expiră termenul de zece ani înseamnă pentru România o dublă oportunitate: să mărească nivelul redevențelor încasate din hidrocarburi (de la 200-250 milioane de euro pe an la aproximativ 1 miliard) și să restructureze modul de calcul în așa fel încât să încaseze întreaga rentă a resurselor și să lase pe mâini private doar profitul aferent riscului operațional.**

Acum, modul în care sunt calculate redevențele este la limita interpretării

constituționale: legea fundamentală spune că resursele subsolului aparțin statului și totuși beneficiarul licenței încasează constant peste 95% din valoare, indiferent de prețul de piață. **O variantă mult mai riguroasă din punct de vedere constituțional ar fi aceea în care statul licitează serviciul de exploatare, plătind cel mai bun preț cerut de competitori pentru extracția unui baril, dar apoi păstrează toți banii încasați la prețul pieței. Astfel, atunci când prețul internațional este mic, aproape de costuri, beneficiul marginal al statului ar tinde spre zero, stimulându-l să conserve resursele.**

Alte variante sunt **redevențele diferențiate în funcție de preț**, schema clasică de împărțire a profiturilor practică de majoritatea țărilor producătoare. Pe lângă faptul că ar aduce de câteva ori mai mulți bani la buget, o astfel de măsură ar ajuta și la conservarea rezervelor existente pe un termen mai lung respectiv la disponibilitatea unor cantități mai mari în caz de urgență reală.

### 3. Cărbune

În cazul exploatărilor carbonifere, puterea calorică a resurselor este atât de mică încât prețul de vânzare cu greu acoperă costul extracției. Totuși, spre deosebire de hidrocarburi, rezervele existente de cărbune sunt încă sustenabile pe termen lung – la nivelurile de exploatare de acum, 120 de ani lignitul și 250 de ani huila. Exploatățile și centralele bazate pe lignit sunt chiar acum la limita profitabilității și ar putea fi rentabilizate rapid în cazul unei privatizări a Complexului Energetic Oltenia. În cazul huilei, lucrurile sunt mult mai complicate - exploatarea este falimentară structural, iar singura șansă pe termen lung ar fi cedarea pentru un euro a Complexului Energetic Hunedoara oricărui investitor care poate garanta (cu cash mult în cont escrow)

continuarea activității, în speranța că prețul cărbunelui va crește în viitor.

#### 4. Apă

Valoarea economică a resurselor hidrologice a fost până acum în mare măsură ignorată (la fel și costul de capital istoric al construcției hidrocentralelor), ceea ce a făcut posibil mitul „curentului ieftin” și averile „băieților deștepți”. Redevența pentru apă a crescut substanțial în ultimii ani, dar nivelul ei este încă redus, sub 100 de milioane euro pe an. După ce a reușit să elimine contractele privilegiate de la Hidroelectrică, statul are acum ocazia să închidă definitiv această posibilitate pentru viitor. Pentru asta, **statul trebuie să mărească redevențele până la nivelul la care costurile per Mwh ale Hidroelectrică devin comparabile cu ale oricărui alt producător. Astfel, compania va fi forțată să acopere mai bine nevoile sistemului energetic iar statul va încasa mai mult.**

#### 5. Regenerabile

Pentru a conserva resursele existente, folosirea eficientă a surselor de energie regenerabile este una dintre cele mai la îndemână metode. România are avantajul unei ponderi ridicate a producției hidro în sistem – peste 30% – iar în ultimii 5 ani s-a dezvoltat spectaculos producția în centrale eoliene (peste 10%). Însă așa cum arată lucrurile acum, sistemul este dezechilibrat teribil: în perioadele de secetă și când nu bate vântul, termocentralele pe cărbune trebuie puse în funcțiune pentru a acoperi golurile de producție, risipindu-se astfel orice câștig financiar sau de mediu obținut. Însă energiile regenerabile pot produce împreună electricitate „calitatea I”, cu condiția să fie bine balansate între ele și cu o contribuție modestă din partea capacităților proiectate pentru vârf de sarcină

– hidrocentrale cu pompare și termocentrale pe gaze. Vestea bună e că majoritatea schemelor de ajutor financiar pot fi reduse sau închise cu consecințe minime.

În continuare România stă rău la producția din panouri fotovoltaice și din biomasă. În cazul panourilor fotovoltaice, prețurile au scăzut atât de mult încât nu mai este nevoie de subvenție prin certificate verzi. Este nevoie în schimb să fie înlăturate sperietorile birocratice. În primul rând, trebuie ca în acest domeniu România să se distanțeze de disonanța cognitivă a UE, care cu o mână vrea să încurajeze producția din resurse regenerabile, dar cu alta încearcă să pună taxe anti-dumping pe importurile „prea ieftine” din China. De asemenea, România trebuie să-și refuze propriile disonanțe cognitive, cum ar fi propunerea de interzicere a parcurilor eoliene pe terenurile agricole (pentru a produce 10% din electricitate, deci 6 Twh/an, din panouri fotovoltaice ar fi nevoie de o proporție neglijabilă din terenul agricol, aproximativ 12.000 hectare a 500 Mwh/an, cât poate genera insolația specifică a României, adică 0.1%). **Astfel, din schema de sprijin pentru energia verde, România poate duce spre zero numărul de certificate verzi acordate pentru hidro, eolian și solar, rămânând să se concentreze pe stimularea capacităților din biomasă. O altă urgență este stabilirea cadrului „feed-in-tariff”, care să le permită micilor producători să livreze necondiționat în sistem, la un tarif fix** – chestiune anunțată anul trecut ca iminentă de la nivelul Ministerului Economiei, dar apoi uitată.

Când toate aceste lucruri își vor materializa potențialul, în termen de 5-10 ani, producția de electricitate din resurse regenerabile – hidro (unde pornim cu o zestre deja foarte amplă – un sfert până la o treime din producția totală), eolian, solar, biomasă - va putea depăși 50%. Iar cu ajutorul nuclearului, producția pe bază de

combustibili fosili - cărbune, păcură, gaze  
- va scădea sub o treime.

### **Concluzie: 2014 reprezintă fereastra de oportunitate pentru o nouă politică publică a resurselor**

Până acum, prioritatea implicită și explicită a fost exploatarea imediată, în defavoarea conservării, consecința fiind că rezervele de hidrocarburi sunt acum în scădere rapidă. Din acest motiv, România nu mai poate ceda la argumentele pro exploatare, mai ales cât timp încă nu este clar ce se va întâmpla după.

Până acum, argumentele de piață au fost subordonate politicilor sociale sau industriale, iar efectul a fost de cele mai multe ori negativ sau nul. Prețul mic al gazelor a dus la o falsă competitivitate a încălzirii individuale, nesustenabilă pe termen lung (eventualele subvenții pot fi mai bine folosite pentru măsuri pasive de economisire, cum sunt programele de izolare termică, microgenerare etc.), dar și la o falsă competitivitate a industriei îngrășămintelor chimice care constă în conversia pentru export a gazului ieftin chiar în timp ce România importă gaz scump.

Până acum, rezultatul a fost privatizarea profiturilor și socializarea pierderilor. **Mutarea tuturor acestor rente din buzunare private în buzunarul public ar ușura luarea deciziilor economice corecte pe termen lung și ar nivela terenul de joc pentru toți competitorii.** În 2014, România are ocazia să intre pe traiectoria corectă: să socializeze rentele și să privatizeze riscurile.

### **Recomandăm următoarele:**

1. Schimbarea sistemului de redevențe cu unul bazat pe costuri fixe recunoscute urmând ca diferența până la prețul de piață să devină venit la bugetul public;
2. Creșterea redevenței pentru apă până la nivelul la care costurile energiei hidro devin comparabile cu celelalte tipuri de producție;
3. Privatizarea marilor termocentrale, la pachet cu bazinele carbonifere care le aprovizionează, chiar și „pe un euro”, dar în condiții care să asigure sustenabilitatea producției;
4. Abținerea de la vot a reprezentanților statului în cazul numirii așa-numiților „manageri privați”;
5. Eliminarea subvențiilor pentru consum și eventuala redirecționare a banilor către măsuri pasive, de economisire, cum ar fi izolarea termică etc.;
6. Liberalizarea completă a prețului gazelor naturale. Ca etapă intermediară, este necesară prioritizarea tipurilor de consumatori industriali;
7. Amânarea exploatării eventualelor rezerve de gaze de sist până după epuizarea rezervelor convenționale;
8. Includerea, pe lângă parametrii tehnici, a consimțământului comunității locale ca pas prealabil pentru obținerea avizului de mediu;
9. Completarea strategiei energetice cu tactici și benchmark-uri permanente, care să ajusteze din mers derapajele;
10. Concentrarea stimulentei pentru energii regenerabile în zonele deficitare – solar și biomasă – respectiv stabilirea cadrului de livrare a energiei în sistem pentru producătorii foarte mici.



## V

# LIBERA CIRCULAȚIE A FORȚEI DE MUNCĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: CE PIERDEM ȘI CE CÂȘTIGĂM

---

Efectele mobilității forței de muncă par a fi cu totul altele decât cele descrise în mod curent în discursurile politicienilor sau ale mass media. Țările gazdă par a fi principalele câștigătoare de pe urma mobilității: aceasta oferă soluții temporare pentru problemele demografice ale țărilor de destinație și, cel mai important, are un impact esențialmente pozitiv asupra dezvoltării. Efectele asupra pieței muncii din țările gazdă sunt neglijabile, nu duc la o creștere a ratei șomajului și afectează doar marginal nivelul de salarizare al lucrătorilor autohtoni. Nici sistemele sociale ale țărilor de destinație nu sunt puse sub presiune: majoritatea covârșitoare a cetățenilor mobili sunt activi pe piața muncii, iar ponderea celor care beneficiază de ajutoare sociale este modestă. În ceea ce privește țările de origine și România, efectele pe termen scurt sunt mai degrabă pozitive: absorbție a excedentului de forță de muncă și diminuare a șomajului, fără a exista evidențe clare că migrația a tras după sine o penurie a forței de muncă sau un exod al creierelor. Structura demografică nu este influențată foarte mult de migrație, în schimb mobilitatea accentuează în mod clar problemele demografice existente. Cu toate acestea, efectele pe termen lung și efectele asupra dezvoltării sunt negative din cauza pierderilor de capital uman și a valorii adăugate pe care forța de muncă mobilă ar putea să o genereze în țara de origine.

### Contextul general

Migrația românilor în afara granițelor a fost un fenomen care s-a manifestat imediat după 1989, deși caracteristicile valurilor migratorii de la începutul anilor '90 sunt diferite de cele de la finele deceniului sau începutul anilor 2000: ele aveau o puternică componentă etnică (plecările maghiarilor și germanilor) sau vizau în special destinații pentru muncă precum Turcia și Israelul. Spre mijlocul anilor '90, Europa de Vest se impune tot mai mult ca destinație principală a migrației românești. În 2002, Uniunea Europeană (UE) a eliminat vizele de călătorie pentru cetățenii români, ceea ce a provocat o triplare a numărului de români aflați la muncă în statele din vestul continentului. La ora actuală, românii au ajuns să reprezinte minoritatea străină cea mai numeroasă din Italia și din Spania, în timp ce numărul total al românilor aflați peste hotare este estimat a fi între 2.5 și 3.5 milioane<sup>1</sup>. Conform datelor, România a fost țara cea mai afectată de mobilitatea forței de muncă, cu 7.3% din totalul populației emigrând către UE-15 în perioada 2004-2009<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> OECD, 2013. „Romania”. International Migration Outlook, OECD Publishing, disponibil la <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>

<sup>2</sup> Holland, Dawn et al., 2011. „Labour Mobility within the EU - The impact of Enlargement and Transitional Arrangements”, *NIESR Discussion Paper No. 379*, National Institute of Economic and Social Research, disponibil la <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1108&furtherNews=yes>

## Bariere legale – cui folosesc?

Ridicarea restricțiilor de pe piața muncii la 1 ianuarie 2014 a generat o serie de dezbateri în jurul unor măsuri sau condiții speciale pe care unele guverne naționale vor să le introducă pentru cetățenii români și bulgari și care ar afecta dreptul la liberă circulație, dreptul la beneficii sociale etc.

Totuși, **analiza efectelor măsurilor tranzitorii de restricționare a accesului muncitorilor români și bulgari ne arată că impactul acestora este atât limitat, cât și contraproductiv.** Dacă observăm evoluția fluxurilor migratorii din 2002 până în prezent, vom remarca că factorii care determină intensificarea sau stagnarea acestor fluxuri sunt de natură economică și socio-culturală și nu legală. Cel mai clar exemplu în acest sens este cazul Spaniei și al Italiei, *în care ritmul de creștere al numărului românilor rezidenți a fost semnificativ mai mare înaintea eliminării restricțiilor decât ulterior acestui moment* (vezi **Tabel/Grafic 1**).

Spania a decis ca începând cu 1 ianuarie 2009 să nu prelungească moratoriul care impune restricții pe piața muncii, iar acest

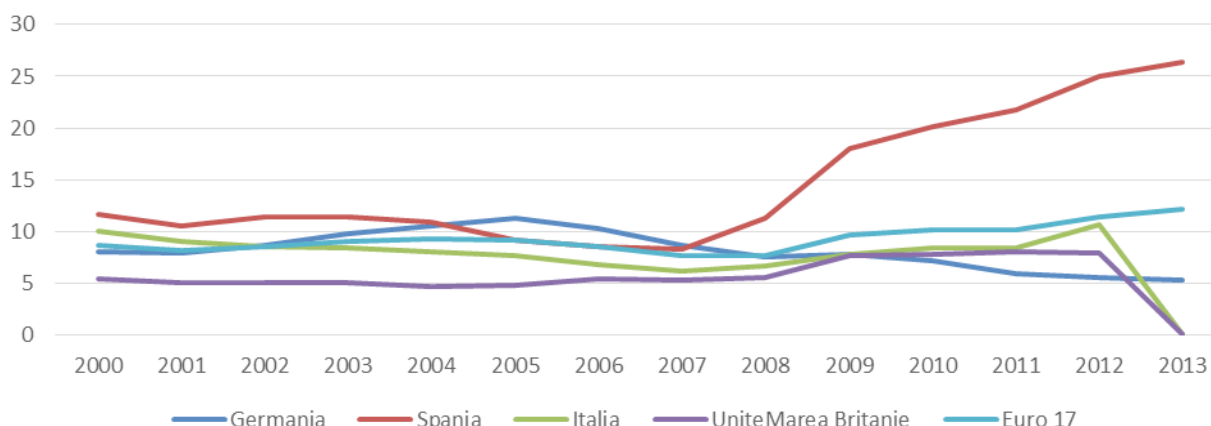
lucru nu a adus cu sine o explozie a numărului de români sosiți. Din contră, ritmul de creștere al comunității românești din Spania a fost mult mai lent față de perioada anterioară (2007-2008). În vara anului 2011, Spania decide să reintroducă restricții temporare pentru muncitorii români și bulgari, justificându-și măsura prin șomajul ridicat din rândul spaniolilor (peste 20%). E adevărat că începând cu acel an (2011), numărul românilor din Spania a stagnat, dar e la fel de adevărat că exact același fenomen s-a produs și în Italia în perioada respectivă, iar Italia, la acea dată, tocmai anunțase eliminarea restricțiilor pentru români și bulgari. În pofida liberalizării circulației forței de muncă, la sfârșitul anului 2012, în Italia erau aproximativ un milion de români, comparativ cu 997.000 în 2011 sau 968.000 în 2010. În concluzie, după 2011 cele două destinații majore ale migrației românești – Spania și Italia – au cunoscut evoluții similare, chiar dacă politicile lor au fost foarte diferite. Prin urmare, este greu de stabilit orice legătură între restricțiile provizorii impuse României și Bulgariei (UE-2) și magnitudinea

Grafic 1/Tabel 1: Evoluția numărului de români în Spania și Italia între 2002-2013

Anul	Spania	Italia
2002	67.279	95.834
2003	137.347	239.426
2004	207.960	-
2005	317.336	270.845
2006	401.159	342.200
2007	603.889	625.278
2008	718.844	796.477
2009	751.688	887.763
2010	840.682	968.576
2011	912.526	997.000
2012	918.133	1 mil.
2013	925.140 (la 30 iunie 2013)	-

Sursa: pentru Spania pentru perioada 2002-2006 de la Instituto Nacional de Estadísticas, [www.ine.es](http://www.ine.es), pentru perioada 2007-2013 de la Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <http://extranjeros.empleo.gob.es>; pentru Italia: Dossier Immigrazione, [www.caritas.it](http://www.caritas.it)

Grafic 2: Șomajul în principalele țări gazdă și UE-17 între 2002-2013



Sursa: Eurostat

fluxurilor de migrație dinspre acestea. Din contră, se pare că restricționarea liberei circulații are mai curând efecte negative colaterale, cum ar fi creșterea muncii informale<sup>3</sup>.

### Impactul asupra pieței muncii

Din punctul de vedere al țărilor gazdă, principalul efect negativ anticipat pe piața muncii este scăderea nivelului salarial (*dumping*-ul social) și creșterea șomajului în rândul lucrătorilor autohtoni. Surplusul de forță de muncă ieftină ar induce o competiție mai strânsă pe piața muncii (între imigranți și autohtoni), având ca rezultat o scădere a nivelului salariilor. Totuși, studiile despre impactul mobilității după cele două valuri de extindere ale UE (2004 și 2007) nu susțin această ipoteză și arată că impactul asupra salariilor a fost insignifiant<sup>4</sup>. Unele

analize<sup>5</sup> demonstrează că salariile în UE-15 au scăzut, în medie, cu doar 0.24%, iar impactul pe termen lung este de 0.28%. Pentru țările care au atras fluxuri mai mari de imigranți din UE-2, cum ar fi Spania și Italia, efectul asupra salariilor a fost mai puternic, dar, totuși, sub 1% (-0.7).

În ceea ce privește șomajul, experiența extinderii din 2004 ne arată că nu există efecte negative substanțiale în țările de destinație (vezi **Grafic 2**). Șomajul nu a crescut. Din contră, în state precum Germania, șomajul s-a diminuat după 2004<sup>6</sup>. Impactul mobilității din UE-2 asupra șomajului din UE-15 este limitat pe termen scurt – între 0.03% și 0.5% – și aproape inexistent pe termen lung : 0.01%<sup>7</sup>.

De asemenea, evoluția ratei locurilor de muncă vacante din țările de destinație ne

<sup>3</sup> Comisia Europeană, 2011. „Final report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania”, disponibil la <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:76uWLVUA3jMJ:ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D7204%26langId%3Den+%&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=ro>

<sup>4</sup> Brücker, Herbert et al., 2009. „Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements”, Final Report (IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw), *European Integration Consortium*; Gilpin, et al., 2006. „The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market”, Working Paper No. 29, *Department of Work and Pensions*; Banchflower, D. G., J.

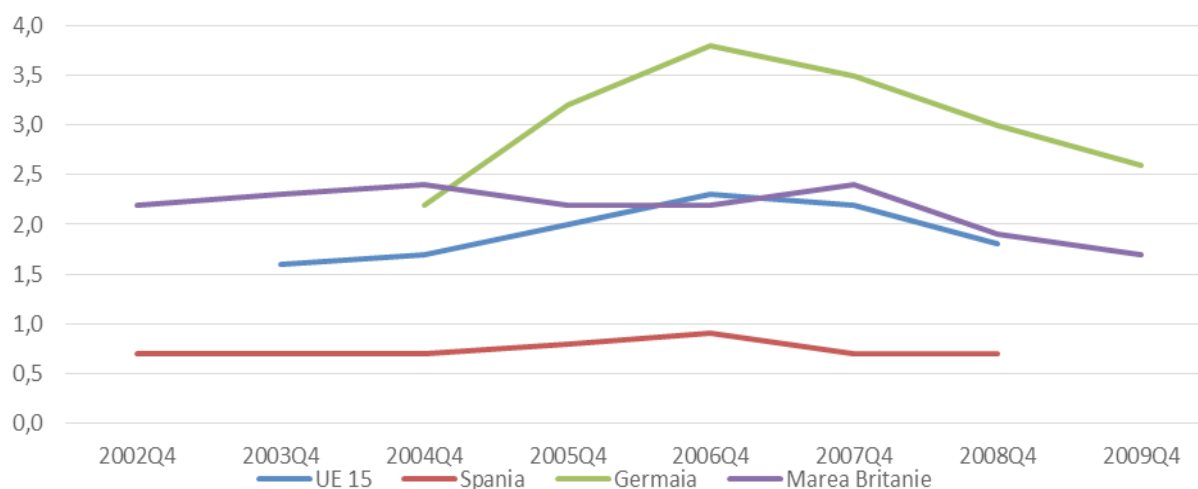
Saleheen, C. Shadforth, 2007. „The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy”, *IZA Discussion Paper No. 2615*; Lemos, S, J. Portes, 2008. „New Labour? The Impact of Migration from Central and Eastern European Countries on the UK Labour Market”, *IZA Discussion Paper No. 3756*.

<sup>5</sup> Brücker, H. et al., 2009. „Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements”, Final Report (IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw), *European Integration Consortium*.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Holland, Dawn et al., 2011. „Labour Mobility within the EU: The impact of Enlargement and Transitional Arrangements”, *NIESR Discussion Paper No. 379*, National Institute of Economic and Social Research.

Grafic 3: Evoluția ratei locurilor de muncă vacante din UE-15 între 2002-2009



Sursa: Eurostat

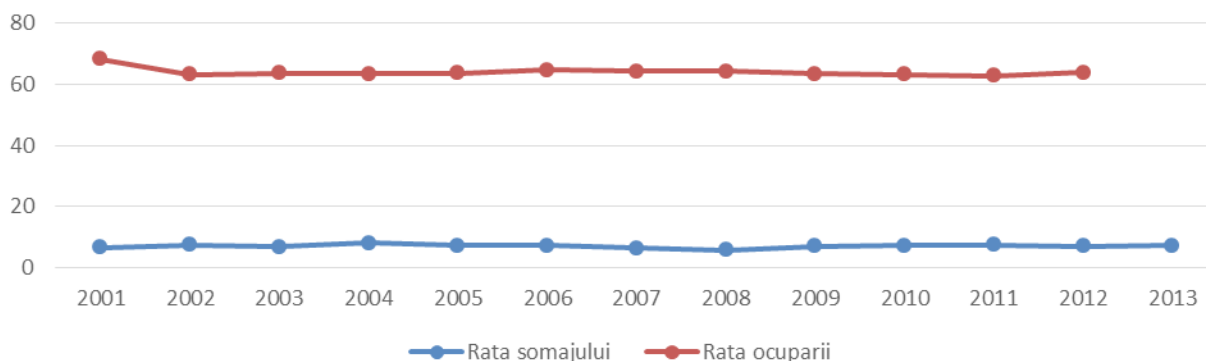
arată că primul val de extindere nu a atras după sine o scădere a numărului locurilor de muncă disponibile, ba chiar din contră – numărul acestora a crescut ușor după 2004 (vezi **Grafic 3**). E adevărat că imediat după 2007 rata locurilor de muncă vacante s-a micșorat, dar, întrucât acest moment coincide cu instalarea recesiunii economice, stabilirea unei relații de cauzalitate între această scădere și aderarea României și Bulgariei ar fi lipsită de acuratețe.

În țările de origine efectul scontat asupra piețelor muncii este, de regulă, scăderea șomajului, apariția unei penurii de forță de muncă și creșterea nivelului salarial, cel puțin în sectoarele în care se înregistrează deficite de forță de muncă. În cazul României, această ipoteză se confirmă doar parțial: pe de o parte, șomajul a scăzut și ocuparea a crescut începând cu anul 2001, când au fost eliminate vizele de călătorie pentru români (vezi **Grafic 4**). Totodată, au crescut salariile: salariul minim în România s-a triplat în intervalul 2002-2012 (de la 50 la 161 euro, conform Eurostat). Totuși, stabilirea unei relații de cauzalitate între migrație și evoluțiile pozitive ale ratei de ocupare și ale nivelului salarial este un demers riscant. Evoluțiile

de pe piața muncii din noile țări membre ale UE sunt determinate mai ales de factori economici și structurali, iar impactul migrației asupra acestor evoluții e destul de limitat<sup>8</sup>. Un alt efect anticipat – penuria de forță de muncă – nu se confirmă în totalitate pentru România. La nivel agregat, avem o ușoară creștere a numărului de locuri vacante imediat după aderarea la UE în 2007 (vezi **Grafic 5**). Pe de altă parte, dacă ne uităm la sectorul construcțiilor, dinspre care se știe că s-a migrat masiv, observăm că, într-adevăr, numărul locurilor vacante este mai mare decât media pe economie până în preajma anului 2007, când se înregistrează o scădere (comparativ cu 2005). Această scădere se va accentua puternic după 2008, cel mai probabil din cauza crizei economice. Asta nu face decât să confirme ipoteza că evoluțiile de pe piața muncii – atât pozitive, cât și negative – sunt determinate în primul rând de factori economici și structurali, iar impactul mobilității forței de muncă asupra acestor evoluții e nesemnificativ. Pe de altă parte, chiar dacă

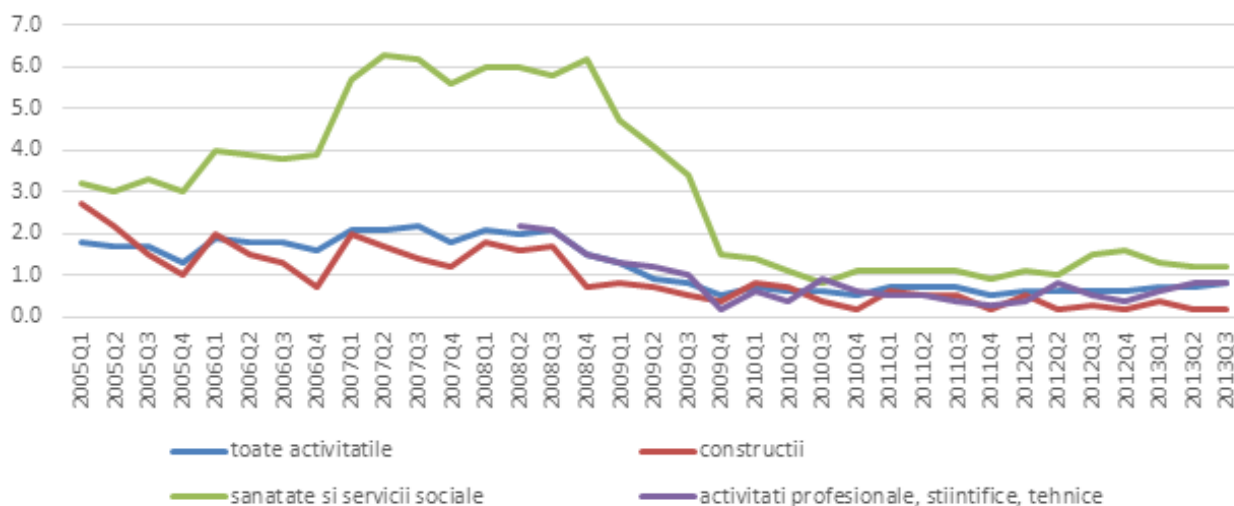
<sup>8</sup> Rutkowski, Jan, 2007. „Labor Markets in EU8+2: From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Workers”, *World Bank EU 8+2 Regular Economic Report Special Topic*, disponibil la [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1021686](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1021686)

Grafic 4: Evoluția ratei șomajului și a ocupării în România între 2001-2013



Sursa: Eurostat

Grafic 5: Evoluția ratei locurilor de muncă vacante în România per total/pe sectoare de activități între 2005-2013



Sursa: Eurostat

ne-am fi confruntat cu o penurie de forță de muncă, nu trebuie să presupunem că aceasta ar fi avut necesarmente consecințe negative. Unele studii<sup>9</sup> demonstrează că efectele negative ale penuriei forței de muncă asupra țărilor din Estul Europei sunt neclare. Deficitul de forță de muncă în anumite sectoare a antrenat o creștere a salariilor în respectivele sectoare, în timp ce majoritatea locurilor de muncă afectate de acest deficit nu necesitau o calificare foarte înaltă, astfel

<sup>9</sup> Benton, Meghan, Petrovic, Milica, 2013. „How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union”, *Migration Policy Institute Europe*, disponibil la <http://www.migrationpolicy.org/research/how-free-free-movement-dynamics-and-drivers-mobility-within-european-union>

încât formarea de resurse umane nu a presupus costuri foarte mari.

Un alt posibil aspect negativ legat de efectele emigrației este exodul creierelor (*brain drain*). În cazul României, dimensiunea reală a fenomenului e greu de evaluat cu exactitate, dar suprapunerea datelor din mai multe surse ne arată că amploarea fenomenului este mai curând limitată. Conform recensământului din anul 2011, dintre cei 385.729 de români care au lucrat în străinătate pentru o perioadă mai scurtă de un an, mai puțin de 10% erau persoane cu educație superioară. Același lucru e confirmat și de statisticile Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM), conform cărora

**Tabel 2: Distribuția după nivelul de educație a cetățenilor mobili sosiți recent (mai puțin de 3 ani) și economic activi, după naționalitate (% din total)**

Nivel de educație	UE-2		UE-8		Spania, Italia, Portugalia		Toate naționalitățile	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2001
Jos	35	29	18	23	15	16	22	20
Mediu	51	47	64	49	32	28	52	39
Superior	14	24	18	28	52	57	26	40

Sursa: Comisia Europeană, *EU Employment and Social Situation, Quarterly Review*, 2012

mai mult de 70% dintre locurile de muncă intermediare în anul 2012 erau în agricultură sau alte ocupații care nu necesitau calificare<sup>10</sup>. Rapoartele CE ne arată și ele că majoritatea emigranților din UE-2 au un nivel scăzut de pregătire: 40% sunt concentrați în sectoare ce necesită un nivel jos de pregătire, 53% în sectoare ce necesită un nivel mediu și doar 7% în sectoare ce necesită calificări superioare<sup>11</sup>. Trebuie să menționăm, însă, că această concentrare în anumite sectoare nu denotă cu necesitate nivelul de pregătire al lucrătorilor mobili, ci doar distribuția lor pe sectoare de activități. Alte studii<sup>12</sup> scot în evidență faptul că ponderea lucrătorilor mobili cu educație superioară din UE-2 este cu mult mai mică decât a celor din UE-8 sau din țări precum Spania și Italia, deși este în creștere (vezi **Tabel 2**)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Pescaru, Constantin, 2013. „În ce țări își caută de muncă românii – Care sunt domeniile preferate, *Ziare.com*, disponibil la <http://www.ziare.com/locuri-de-munca/munca-strainatate/in-ce-tari-isi-cauta-de-munca-romanii-care-sunt-domeniile-preferate-1245486>

<sup>11</sup> Comisia Europeană, 2011. „Final report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania”.

<sup>12</sup> Brücker, Herbert et al., 2009. „Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements”, Final Report (IAB, CMR, FRDB, GEP, WIFO, wiiw), *European Integration Consortium*; Holland, Dawn et al., 2011. „Labour Mobility within the EU: The impact of Enlargement and Transitional Arrangements”, *NIESR Discussion Paper No. 379*, National Institute of Economic and Social Research.

<sup>13</sup> Vezi și Kahanec, Martin, 2012. „Labor Mobility in an Enlarged European Union”, *Central European Univer-*

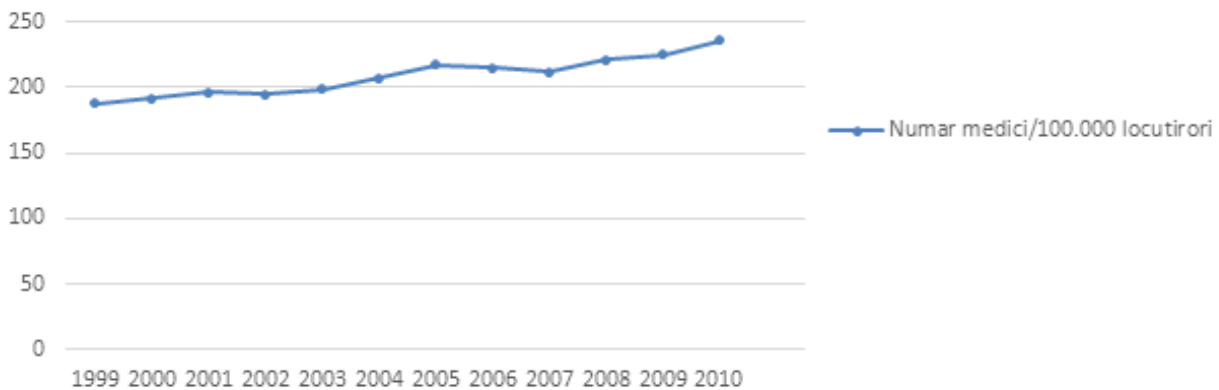
Indiferent de proporțiile fenomenului de migrație a creierelor, datele disponibile nu justifică ipoteza unei penurii grave de cadre specializate în România, cauzate de acest tip de migrație: în perioada 2007-2013 numărul locurilor vacante în activități profesionale, de cercetare sau tehnice a fost comparabil cu media națională (vezi **Grafic 5**). Se pare că, în realitate, plecarea specialiștilor nu a generat o penurie severă de cadre specializate, iar motivul plecării acestora din țară ține atât de nivelul de salarizare, cât și de lipsa unei cereri adecvate și suficiente pentru serviciile oferite de ei pe piața forței de muncă de la noi.

Un caz aparte, intens mediatizat, îl reprezintă plecarea în străinătate a medicilor/cadrelor medicale. Nu există<sup>14</sup> nici un fel de statistici oficiale românești care să ofere o evaluare exactă a dimensiunii fenomenului. În 2007 numărul de locuri vacante în sectorul medical s-a dublat față de 2005 (vezi **Grafic 5**), cererea de personal în domeniu ajungând să fie triplă față de media națională. Către finele anului 2009 numărul locurilor vacante s-a contractat brusc și dramatic, rezultat al politicilor de personal din

*sity, IZA and CELSI Discussion Paper No. 6485*, disponibil la [http://www.iza.org/MigrationHandbook/07\\_Kahanec\\_Labor%20Mobility%20in%20an%20Enlarged%20European%20Union.pdf](http://www.iza.org/MigrationHandbook/07_Kahanec_Labor%20Mobility%20in%20an%20Enlarged%20European%20Union.pdf)

<sup>14</sup> Conform Colegiului Medicilor din România (CMR), în total, în perioada 2008-2013, numărul certificatelor profesionale curente pentru a putea lucra în străinătate, solicitate CMR, se ridică la 13.872.

Grafic 6: Evoluția numărului medici la 100.000 locuitori în România între 1999-2010



sectorul bugetar. În pofida acestor oscilații, numărul de medici la sută de mii de locuitori a crescut constant începând cu 1999, inclusiv în perioada politicilor de austeritate și a restructurărilor din sectorul public (vezi **Grafic 6**). Trebuie subliniat că în ciuda acestei tendințe crescătoare, România se află în continuare la coada clasamentului statelor membre ale UE în privința numărului de medici care revin la sută de mii de locuitori.

Este de luat în calcul posibilitatea unei creșteri a mobilității specialiștilor, ca urmare a ridicării restricțiilor de pe piața muncii. O analiză<sup>15</sup> a datelor privind recrutările din România relevă faptul că angajatorii britanici au anunțat în prima lună a anului, imediat după ridicarea restricțiilor pentru muncitorii români și bulgari, peste 10.000 de locuri de muncă pentru români (prin intermediul Tjobs), cu 60% mai multe comparativ cu perioada corespunzătoare din 2013. Dintre noile anunțuri, 22.8% sunt pentru cadre medicale din România. Pe de altă parte, datele statistice<sup>16</sup> ne arată că rata

de revenire a lucrătorilor mobili români și bulgari din Germania este foarte mare, ceea ce ar putea să însemne că o parte din cei ce pleacă o fac doar pentru o perioadă limitată de timp: rata migrației de revenire din Germania în România se ridică în 2013 la 20% (de la 50.265 în 2012 la 60.450 în 2013). Trebuie subliniat, însă, că în pofida efectelor insignifiante sau chiar pozitive asupra pieței muncii din România, pe care le-am descris mai sus, **plecarea masivă a forței de muncă reprezintă o pierdere netă de capital uman care ar putea fi altminteri valorificat**. Evident, în condițiile în care piața muncii din România nu are capacitatea de a absorbi forța de muncă disponibilă, mobilitatea lucrătorilor este soluția cea mai rezonabilă, cea mai simplă și cea mai eficientă în contextul dat. Cu toate acestea, mobilitatea este, în acest caz, doar răul cel mai mic și nu este nici pe departe soluția cea mai indicată, bună *per se*, pentru o țară: **o strategie de retenție și de incluziune pe piața muncii din țară a capitalului uman ar fi mult mai profitabilă și ar produce valoare adăugată mult mai mare pentru economie și societate decât exportul actual de forță de muncă**. Unele estimări arată că dacă 2.5 milioane dintre românii aflați la muncă în străinătate ar lucra în România pe un salariu mediu net de 340 de euro pe lună, masa salarială totală ar crește cu 18.5

<sup>15</sup> Elgot, Jessica, 2014. „Romanians aren't the ones keen on coming here... but British businesses are desperate for them”, *Huffington Post*, disponibil la [http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/02/12/romanian-immigration\\_n\\_4772804.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/02/12/romanian-immigration_n_4772804.html)

<sup>16</sup> Evans, Alex, Bristow, Tom, „Thousands exist Germany for Bulgaria and Romania”, *The Local*, disponibil la <http://www.thelocal.de/20140224/thousands-bulgarians-and-romanas-leave-germany-each-month>

miliarde de euro pe an, până la peste 50 de miliarde de euro anual<sup>17</sup>.

### Impactul demografic și asupra sistemelor sociale

Îmbătrânirea și declinul populației sunt aduse frecvent în discuție când vine vorba de migrație. Se consideră că aceasta accentuează problemele demografice în țările de origine și oferă soluții (parțiale) la această problemă în țările de destinație. Totuși, doar mobilitatea intra-europeană și în special mișcările de populație dinspre Estul Europei către Vestul și Nordul acestuia nu influențează semnificativ tendințele demografice din țările de destinație – principalul factor de contracarare a efectelor demografice negative îl reprezintă migrația externă, din afara UE<sup>18</sup>. Proiecțiile statistice ne arată că pe termen lung mobilitatea dinspre statele Europei de Est nu poate reprezenta o soluție pentru îmbătrânirea populației din țările Europei de Vest.

În ceea ce privește impactul asupra sistemelor sociale, există suficientă literatură care demonstrează că așa numitul „turism social” e doar un mit nesusținut de fapte: în intervalul 1993-2002 în nici o țară din UE nu a putut fi stabilită vreo legătură între beneficiile de șomaj/ajutoarele sociale și creșterea atractivității pentru migrație<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Mihai, Adelina, 2012. „Economia românească pierde 20 de miliarde de euro pe an din migrația angajaților în străinătate”, *Ziarul Financiar*, disponibil la <http://www.zf.ro/analiza/economia-romaneasca-pierde-20-de-miliarde-de-euro-pe-an-din-migratia-angajatilor-in-strainatate-9967771>

<sup>18</sup> Bonin, Holger et al., 2008. „*Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*”, *IZA Research Report No. 19*, Expertise for the European Commission, disponibil la [http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_19.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_19.pdf)

<sup>19</sup> Giulietti, Corrado et al., 2011. „Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU”, *IZA Discussion Paper No. 6075*, disponibil la <http://ftp.iza.org/dp6075.pdf>; Jobelius, Matthias, Stoiciu, Victoria, 2014. „Die Mär vom ‘Sozialtourismus’ Zuwanderung rumänischer Staatsbürger nach Deutschland und in

Doar un foarte mic procent dintre muncitorii mobili din UE – între 0,7 % și 1% - sunt inactivi, iar marea majoritate (79%) trăiesc în gospodării active și au o probabilitate mai mare de a fi ocupați decât populația nativă<sup>20</sup>. Care este însă efectul asupra țărilor de origine? Pe termen scurt, în pofida plecărilor masive din România, în special a populației tinere, datele statistice nu par să susțină ipoteza unei creșteri a raportului de dependență între pensionari și populația activă (*dependency ratio*). În România, raportul de dependență a crescut într-un ritm similar cu cel din alte țări europene sau media UE-17 (în principal țări de destinație; vezi **Grafic 7**). Pe termen lung, însă, mobilitatea forței de muncă va pune presiune pe structura demografică a populației și, respectiv, pe finanțele publice și sistemul social românesc<sup>21</sup>. Conform proiecțiilor Eurostat, până în anul 2045, rata de dependență în România va rămâne inferioară mediei europene, după care va înregistra o curbă puternic ascendentă (vezi **Grafic 8**). În acest context, intensificarea mișcărilor de populație dinspre România către Vestul Europei va accentua problemele demografice existente. Cu toate acestea, susțin unii autori<sup>22</sup>, nu e cazul să dramatizăm efectele demografice ale migrației, întrucât mobilitatea transfrontalieră nu poate influența substanțial structura de vârstă a populației, care e determinată în primul rând de rata mortalității și rata fertilității. Principalul efect al migrației

---

andere EU-Mitgliedsländer”, *Perspektive*, Friedrich-Ebert-Stiftung, disponibil la <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10467.pdf>

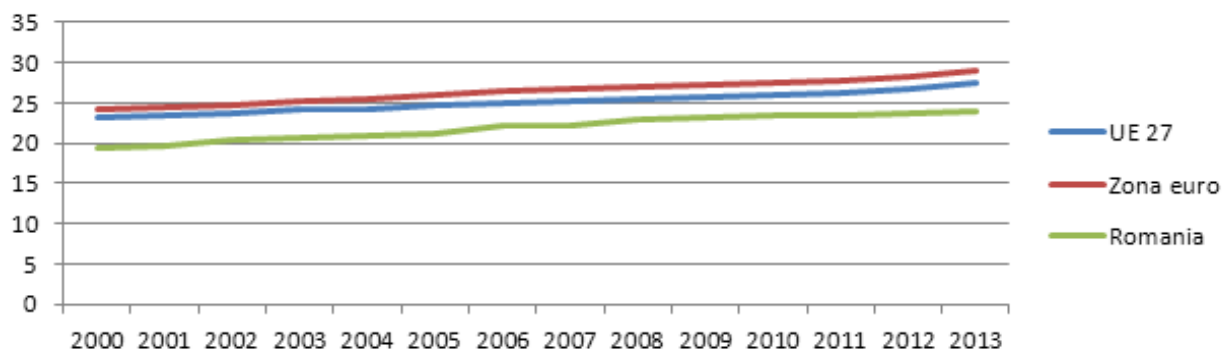
<sup>20</sup> Chiar dacă rata șomajului tinde să fie mai mare printre muncitorii mobili, ceea ce e explicabilă prin structura de vârstă și faptul că sunt mai mulți migranți care se încadrează în categoria de vârstă 15-64 de ani decât cetățeni nativi.

<sup>21</sup> Comisia Europeană, 2011. „Final report from the Comission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania”.

<sup>22</sup> Bonin, Holger et al., 2008. „*Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*”, *IZA Research Report No. 19*, Expertise for the European Commission.

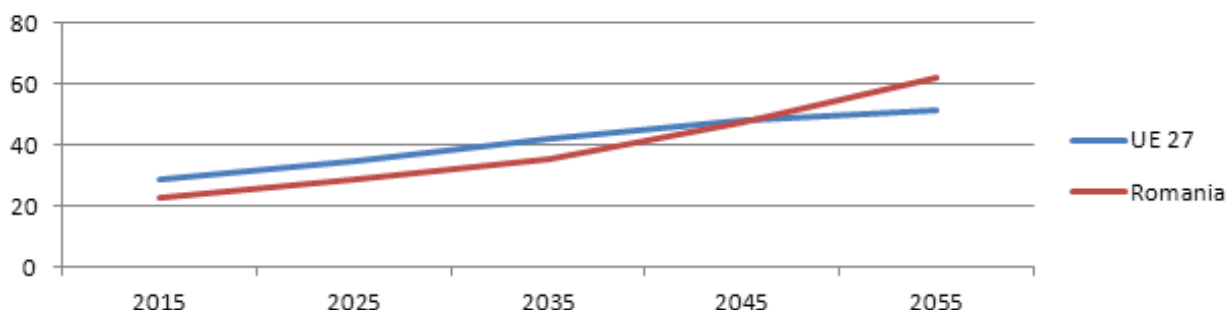


Grafic 7: Evoluția ratei de dependență între 2000-2013



Sursa: Eurostat

Grafic 8: Proiecții ale evoluției ratei de dependență între 2015-2055



Sursa: Eurostat

este asupra numărului/dimensiunii populației - dar o scădere a populației nu înseamnă neapărat o pierdere de beneficii sociale în termeni *per capita*. Pentru a contrabalansa efectele negative ale mobilității și pentru a echilibra raportul între pensionari și forța de muncă ocupată e nevoie de politici eficiente pe piața muncii, care să acorde atenție integrării în muncă atât a tinerilor sub 25 de ani, cât și a persoanelor vârstnice (pentru a amâna ieșirea din câmpul muncii).

### Impactul asupra dezvoltării

Mai multe studii<sup>23</sup> demonstrează că impactul mobilității dinspre Europa de Est spre UE-15 este esențialmente pozitiv. **În perioada 2004-2009 mobilitatea dinspre Romania și Bulgaria a dus la o creștere agregată a PIB-ului în UE-15 de 0.34%**. Impactul cel mai important a fost asupra țărilor care au reprezentat destinațiile preferate pentru muncitorii români și bulgari: impactul pe termen lung asupra PIB-ului Italiei este de 0.93% și asupra PIB-ului Spaniei de 1.33%. **În schimb, pentru țările de origine**

<sup>23</sup> D'Auria, Francesca, et al. 2008. „Economic impact of migration flows following the 2004 EU enlargement process – A model based analysis”, *Directorate General Economic and Financial Affairs, Economic Papers* 349, disponibil la [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13389\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13389_en.pdf); Brücker, Herbert et al., 2009. „Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements”, Final Report (IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw), *European Integration Consortium*.

**efectul asupra dezvoltării este clar negativ: pe termen lung, impactul asupra tarii noastre este de -8.52% din PIB. Impactul pe termen lung asupra PIB/per capita este, însă, mult mai mic: -0.89%<sup>24</sup>.**

Remitențele pot compensa parțial efectele negative ale mobilității asupra creșterii<sup>25</sup>. Rezultatele unei simulări efectuate pe un grup din țările care au aderat la UE în 2004 conduc la concluzia că remitențele au un impact pozitiv semnificativ în țările de origine și un efect negativ marginal asupra țărilor gazdă – puterea de cumpărare a sumelor tranzacționate este mai mică în UE-15 decât în Polonia, Ungaria sau Cehia (țările incluse în simulare). Se mai arată că în 2009, impactul cumulat al mobilității asupra PIB-ului Poloniei (care a fost de 0.64%) ar fi fost de -0.41% în absența remitențelor<sup>26</sup>. **Estimăm că în cazul României impactul remitențelor asupra PIB e și mai substanțial: deși în cifre absolute volumul remitențelor este mai mic decât în cazul Poloniei, remitențele au o pondere mai mare ca procent din PIB.** Scăderea volumului transferurilor începând cu 2008 arată însă și cât de volatile sunt aceste fluxuri de bani. Prin dependența sa de transferuri de bani din străinătate și de alte genuri de import de capital, economia României este extrem de expusă, mai ales atunci când economiile altor țări trec prin criză<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Holland, Dawn et al., 2011. „Labour Mobility within the EU: The impact of Enlargement and Transitional Arrangements”, *NIESR Discussion Paper No. 379*, National Institute of Economic and Social Research.

<sup>25</sup> Comisia Europeană, 2011. „Final report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania”.

<sup>26</sup> Holland, Dawn et al., 2011. „Labour Mobility within the EU: The impact of Enlargement and Transitional Arrangements”, *NIESR Discussion Paper No. 379*, National Institute of Economic and Social Research.

<sup>27</sup> Jobelius, Matthias, Stoiciu, Victoria, 2014. „Die Mär vom ‘Sozialtourismus’ Zuwanderung rumänischer Staatsbürger nach Deutschland und in andere EU-Mitgliedsländer”, *Perspektive*, Friedrich-Ebert-Stiftung; Stănculescu, Manuela, Stoiciu, Victoria, 2012. „Impactul crizei economice asupra migrației forței de muncă

Prin urmare, **orice strategie de dezvoltare a României trebuie să acorde o atenție deosebită efectelor negative pe care mobilitatea forței de muncă le are asupra dezvoltării și să caute modalități de compensare a acestor pierderi, pe de o parte, și de limitare și retenție a forței de muncă, pe de altă parte.** De asemenea, un alt element de care trebuie ținut cont este **rata înaltă de economisire a românilor în țările de destinație:** 40% față de maximum 23-35%, cât este în alte țări de origine din regiune. La 1.329.000 gospodării de migranți, un total estimat al economiilor realizate într-un an (septembrie 2010-septembrie 2011) ne indică o sumă de aproape 12 miliarde euro<sup>28</sup>. **Aceste economii au un uriaș potențial de investiții care trebuie valorificat prin acordarea de stimulente în țările de origine și crearea unui mediu de afaceri adecvat.**

#### Concluzii și recomandări:

1. Mobilitatea în interiorul UE are efecte pozitive asupra dezvoltării țărilor gazdă. Soluțiile la problemele pe care le ridică mobilitatea în unele țări de destinație trebuie căutate în zona politicilor de incluziune socială și a unei mai bune respectări a legislației muncii, nu în introducerea de bariere legislative a căror eficacitate e minimă, dar care riscă să limiteze impactul pozitiv pe care mobilitatea îl are asupra economiilor acestor țări;
2. Dacă există efecte negative ale mobilității, acestea se regăsesc mai curând în cazul țărilor de origine – e vorba mai ales de impactul asupra dezvoltării, de pierderea

din România”, Friedrich-Ebert-Stiftung, disponibil la [http://www.fes.ro/media/publications/Carte\\_migratiei\\_EN\\_final.pdf](http://www.fes.ro/media/publications/Carte_migratiei_EN_final.pdf)

<sup>28</sup> Fundația Soros, International Agency for Source Country Information, 2011. „Maximizarea impactului fenomenului migrației asupra dezvoltării”, disponibil la [http://www.soros.ro/sites/default/files/IASCI\\_rezummat%20studiu.pdf](http://www.soros.ro/sites/default/files/IASCI_rezummat%20studiu.pdf)

capitalului uman și de adâncirea problemelor demografice pe termen lung. Chiar dacă sunt negative, aceste efecte nu sunt catastrofale și nu justifică o dramatizare a situației la nivelul discursului public, dar nici nu trebuie ignorate. Prin intermediul unor politici publice adecvate pot fi imaginabile soluții care să compenseze pierderile generate de fenomenul mobilității în țările de origine;

3. Efectele mobilității asupra structurii demografice sunt limitate și se vor resimți abia pe termen lung, dar cu toate acestea e nevoie să se urmărească de pe acum contrabalansarea consecințelor dezechilibrelor demografice în special prin politici de ocupare care să crească ponderea populației ocupate și să integreze pe piața muncii categorii sociale care azi sunt marginalizate (cum ar fi tinerii până în 25 de ani sau persoanele cu vârsta de peste 55 de ani). Riscurile demografice pot fi contrabalansate printr-o piață a muncii incluzivă;
4. Majoritatea banilor din remitențe merg în acest moment în consum, stimulând cererea agregată și compensând în acest fel, chiar dacă parțial, efectele negative pe care le are mobilitatea asupra dezvoltării economice. Cu toate acestea, doar stimularea consumului nu reprezintă o

strategie de dezvoltare economică sustenabilă. E nevoie de politici care să maximizeze potențialul de dezvoltare al remitențelor, dar și al economiilor făcute de migranți în țările gazdă, stimulând investirea banilor trimiși din străinătate în educația copiilor migranților (formarea de capital uman) sau în investiții private și dezvoltarea de afaceri;

5. Mobilitatea forței de muncă reprezintă o soluție avantajoasă în condițiile economice date, în care piața muncii nu are capacitatea de absorbție a întregii forțe de muncă existente. Cu toate acestea, retenția și includerea pe piața muncii a capitalului uman care migrează ar avea efecte mult mai benefice asupra dezvoltării, asupra economiei și asupra societății. Chiar dacă la nivel individual migranții au beneficiat din punct de vedere economic, la nivel agregat și macroeconomic pierderile de capital uman și forță de muncă influențează negativ dinamica dezvoltării. Mișcările de populație nu pot fi stopate, dar ele pot fi limitate și principalul instrument în acest sens este crearea de locuri de muncă interne și un set de politici salariale care să descurajeze propensiunea către migrație a cetățenilor români, crescând atractivitatea ofertelor de pe piața muncii din România.

## **AU CONTRIBUIT:**

---

Florin Cîțu

Lucian Davidescu

Valentina Dimulescu

Mădălina Doroftei

Răzvan Orășanu

Sorin Paveliu

Raluca Pop

Victoria Stoiciu (Fundația Friedrich Ebert)

### **Panel experți:**

Lucian Albu, Director, Institutul de Prognoză Economică; Radu Crăciun, Deputy general manager, Eureka SAFPP Romania; Lucian Davidescu, jurnalist, riscograma.ro; Doru Lionăchescu, președinte, Capital Partners; Cristian Pârvan, secretar general, Asociația Oamenilor de Afaceri din România; Dan Suciu, jurnalist economic; Ilie Șerbănescu, analist economic; Aurelian Dochia, analist financiar; Cătălin Păuna, Banca Mondială; Vasile Iuga, Country Managing Partner, PwC; Cezar Mereuță, Institutul de Prognoză Economică, Academia Română; Daniel Dăianu, Prim vicepreședinte, Autoritatea pentru Supraveghere Financiară; Valentin Ionescu, Președinte, Institutul Ordoliberal; Cristina Ana, Senior Associate & Head of the Structural Funds Practice Group, Țuca, Zbârcea și Asociații.

## **EDITOR:**

---

Alina Mungiu-Pippidi

## **ECHIPA EDITORIALĂ:**

---

Radu Bușneag

Simona Ernu

Adriana Iordache

Doina Lazăr

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS – THINK TANK FUND  
a susținut redactarea și tipărirea acestui raport.



Societatea Academică din România (SAR)

---

Strada Mihai Eminescu, nr. 61, București

Tel/Fax: 021 211 14 77

Email: [office@sar.org.ro](mailto:office@sar.org.ro)

<http://www.sar.org.ro>

**Societatea Academică din România (SAR)**

---

strada Mihai Eminescu nr 61, București

tel- fax 021 211 14 77

[office@sar.org.ro](mailto:office@sar.org.ro)

[www.sar.org.ro](http://www.sar.org.ro)