



Societatea Academică din România



Raport anual

ROMÂNIA ÎN 2011

**Criza s-ar putea încheia, dar
guvernarea rămâne slabă**



RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ

România în 2011

Societatea Academică din România (SAR)

NOTĂ

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

Alte rapoarte și publicații SAR la:

www.sar.org.ro

Inițiativele noastre anti-corupție la:

www.romaniacurata.ro

www.againstcorruption.eu

C riza se sa încheia probabil în 2011, însă ideea calității actului guvernării va bântui în continuare decidenții și publicul, în România și în Europa. Chiar societăți din “vecinătatea imediată” unde părea că nimic nu se întâmplă s-au înviorat brusc în ultima vreme. Responsabilitatea și integritatea în politică, sau eficiența administrației, sunt cruciale pentru atingerea obiectivelor progresiste ale Agendei 2020. Există semnale serioase că state nou membre slab guvernate, precum România, suferă pe toate aceste dimensiuni, ceea ce crează îndoieli în privința capacității lor de a se lupta cu corupția, a crea economii competitive, a-și echilibra piața muncii, a-și moderniza infrastructura de transport sau energie, sau măcar a absorbi eficace fondurile de coeziune. Clientelismul politic a reușit să supraviețuiască crizei, găsind noi căi de a parazita resursele publice, chiar dacă volumul total al acestora a mai scăzut. Acest raport conține o sumă de ilustrări a acestor probleme și sugerează remedii, în special prin eliminarea surselor de ineficiență și câștiguri ilicite.

Sumar

- 5. PROGNOZA SAR PENTRU 2011**
 - 8. DINCOLO DE PERCEPȚII: A DEVENIT GUVERNAREA MAI INTEGRĂ DUPĂ 2004?**
 - 27. MORȚI DE FOAME, CU BANII ÎN BUZUNAR: CEA MAI SLABĂ ABSORBȚIE DE FONDURI EU DIN EUROPA**
 - 36. CRIZA PE PIAȚA MUNCII: PROBLEMELE SALE TIND SĂ DEVINĂ PRINCIPALUL OBSTACOL PENTRU DEZVOLTAREA ECONOMICĂ**
-

Proгноza 2011

Nimic nou? Incertitudinea scade, avem macro-stabilizare, dar creșterea și optimismul rămân la nivel scăzut

Ce a ieșit din prognozele pe 2010?

Anul trecut a fost unul de coșmar pentru analiștii economici, în România și în lume. La noi, datorită incertitudinii și numeroaselor viraje în politica economică, puțini din cei care fac prognoze au scăpat cu onoarea intactă, dar unii au fost mai aproape de țintă decât alții.

SAR nu face excepție¹. Pe unii indicatori, cum ar fi deficitul bugetar (care a fost 6.58% la finalul anului) am fost mai preciși decât impozantul FMI: 6.1% am spus noi, 5.9% ei. La fel, panelul nostru de experți a fost mai aproape de valoarea reală a inflației (7.9%) decât Comisia Europeană și FMI – 4.2% noi, 3.5% ei – deși aici trebuie spus că toate estimările sunt departe de realitate, în special datorită creșterii TVA în mijlocul anului, măsură greu de anticipat.

Mult mai exacte au fost prognozele noastre pentru șomaj (8.4%, față de 8.2% cât a fost în realitate) față de cele ale guvernului (7.7%) sau Comisiei Europene (8.7%), ca să nu mai vorbim de versiunile catastrofice vehiculate de unele publicații

internaționale nău trecut pe vremea aceasta. La fel și pentru cursul

Principiile indicatori pe 2011

	Media	(min-max)
Creștere PIB, %	1.0	0.2 ÷ 1.6
Inflație, %	4.7	4.0 ÷ 5.5
Curs RON/ Euro, 31 Dec 2011	4.2	4.1 ÷ 4.3
Deficit bugetar, % PIB	4.7	4 ÷ 6
Deficit de cont, %	6.3	5.5 ÷ 7
Șomaj, Dec 2011, %	7.0	5.1 ÷ 8.5
Indicele bursier (BET) în 2011, %	15.8	5 ÷ 25
Prețuri imobiliare, Dec 11 / Dec 10, %	0.3	-10 ÷ 10

¹ "România 2010: Sfârșitul crizei, modelul grec și agenda reală de reformă", Raport anual SAR, feb 2010.

http://www.sar.org.ro/art/publicatii /pwr_ewr/raport_anual_de_analiza_si_prognoza_2010-436-ro.html

valutar: noi dădusem 4.1 RON/Euro, a ieșit 4.21 la sfârșitul lui decembrie, foarte departe de prognozele pesimiste de devalorizare accentuată care circulau. Prețurile imobiliarelor (-10%), care în România sunt greu nu doar de prezis, dar chiar și de măsurat, au ieșit în marja noastră de eroare (+/- 15%).

Toată lumea s-a înșelat în privința contracției economice survenite în 2010, inclusiv SAR. Paneliștii noștri văzuseră o creștere economică de 1.2% când de fapt a avut loc o contracție de -1.9%. Însă nici în această privință nu stăm așa rău prin comparație cu alții: la fel ca noi, FMI prognoza o creștere de 1.3% în februarie 2010; *Economist Intelligence Unit* dădea 1% cu plus. Aici trebuie recunoscut că guvernul României a fost mai realist, încorporând în bugetul pe 2010 o creștere mai modestă, de doar 0.5%. În tot cazul, nimeni la începutul anului trecut nu se aștepta la scăderea serioasă ce a urmat, estimările cu minus începând să apară doar pe la jumătatea intervalului.

Ce urmează?

Avem un singur motiv de satisfacție la acest nou început de an: volatilitatea prognozelor este vizibil redusă față de perioadele anterioare (vezi tabelul). Probabil că și abaterile față de realitate vor fi mai mici de această dată, de vreme ce nu mai așteptăm șocuri de *policy* ca cele de anul trecut. Asta e adevărat și pentru bursa de valori (ușor pe creștere, stimulată de listarea Fondului Proprietatea) sau pentru piața imobiliară (stagnantă).

Nimic nou pe frontul inflației, unde BNR a început din nou eforturile de încadrare în limitele stricte ale criteriilor Maastricht, sau pe cel al cursului valutar. În general paneliștii noștri tind să dea dreptate BNR în ce privește politica de curs valutar, adică în menținerea leului relativ stabil față de Euro.

La fel de stabil pare că va fi și trendul de reducere a deficitului bugetar, cel puțin atâta vreme cât actuala coaliție de guvernare nu-și pierde apetitul pentru macro-stabilitate. Șomajul va continua să se reducă, însă la fel se va întâmpla și cu rata de ocupare – un paradox pe care îl explicăm mai pe larg în ultima secțiune a acestui raport, și care nu prevestește nimic bun pentru economia românească.

Cum facem de fiecare dată, am pus paneliștilor noștri și **trei întrebări deschise**. A rezultat un consens destul de mare pe răspunsuri, în ciuda profilului profesional divers (public/privat; analiști/practicieni). Acest consens de opinie schițează deja o agendă rezonabilă de priorități pentru 2011.

A. Care sunt cele mai urgente măsuri economice pe 2011?

Ca substanță a politicilor, prioritățile sunt clare: restructurarea companiilor de stat (SOEs), care sunt în continuare opace și exploatate politic fără jenă (vezi capitolul rumător din raport) și, eventual, unde este cazul, pași fermi către privatizarea lor; accelerarea reală, nu retorică, a absorbției de fonduri UE (capitolul trei în raport).

Ultimul punct se leagă de chestiunea dureroasă a investițiilor în infrastructura publică, unde situația reală este chiar mai proastă decât crede opinia publică: suntem pe cale să pierdem fonduri importante pe unele programe, precum cel de Transport, și oricum stăm cel mai prost cu absorbția de fonduri de Coeziune dintre toate cele 27 de țări membre.

În termeni de proces, panelul nostru vede ca urgentă o mai bună coordonare a agendei guvernului la centru, unde în realitate prioritățile sunt foarte diluate. Poate că ar fi necesară crearea unei structuri centrale care să facă această coordonare, inclusiv pentru a pune cap la cap o Agendă de Competitivitate pentru România, în

oncordanță cu cea europeană (Agenda 2020).

Autoritatea fiscală (ANAF) trebuie reformată din temelii, datoriile statului față de privați trebuie reflectate real în situațiile fiscale și trebuie eşalonate la plată după un calendar previzibil și credibil. În fine, Codul Muncii în varianta schițată de guvern trebuie urgent pus în practică.

B. Care a fost cea mai gravă eroare făcută de guvern în 2010?

Aici este blamată nu atât o măsură sau alta a cabinetului Boc, cât atmosfera generală de imprevizibilitate decizională, cu amânări și neglijare inexplicabilă a unor probleme până în ultima clipă, când se ia peste noapte o decizie sub presiunea evenimentelor, iar uneori forma tehnică conține erori. Creșterea TVA, de exemplu, este văzută ca o idee nefericită, deși analiștii noștri sunt de acord că în momentul când a fost decisă, măsura era cu greu evitabilă. Ceea ce acuză ei este lipsa unui plan B pregătit dinainte, pentru previzibila anulare a reducerii pensiilor de către Curtea Constituțională. La fel, guvernul este criticat că nu s-a apucat de aceste tăieri de cheltuieli mai devreme, în 2009, astfel încât șocurile în 2010 să fie mai mici.

Mai este criticată și ideea de a reduce salariile în sectorul public cu un procent uniform, ceea ce generează stimulente perverse: puținele insule de competență se demotivează sau pleacă; tind să rămână în special cei fără alternative profesionale.

C. A procedat corect BNR că a apărat leul în această perioadă, sau ar fi trebuit să avem o devalorizare mai accentuată?

Cu o largă majoritate, paneliștii noștri consideră că BNR a procedat corect; doar unele asociații de afaceri ar fi dorit o devalorizare "pro-competitivitate" (cum era și de așteptat). Însă chiar și așa, alți analiști se îndoiesc de faptul că o asemenea măsură ar fi funcționat în realitate, dată fiind situația economică a României.

BNR este criticată doar pentru anumite semnale contradictorii pe care le-a dat în piață; sau pentru non-intervenția contra euro-izării pe ușa din dos a economiei românești, prin prețuri și credite denominate în Euro. 

SAR mulțumește următorilor colaboratori care au contribuit cu prognoze și sugestii la întocmirea acestei secțiuni: Lucian Albu, director, Institutul de Prognoză Economică; Bogdan Baltazar, consultant financiar; Nicolae Alexandru Chidesciuc, senior analist, ING Bank; Radu Crăciun, director investiții, Eureka; Aurelian Dochia, analist financiar; Cătălin Păuna, economist, Misiunea Băncii Mondiale; Anca Paliu, economist, biroul FMI; Cristian Pârvan, secretar general AOAR; Dragoș Pîslaru, director general GEA Consult; Dan Suciu, senior editor, Monney Channel.

Dincolo de percepții

A devenit guvernarea României mai integră după 2004?

România și Bulgaria au probleme în aderarea la spațiul Schengen, cea mai importantă în ochii publicului fiind corupția. Deși ambele țări s-au obligat să întărească statul de drept atunci când au semnat tratatul de aderare în 2005, totuși, atât observatorii, cât și indicatorii de guvernare bazați pe percepție, precum indicii de percepție a corupției IPC sau indicatorii de guvernare ai Băncii Mondiale indică puține îmbunătățiri. Această lucrare explorează politici reale cu indicatori bazați pe fapte concrete pentru a identifica progresul din domeniu – sau lipsa acestuia – începând cu anul 2004 și până în prezent.

Țările foste comuniste au pornit la drum pentru a adera la UE cu scoruri ale Transparency International sub cel mai de jos nivel al Europei de Vest iar cultura lor a fost adesea descrisă ca fiind în totalitate coruptă.² Studiile privind mita nu pot să surprindă în întregime natura sistemică a corupției est-europene, care este definită cel mai bine ca o guvernare prin norme particulariste³, adică prin folosirea discreționară a autorității în beneficiul unor grupuri

speciale sau al unor indivizi. O bună aproximare poate fi găsită în indicatorul „favoritism guvernamental” din studiul guvernării realizat de Forumul Economic Mondial. În ediția din 2009 nu se observă deosebiri mari pentru regiunea ex-comunistă, sugerând că diferențele țin mai degrabă de mărime decât de natură. Republica Cehă se află pe poziția 110 la capitolul favoritism guvernamental, Ungaria pe locul 112 iar România pe 113, mai rău decât Republica Kârgâză sau decât Kazahstan. Cu alte cuvinte, nici tranziția și nici aderarea la UE nu au reușit să restrângă capacitatea guvernului de a distribui beneficiile într-un mod particularist. Partidele politice, chiar și din cele mai avansate țări din regiune, par a realiza capacitatea și mobilizarea partidului în principal prin clientelism și exploatarea statului⁴. Avantajele pot fi structurate în patru categorii de bază:

- a. locuri de muncă în sectorul public
- sectorul public este extrem de politizat și fiecare partid aflat la guvernare ocupă cu proprii oameni

² William I. Miller, Ase B. Grødeland și Tatyana y. Koshechikina, „A Culture of Corruption? Coping with Government in Postcommunist Europe” (Central European University Press 2001).

³ Pentru o descriere completă a particularismului vezi Guillermo O'Donnell (1996), „Illusions about Consolidation”, *Journal of Democracy*, vol. 7, no.2, pp. 34-51.

⁴ Connor O'Dwyer (2006), „Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development”, Baltimore, Johns Hopkins University Press; Anna Grzymała-Busse (2007), „Rebuilding Leviathan : party competition and state exploitation in post-communist Europe”, Cambridge, New York, Cambridge University Press.

nu doar posturile politice, ci și pe cele de funcționari publici;

b. cheltuieli publice, precum achiziții publice, dar și planuri de salvare preferențiale, subvenții, transferuri guvernamentale către filialele regionale și locale și împrumuturi de la băncile de stat;

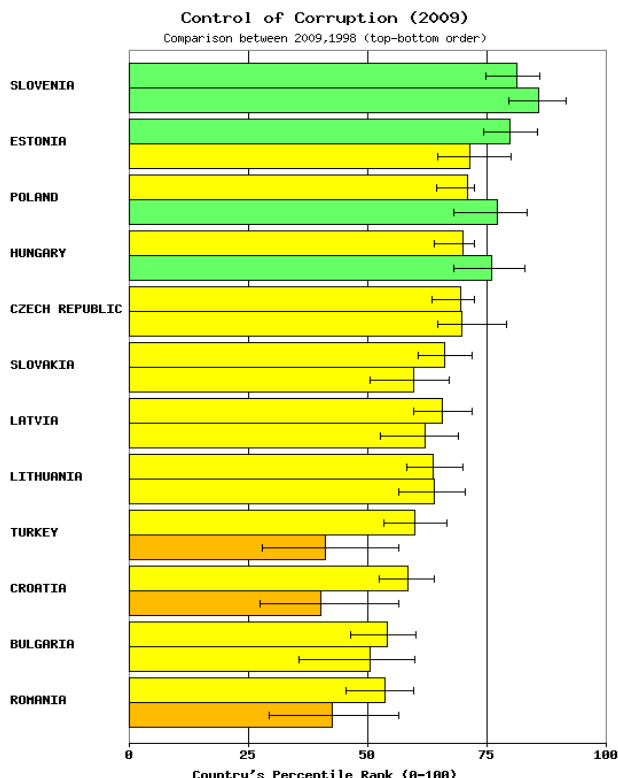
c. concesi și privatizări preferențiale din proprietatea statului; și

d. avantaje de piață sub forma reglementărilor preferențiale.

Din păcate dispunem de foarte puține informații sistematice cu privire la categoriile de mai sus, excepție făcând rapoartele de presă și câteva studii ocazionale limitate ca sector și timp, realizate de think-tank-uri. Singurul indicator care permite o comparație între 2004 și 2010 este Controlul Corupției (CC) al Băncii Mondiale care agregă scorurile de percepție din diferite surse experte (surse subiective), așadar un indicator comparabil cu Indicele de Percepție a Corupției calculat de Transparency International. Care face același lucru. Spre deosebire de IPC, totuși, CC este bazat pe o metodologie având două avantaje. Permite comparații de la un an la altul (lucru ce nu poate fi făcut cu IPC) și permite calcularea unei erori standard, reprezentând de fapt o măsură a distanței dintre diferite surse agregate privind o țară (surse care ar putea fi în dezacord cu privire la progres de la un an la altul).

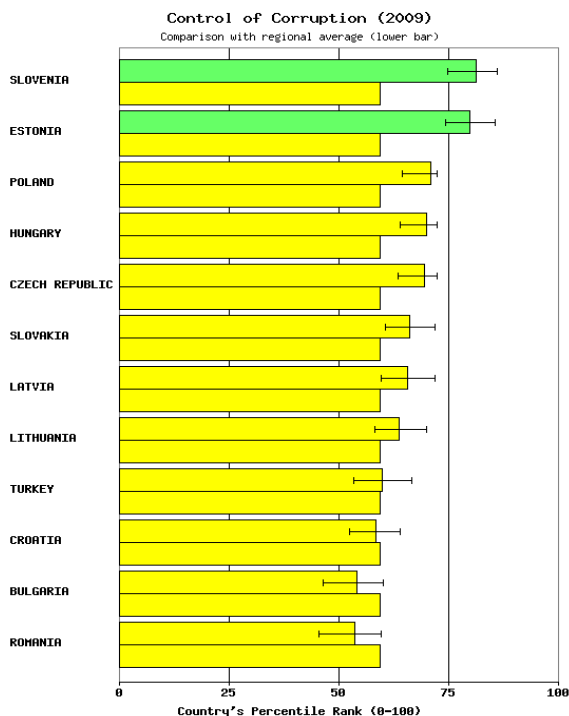
Conform acestui indicator (Fig. 1) România a evoluat de la sub 50% la peste această valoare (de la portocaliu la galben), însă schimbarea se încadrează în intervalul de încredere (la 10%). Cu alte cuvinte, nu reprezintă un progres semnificativ decât dacă mărim intervalul de încredere și acceptăm dezacorduri mai mari între surse (Georgia este singura țară din regiune care a evoluat semnificativ în perioada 1998-2009). Bulgaria a progresat și mai puțin, dar a pornit dintr-o poziție mai bună. Cele două

Fig 1-2. Scorurile statelor SEE, comparate cu media regională; indicatorul agregat World Bank pe Controlul Corupției



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

țări sunt în acest moment aliniate la coada noilor intrați în UE, scorul lor în valoare absolută fiind ușor sub cel al Turciei și Croației, două state candidate, (Fig. 2). Totuși, diferențele pentru acest indicator sunt mici în rândul noilor state membre, cu excepțiile notabile ale Estoniei și Sloveniei, care sunt într-o situație semnificativ mai bună decât restul.

Aceste rezultate sunt neconcludente, arătând că experții nu pot conveni asupra progreselor României. Scoruri dezintegrate, cum ar fi Națiuni în Tranziție al Freedom House, arată regres și stagnare. Găsirea unor indicatori obiectivi este dificilă nu doar din cauza naturii evazive și discrete a fenomenului. În plus față de aceste obstacole mediul social, economic și instituțional s-a modificat substanțial o dată cu aderarea României la UE. Așadar, natura și canalele acestui comerț ilegal de favoruri s-au schimbat și ele, ceea ce face dificilă compararea nivelului de corupție la momente diferite de timp.

Pentru a face față acestei provocări e nevoie să înțelegem că fenomenul corupției este un echilibru între resurse și constrângeri. Au fost făcute multe investiții pentru a înăspri constrângerile juridice, dar acestea oferă doar o parte a tabloului. O formulă anticorupție echilibrată trebuie să vizeze atât resursele cât și costurile corupției.

Corupția = Resurse (Putere discreționară + Resurse materiale) – Constrângeri (Legale+Normative)

În formula de mai sus prin resurse înțelegem putere discreționară (cauzată nu doar de monopolul puterii, ci și de accesul privilegiat la influență și decizie sub aranjamente de putere diferite de monopol, ca de exemplu carteluri de partide) și resurse materiale (buget public, ajutor extern – fonduri UE, resurse

naturale, active ale statului, locuri de muncă din sectorul public). Când vorbim de constrângeri le luăm în considerare pe cele legale (un sistem juridic autonom și eficace capabil să pună în aplicare legea), dar și pe cele normative (norme existente în societate care aprobă universalismul etic și sancționează efectiv deviația de la aceste norme prin opinie publică, media, societate civilă, alegători). Vom discuta sistematic diferențele dintre 2004 și 2009, selectând un indicator ilustrativ pentru fiecare categorie.

1. RESURSE PENTRU CORUPȚIE

Prima categorie, **putere**

discreționară, nu prezintă multe schimbări. În 2004 România era guvernată de Social Democrați, care tocmai își dublaseră numărul de primari recrutând din opoziție prin manipularea transferurilor de bani către nivelul local. În 2009

partidul de guvernământ a reușit să formeze o majoritate convingând un număr semnificativ de parlamentari aleși pe listele opoziției să treacă de partea guvernului. Același număr limitat de partide (3) domină scena politică, alături de aceiași radicali mai mici (1), minorități (1) și partidul „free rider” (Conservator, care intră întotdeauna în Parlament pe seama stângii sau drepte pentru că nu poate depăși pragul electoral de unul singur).

Reforma electorală din 2008 nu a schimbat nimic relevant la nivel național: mai degrabă, datorită trecerii de la liste la uninominal, practica de a oferi *pork* în loc de sprijin parlamentar s-a răspândit semnificativ, iar afacerile-chilipir cu statul au continuat și în timpuri de austeritate severă. În timp ce sistemul este competitiv, competiția e totuși extrem de limitată de pragul electoral foarte ridicat, cel mai înalt din Europa: sunt necesare 200.000 de semnături pentru a putea înregistra un partid nou și 100.000 de semnături pentru un candidat

Puterea discreționară s-a descentralizat, cu efecte încă incerte

independent. Așadar, în ciuda exasperării publicului în fața unui asemenea comportament, partidele actuale au reușit să formeze un cartel chiar de succes. Alegerea directă a președinților de Consilii Județene începând cu 2008 a întărit în mod vizibil rolul lor, atât în interiorul partidelor cât și în procesele formale și informale de alocare a resurselor. Spre bine sau spre rău, rezultatul a constat în faptul că atât partea integră cât și cea coruptă a administrației din România au fost descentralizate substanțial, alături de mecanismul politic de luare a deciziilor din interiorul fiecărui partid politic important.

Puterea discreționară nu s-a modificat și datorită întârzierii punerii în aplicare a mecanismelor legale de tragerea la răspundere în perioada studiată.

Deși autoritățile române sunt obligate prin Legea 544/2001 să alcătuiască un raport de activitate anual, guvernul nu aplică această dispoziție legală. Secretariatul General al Guvernului (SGG), care se presupune a fi organismul principal de implementare a politicilor guvernului, a fost incapabil să ne ofere orice fel de statistică privitoare la numărul de asemenea rapoarte realizate pentru anul 2010.

O evaluare independentă realizată de Alianța pentru o Românie Curată (www.romaniacurata.ro) a relevat că nici măcar jumătate din aceste rapoarte obligatorii prin lege nu sunt elaborate și că ele nu sunt niciodată verificate sau utilizate de autoritățile superioare ca instrument de control. La mijlocul lunii februarie, din 15 ministere, doar patru reușiseră să îndeplinească cerințele legale și să aibă publicate online rapoartele lor pentru 2010. Acest lucru lasă o mare libertate la dispoziția tuturor autorităților deoarece nu există un alt raport obligatoriu privind atingerea obiectivelor.

Curtea de Conturi a României controlează doar contabilitatea și nu are atribuții de urmărire penală. În ciuda existenței în destul de multe legi a dispozițiilor pentru sancțiuni administrative aplicate funcționarilor publici sau sancțiuni aplicate conducerii politice, nu au fost înregistrate asemenea sancțiuni niciodată. Ionel Blăculescu, fost inspector în guvernul Năstase (2000-2004) a afirmat recent că ofițerii vamali acuzați de corupție în februarie 2011 fuseseră concediați în trecut pentru lipsă de integritate, dar au fost apoi reangajați după ce au câștigat în instanță procesele, ca urmare a legii funcționarilor publici ultraprotectoare (188/1999).

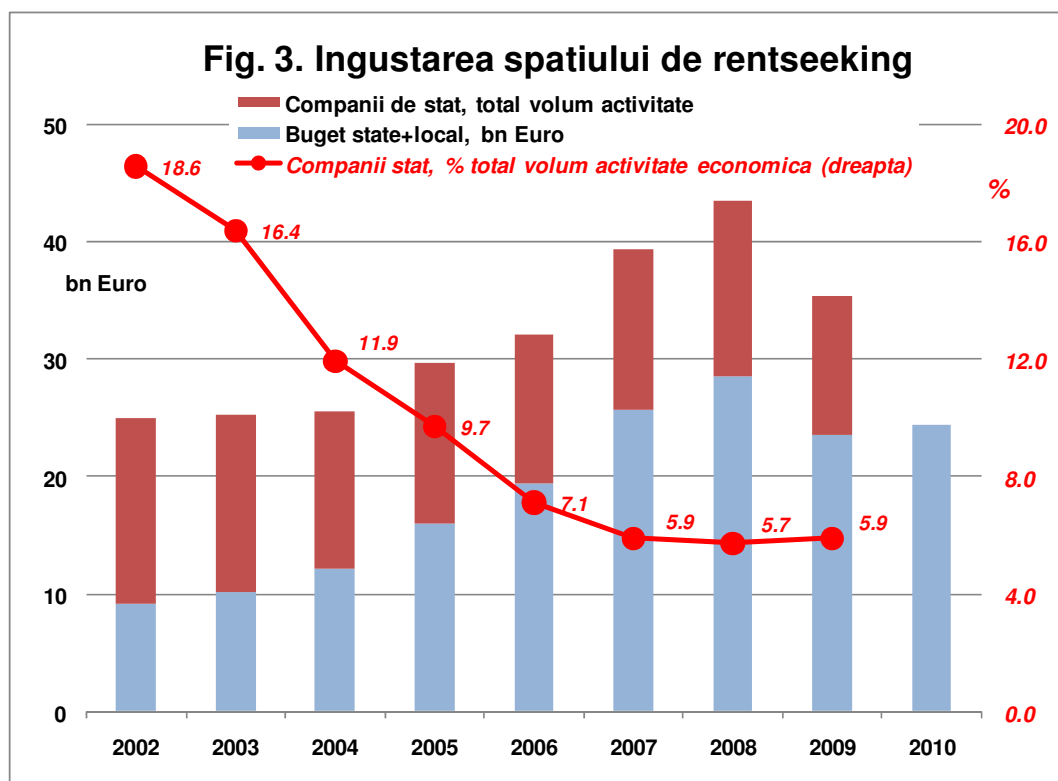
România are și o lege a responsabilității ministeriale, însă nici unui ministru nu i s-a dat o sentință

pe baza ei, deși au existat destul de multe acuzații. Într-un caz celebru Înalta Curte l-a achitat pe șeful *Romsilva* (care era și parlamentar), deși se dovedise că acesta a

cauzat daune de milioane prin achiziții realizate la prețuri umflate (a cumpărat ace de cravată Versace pentru toți pădurarii din România la o valoare cu 20.000 sau mai mult decât prețul de magazin).

Responsabilizarea administrativă nu funcționează nici ea. Guvernul a emis în vara lui 2010 o ordonanță de urgență care impunea contribuții sociale pentru contractele de drepturi de autor: actul era plin de erori și contrazicea în mod deschis propriile norme de aplicare. Totuși, nimeni nu a fost sancționat pentru aprobarea unei asemenea legi, în ciuda faptului că mii de persoane au trebuit să stea la coadă la administrația financiară din cauza ordonanței respective (doar ministrul a fost remanierat). Legea funcționarilor publici conține mecanisme detaliate privind responsabilitatea acestora, însă într-un sistem în care demiterile sunt făcute, de obicei, pe motive politice și arbitrar asemenea mecanisme

Aderarea la UE a schimbat unele metode de extragere a rentei, iar criza a redus volumul de resurse disponibile



sunt ineficiente și controversate. Atâta timp cât nimeni nu este tras la răspundere pentru nimic și este sancționată doar apartenența politică – sau lipsa ei –, guvernarea este sortită a fi una slabă.

A doua categorie, **resursele materiale**, sau, cu alte cuvinte, rentele obținute de indivizi privați și de companii, au cunoscut schimbări importante datorită aderării României la UE. Procesele de privatizare și retrocedările post-comuniste s-au încheiat, mai mult sau mai puțin (rămânând câteva companii de stat notabile în sectorul energiei).

Rețelele de căpușare și clientelism create la începutul perioadei de tranziție pentru a extrage beneficii au trebuit să se reorienteze și să găsească noi oportunități. În plus, implementarea graduală a *acquis*-ului comunitar și, în cele din urmă, aderarea României, au limitat tot mai mult posibilitatea de a distribui în mod deschis resurse publice după voia unora, așa cum s-a întâmplat în anii '90 sau la scurt timp după.

Politica de concurență a Uniunii Europene (antimonopol, ajutor de stat) face și mai dificilă simpla anulare a datoriilor unor anumiți operatori privați în 2010, comparativ cu 2003-04, când o serie de companii favorizate au prosperat pe seama ștergerilor de debite; numărul mai mic de companii de stat se află sub o monitorizare mai atentă; iar *cvasi-acquis*-ul privind non-politizarea administrației ridică obstacole în calea guvernelor sau partidelor care preiau mandatul în încercarea de a înlocui pur și simplu funcționari publici.

În sfârșit, debutul brutal al crizei economice globale în 2008-2009 a forțat mediul politico-economic românesc să se adapteze rapid la un volum în scădere a resurselor publice disponibile, după câțiva ani de mentalitate expansionistă; la colapsul anumitor canale economice folosite pentru tranzacții ilicite (precum piața imobiliară).

Pentru a putea discerne trendurile din acest mediu fluctuant ne-am concentrat pe cinci indicatori:

- renta potențială totală;

- profitul companiilor contractoare românești clientele ale guvernului comparat cu cel al companiilor europene care concurează pentru fonduri publice în România;
- alocațiile discreționare din Fondul de Rezervă al Guvernului;
- pierderile generate de compania de stat Hidroelectrica din cauza tranzacționării preferențiale cu anumite companii;
- gradul de politizare a sectorului public.

Primul și ultimul indicator reprezintă tentative de captare a dimensiunii „pieței corupte” în ansamblul său; ceilalți trei indicatori sunt, practic, studii de caz menite să facă lumină în modul de funcționare a mecanismului actual, care diferă foarte mult de la un sector la altul.

1.1. Primul nostru indicator este ilustrat prin resursele publice potențiale totale care pot fi alocate discreționar, urmat apoi de volumul alocărilor efective în câteva sectoare cheie. Suma disponibilă pentru rente a continuat să scadă în industrie și în sectorul financiar, ca urmare a privatizărilor, contribuția întreprinderilor de stat la cifra de afaceri economică totală coborând de la 19% în 2002, la 12% în 2004 și la mai puțin de 6% în 2010. Cu alte cuvinte, a devenit ceva mai dificil ca înainte lua lejer bani din această sursă (Fig. 3).

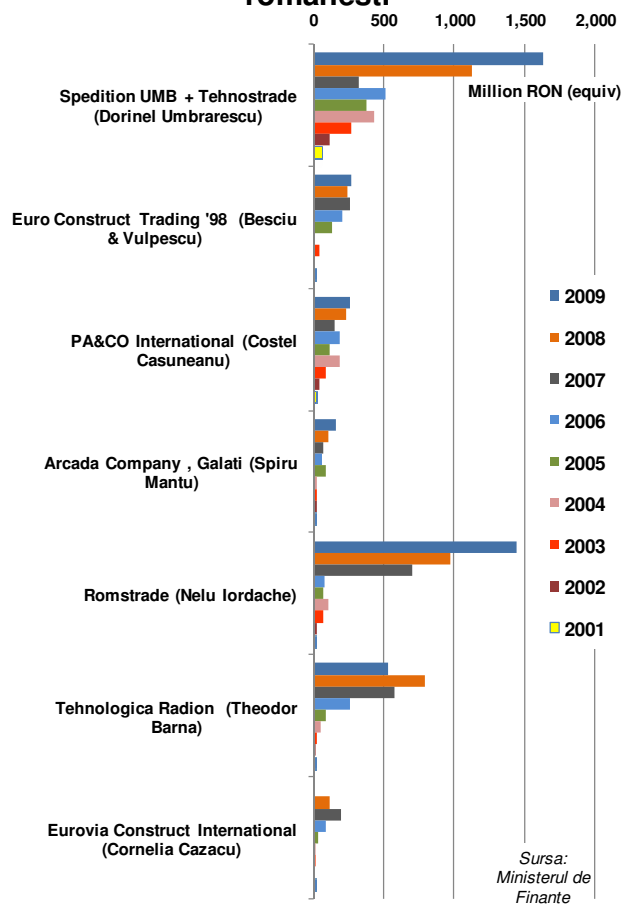
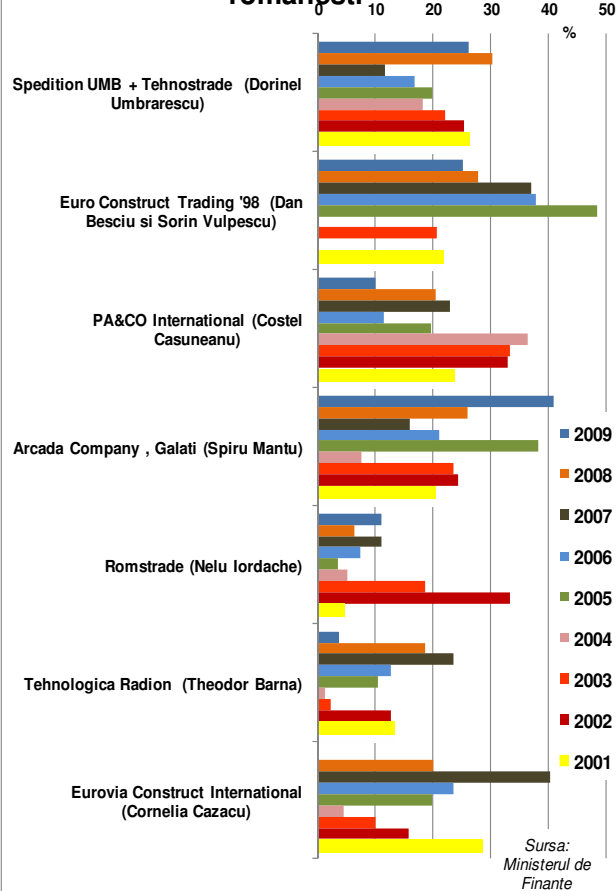
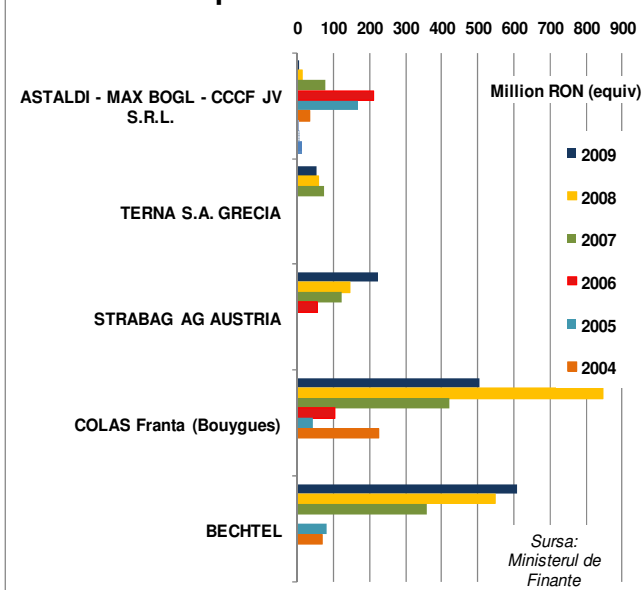
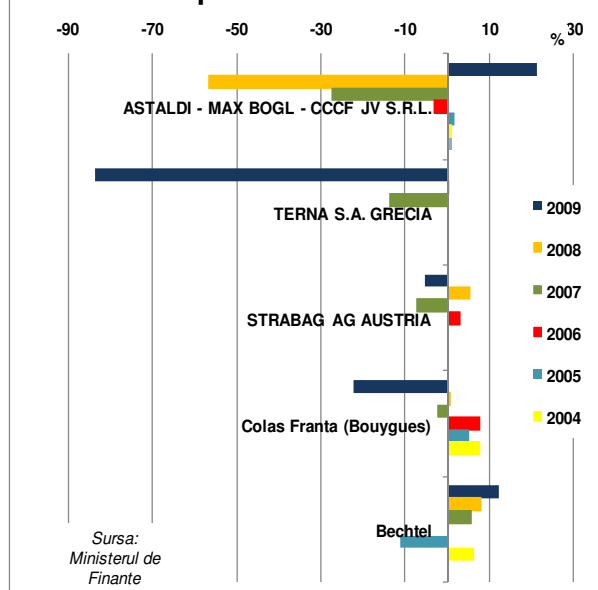
Ceea ce nu a scăzut, ci dimpotrivă, a crescut în principal din cauza creșterii și sosirii fondurilor UE, este bugetul de achiziții publice, o categorie care nu e nici măcar înregistrată ca atare în buget și, prin urmare, e imposibil de identificat cu precizie de la un an la altul. Agregând categoriile care reprezintă toate achizițiile (la nivel național și regional) observăm o creștere de la 5.82% din PIB în 2008 la 7.56 în 2008 și 7.52 în 2010. În valori absolute creșterea este chiar mai dramatică, la 27,7 miliarde de lei în 2008 de la 20 în 2007; fondurile alocate direct pentru achiziții locale și regionale au crescut de asemenea,

de la 5 miliarde de euro în 2006, la 11 în 2007, 13 în 2008 și 18 în 2009. Aceasta nu înseamnă că *toate* alocările publice și tranzacțiile întreprinderilor de stat sunt discreționare, ci arată doar suma aflată la dispoziție pentru rentă/mită.

În perioada 2004-2006 cea mai mare parte a clientelei politice s-a reorientat în principal spre licitații publice (pentru lucrări, furnizarea de servicii etc.) și a învățat cum să le manipuleze, sau a încercat căi noi de a obține contracte preferențiale cu întreprinderile de stat care au mai rămas. Timp de câțiva ani înainte de criză, pe fondul unor bugete publice optimiste (rate de creștere de 15-20% pe an în termeni de euro), a fost spațiu suficient să beneficieze toată lumea iar reconversia nu a fost prea dureroasă sau chiar vizibilă. Și din moment ce executarea unui contract, odată obținut, poate fi efectuată în mod transparent, marjele de profit neobișnuit de mari au început să apară oficial în bilanțurile contabile: companiile locale care au obținut contracte preferențiale pentru efectuarea de lucrări publice sau ca intermediari în tranzacționarea de energie au înregistrat rate anuale ale profitului de 30-40% sau mai mult (Fig. 5).

1.2. Al doilea indicator îl reprezintă profitul companiilor locale contractoare, cu legături politice, comparat cu cel al companiilor europene prezente pe piață.

În intervalul studiat câteva companii românești contractoare (sau grupuri) au crescut și au ajuns să concureze pe picior de egalitate cu multinaționalele stabilite la noi, în ceea ce privește cifra de afaceri a afacerilor lor în România (vezi Graficul 4). În mod foarte vizibil, profitabilitatea ridicată a fost realizată de către contractori români în urma contractelor cu Ministerul Transporturilor (în principal prin Compania Națională de Drumuri, CNADNR). În schimb, companiile străine par să suporte în special

Fig. 4. Cifra de afaceri, firme romanesti**Fig. 5. Profitul brut, companii romanesti****Fig. 6. Cifra de afaceri in Ro, companii multinationale****Fig. 7. Profitul brut in Ro, companii multinationale**

pierderi – inclusiv firma americană Bechtel, pe un contract presupus a fi în favoarea sa.

Nu este ușor să explici asemenea trenduri curioase precum cele ilustrate în Graficele 4-5. E posibil ca firmele românești, nou intrate pe piață, fără holdinguri puternice în spate, să fi fost extrem de conservatoare în privința strategiilor investiționale și de expansiune și să fi trebuit să atingă rate înalte ale profiturilor operaționale pentru a-și putea finanța propria dezvoltare, într-o perioadă când creditul comercial era fie costisitor, fie riscant. O mai bună cunoaștere a contextului local și acces la inputuri mai ieftine, bazate pe relații personale sau de lungă durată cu furnizorii sunt deseori menționate de proprietarii firmelor ca explicații.

Mai mult, managerii români indică, de asemenea, faptul că o mare parte din profitul lor este virtual și că, deși facturile sunt emise (și, prin urmare, trebuie să le înregistreze ca venit realizat), de fapt multe rămân neplătite pentru perioade lungi de timp. Incertitudinile politice, instituționale și economice creează costuri suplimentare în ceea ce privește finanțarea oricărei operațiuni de business. Într-un mediu mai riscant ratele dobânzilor sunt mai mari, iar ratele profitului și mai mari. Acesta este compromisul obișnuit între risc și profitul așteptat în economie. Cu toate acestea, am putea spune că aceeași dilemă se aplică tuturor operatorilor economici prezenți în România, confruntându-se toți cu același nivel de risc, deci nu este clar de ce doar firmele românești ar avea nevoie de o astfel de profitabilitate ridicată pentru a funcționa normal.

Multinaționalele au avut în principal contracte mari de lucrări finanțate prin proiecte UE (ISPA); cele românești, fie de bunăvoie, fie pentru că nu erau eligibile pentru

proiectele mari, au mers pe un număr mare de contracte mai mici, o bună parte din acestea fiind finanțate direct de la bugetul național. În plus, companiile multinaționale au tendința de a obține în general contractele mari și contractelele relativ dificile de lucrări, și mai puțin contracte-cadru pentru întreținerea periodică a drumurilor (inclusiv în

sezonul de iarnă); românii au acces aproape exclusiv la contracte din urmă, care sunt finanțate integral din surse naționale și, prin urmare, sunt mai puțin greoaie din punct de vedere al documentației

și mai puțin transparente (doar dacă și numai pentru că nici un partener internațional nu are atribuțiile necesare verificării sau aprobării).

Prin urmare, mai multi factori pot crea diferențe semnificative între ratele de profitabilitate ale celor două grupuri. Deoarece contractele de întreținere tind să aducă mai multe venituri stabile pe o perioadă mai lungă de timp, pe perioada derulării, mai ales în proiectele UE, acestea tind să devină ciclice, iar acesta poate fi motivul pentru care, cirfa de afaceri și rata profiturilor companiilor românești este atât de solidă și de stabilă, în comparație cu volatilitățile concurenților străini.

Sursa de finanțare poate fi foarte importantă: când CNADNR este singura autoritate contractantă platită/finanțată din fondurile naționale și nu are un mecanism de control (controller), acesta poate acționa ca un beneficiar mult mai îngăduitor față de partenerii săi privați: mai puțin control pe cantitatea și calitatea lucrărilor, o atitudine mult mai îngăduitoare cu aprobarea cererilor de despăgubire, cu plățile în avans - și, desigur, mai îngăduitoare atunci când prețurile sunt negociate.

Pe de altă parte, este de asemenea posibil faptul ca multinationalele sunt

Ratele înalte de profit pe contracte cu statul pot să reflecte o mai bună cunoaștere locală – dar de asemenea tratament preferențial

mai bune la "optimizarea fiscală" pentru operațiunile lor în România, în timp ce companiile naționale dispun de o marjă mai mică pentru astfel de acorduri. La urma urmei, este greu să înțelegem de ce marii operatori privați continuă să concureze pentru a castiga licitațiile pentru proiecte care, aparent, le aduc numai pierderile.

Cu toate acestea, datele/cifrele dovedesc faptul că ratele de profit neobișnuit de mari în aproape toate societățile subcontractante românești nu sunt o reflecție a riscului normal de afaceri, ci dovedesc existența companiilor privilegiate pe o piață relativ închisă, unde costurile cu provizioanele de risc și aranjamentele financiare preferențiale sunt acceptate de către stat, pe cheltuiala contribuabilului.

1.3. Al treilea indicator de politici discreționare îl reprezintă alocarea politică a Fondului de Rezervă, un fond înființat în 2002 prin Legea Finanțelor Publice pentru dezastre naturale sau alte situații neașteptate. Înțelegerea generală a fost că banii din fond vor fi distribuiți în mod judicios pentru scopurile avute în vedere. Cu toate acestea, legea are două lacune majore: (1) permite creșterea nelimitată a acestui Fond numai prin hotărâre de guvern, în timpul ciclului bugetar, prin deplasarea bani în și de la alte ministere; (2) nu este clară definirea situației de urgență care poate justifica alocarea. Cele două lacune au făcut ca:

- Guvernele succesive să capete obiceiul de a prevedea o sumă mică pentru fondul de rezervă în bugetul național aprobat de către Parlament, și apoi să o suplimenteze din belșug prin hotărâri de guvern. Acest fapt a evoluat an după an după alegerile din 2002. Vârful a fost atins în anul electoral 2008, când fondul a crescut de 590 de ori peste nivelul bugetat, ajungând la 3.45 miliarde lei.

- Cabinetul să poată decide în orice moment transferul acestor sume de bani din fond către orice agenție centrală sau administrația locală, fără drept de veto al Parlamentului, trecând peste mecanismele de finanțare inter-guvernamentale existente și astfel, subminând politicile care guvernează cheltuielile și responsabilitățile administrațiilor locale.

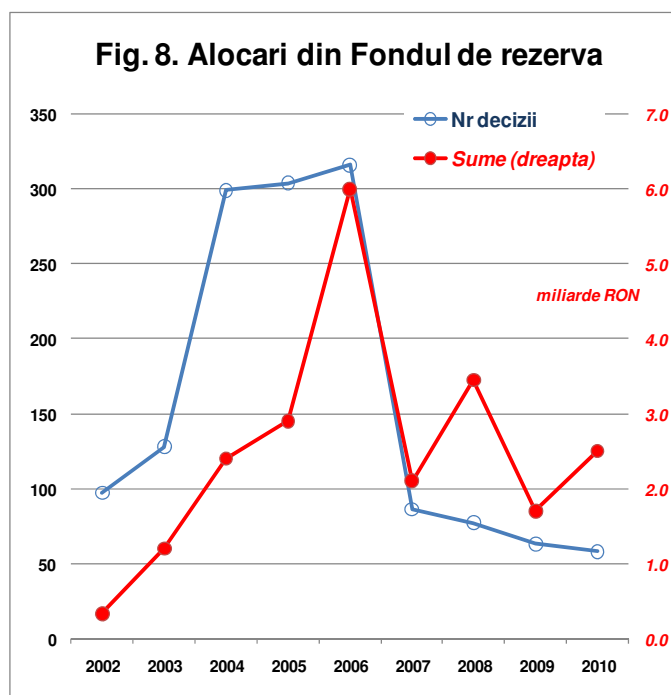
Această este o practică bugetară proastă din două puncte de motive: reflectă lipsa capacității elaborării unui buget fezabil, care este ulterior amendat de mai multe ori în timpul execuției bugetare; și deschide larg ușa alocărilor discreționare. Prin urmare, privim aici alocările din fondul de rezervă ca pe un indicator de părtinire politică.

Fig. 8 de mai jos demonstrează faptul că utilizarea discreționară a Fondului de Rezervă s-a făcut în crescendo, atât în ceea ce privește numărul alocărilor cât și a sumelor plătite, scăzând ușor de la începutul crizei. În timp ce vârful din 2006 ar putea fi justificat de inundațiile majore care au avut loc în acel an și în anul precedent, cele din 2004 și 2008 sunt pur motivate politic (ani electorali). Acest lucru susține ipoteza politizării.

Tab. 1 aduce dovezi suplimentare, arătând regula nescrisă ce a funcționat în ultimii ani: suma de resursele disponibile trebuie să meargă în proporție de 75-80% la partidul sau la coalițiile de partide de la putere.⁵ Acest lucru pare să fie normalitatea. În 2004, Social-Democrații și-au depășit procentul de vot cu aproximativ a cincea parte din alocările preferențiale. În 2008, liberalii au depășit cu peste 60%, iar în 2010, la o sumă totală mai mică din cauza crizei, Democrat-liberalii au depășit cu mai puțin de 50%.

⁵ Calcularea alocărilor pe 2008 este preluată din IPP, Comunicat de presă, iunie 2010.

Există o lipsă flagrantă de imparțialitate guvernamentală în alocarea acestor fonduri. Ținând cont de inflație și de fluctuațiile cursului de schimb valutar, volumul total al sumelor plătite prin intermediul acestui fond discreționar în 2009 și 2010 este sub nivelul din 2004. Numărul de decizii – opace, ca HG ce modifică bugetul național – au fost de asemenea mai puține în 2007-2010, comparativ cu 2003-2004. Dar, în anii cu bugetele publice în creștere (2006-08) mecanisme suplimentare discreționare au fost create (de exemplu un fond mare de investiții pentru reabilitarea școlilor care au fost alocate direct de către Ministerul Educației fără existența unor criterii transparente, prin urmare, la fel ca fondul de rezervă și cu dimensiuni comparabile).



Cine este de vina? Sistem pe două niveluri al administrației locale din România generează alinieri politice încrucișate, de exemplu atunci când primarul face parte din coaliția de guvernământ național, în timp ce conducerea Consiliului Județean, care joacă un rol important în alocarea transferurilor aparține opoziției. În astfel de situații este greu de clarificat, cine favorizară (sau abuzează) pe cine, care atunci când guvernul trece peste capul președinților Consiliilor Județene și alocă bani direct la comunitățile locale: ei pot favoriza un primar bine conectat, dar totodată să compenseze o autoritate locală, neglijată sistematic de autoritățile județene. Cu alte cuvinte, alocarea discreționară este regulă atât la nivel central și județean.

1.4. Al patrulea indicator l-am construit în domeniul sensibil al energiei, care a oferit dintotdeauna ample oportunități pentru rentieri. Principala schemă care a îmbogățit miliardarii de top din România (așa numiții "baieți deștepți") este foarte simplă: cumpără energie ieftină de la

Tab 1. Procent alocări preferențiale vs procent voturi în alegeri locale	2004 (PSD)	2008 (PNL)	2010 (PDL)
Fonduri preferențiale pt partid de guvernare, %	49	45	62
Procent voturi în alegeri locale pt partid de guvernământ, %	35.5	16.2	28.8
"Indice clientelism" implicit	1.4	2.8	2.2

stat și o revând scump distribuitorilor care nu au acces direct.

Un exemplu bun este **Hidroelectrica**, compania de producție cu capital majoritar de stat care a făcut știri în ultimii ani pentru cu contractele sale păguboase și netrasparente. Hidroelectrica a generat mai multe scandaluri mass-media, fiind acuzată că vinde la prețuri mai mici către companii selectate pe criterii neconcurențiale. Dovezile anecdotice despre astfel de practici au apărut în diverse ziare. Mai mult, alte operațiuni ale Hidroelectrica sunt, de asemenea, sub nivelul optim. Astfel de practici includ încheierea de contracte de vânzare ce depășesc capacitatea de producție sau de producție estimată pentru anul respectiv, ceea ce înseamnă că Hidroelectrica este apoi

Tab 2. Hidroelectrică: pierderi din contracte bilaterale necompetitive, 2009	RON/M Wh	TWh	Mil RON, total
Preț mediu, contracte bilaterale la intern, 2009	102		
Preț la vânzarea pe OPCOM, Dec 2008 (pentru 2009)	170		
Diferența de preț	68		
Cantitatea de electricitate contractată bilateral (opac)		11.6	
Pierderi din contracte la intern			788
Preț mediu, contracte bilaterale de export, 2009	163		
Diferența de preț	7		
Cantitatea de electricitate la export		1.3	
Pierderi din contracte de export			9
Pierderi totale din vânzări necompetitive, 2009			798

Date: OPCOM, Money Channel. Tabelul oferă o estimare conservatoare, comparând prețurile potențiale Hidroelectrică cu prețurile de bază de pe OPCOM ale energiei. În condiții normale de piață, avantajul competitiv al Hidroelectrică ar fi vânzarea a 2/3 din energia disponibilă pentru consumul din perioade de vârf, care este mai scump (cu un bonus de 20% până la 200%).

Tab 3. Valoarea subvenției implicite de la Hidroelectrică pentru Deva, Termoelectrică și alți producători necompetitivi, 2009	RON/M Wh	TWh	Mil RON, total
Preț mediu de cumpărare de către Hidroelectrică	200		
Preț mediu pe OPCOM	170		
Diferența de preț	30		
Cantitate		2.5	
Pierderi generate de cumpărarea de la Termoelectrică, Deva etc. și nu de pe OPCOM			75

Date: OPCOM, Money Channel

obligată să achiziționeze energie electrică foarte costisitoare de la alți producători (termo), ca să poată să își îndeplinească obligațiile contractuale de vânzare.

Hidroelectrică a fost acuzată că nu a pus producția de energie electrică la licitație pe platforma transparentă de tranzacționare OPCOM (în esență, să-și "liciteze" energia în scopul de a obține cel mai mare preț disponibil pe piață în condiții competitive). Hidroelectrică a susținut că nu poate face asta din cauza contractelor pe termen lung încheiate în perioada 2000-2004, ce expiră treptat în 2009-2014. Prin urmare, în 2009, toată producția disponibilă pentru piața concurențială a fost vândută în termeni non-competitivi, pe baza acestor contracte încheiate anterior.

Cu toate acestea, deși la sfârșitul anului 2009 unele dintre aceste contracte pe termen lung netransparente expirau și aproximativ 2 TWh ar fi fost astfel disponibili pentru o licitație competitivă pe OPCOM, conducerea Hidroelectrică și-a continuat neabătută vechile practici: a aprobat, în 2009, extinderea unora dintre aceste contracte de vânzare non-competitive către "băieții deștepți" pe o perioadă de încă 5 ani.

Aceste contracte bilaterale, atât pe piața internă cât și la export, sunt non-transparente, astfel încât clauzele nu sunt cunoscute publicului. Totuși, aparent, prețul în aceste contracte este negociat în fiecare an. Nu este clar de ce aceste contracte în curs de desfășurare nu

pot fi aliniate la prețuri comparabile cu cele pentru contractele de un an pe OPCOM (rezultatele sunt prezentate în Tab. 2).

În 2010, Hidroelectrică a tranzacționat într-adevăr, pe OPCOM la sfârșitul anului 2009 o cantitate de energie electrică de 1,7 TWh. Cu toate acestea, modul în care tranzacția a fost organizată a arătat că este posibil să respecti în mod formal legea, dar totodată să abuzezi de ea. Astfel, în locul unei vânzări competitive, ceea ce însemna plasarea ofertei de vânzare și așteptarea ofertei celei mai mari, Hidroelectrică a răspuns la o ofertă de cumpărare la un preț foarte scăzut (138 în loc de 160 RON / MWh, prețul mediu pe OPCOM, la acea dată), realizând o pierdere de 37.4 miliarde lei.

O a doua problemă este aceea că Hidroelectrică cumpără energie de la alți producători (în special de la ineficiența centrală pe cărbune Deva, de la Paroșeni sau ELCEN), pentru a-și îndeplini obligațiile de vânzare. În 2009, Hidroelectrică a produs 15.5 TWh, mai puțin decât producția sa medie în condiții meteorologice normale de 17.4 TWh, dar această scădere a producției era previzibilă (întrerupere programată pentru reabilitarea centralei electrice Lotru, care a condus la o scădere a producției Hidroelectrică de aproximativ 7-8%).

Normal, Hidroelectrică nu trebuia să vândă energie electrică pentru o producția mai mare decât cea așteptată, știind că pentru cantitatea pe care nu o poate genera va trebui să cumpere energie mai scumpă de pe piață. 2.5 TWh din diferența pe 2009 a fost acoperită astfel de achizițiile de la Termoelectrică (la 238 lei/MWh), Deva-Mintia (de la 239 RON/MWh), Turceni (179 RON/MWh), sau Craiova (195 RON/MWh). Aceste cantități au fost contractate direct, fără a fi competitiv solicitate pe OPCOM, și ca

atare au fost la prețuri mai mari decât cele de pe bursă (205 față de 190 RON/MWh, în medie).

Pierderile din aceste tranzacții, cauzate de faptul că Termoelectrică, Deva etc nu vând pe OPCOM și Hidroelectrică nu cumpără competitiv energia electrică de care are nevoie pentru completări (prin încălcarea Ordonanței de Urgență 445) sunt ilustrate în Tab. 3 și reprezintă subvenții încrucișate în principal pentru Termoelectrică și Deva.

**Dacă era condusă
profesionist,
Hidroelectrică putea
avea în 2009 profit
mai mare cu 0.9
miliarde RON**

Cazul Hidroelectrică permite o estimare a pierderilor economice datorate unei proaste guvernări și, probabil, corupției la vârf. Pierderile anuale totale produse de aceste practici în 2010 au fost

de 0.9 miliarde de lei (aproximativ 210 milioane euro), bani risipiți de o singură companie de stat. Suma putea merge parțial ca venit la Trezorerie și parțial în investițiile urgent necesare – cum ar fi hidrocentrala Tarnița, pentru care statul caută disperat fonduri.

În loc de asta, profitul s-a scurs către un grup de persoane privilegiate de pe piața internă. În topul acestor companii de află Energy Holding (între timp divizat în câteva părți), Luxten Lighting, Green Energy și Grivco, compania domnului Dan Voiculescu. Unele legături politice sunt evidente la schimbarea politică, când unele dintre aceste companii înregistrează pierderi (de exemplu cea a lui Voiculescu, dușman personal al Președintelui Traian Băsescu, pentru a cărui suspendare luptă pe față) sau câștiguri impresionante altora. Intermediari importanți ca Petprod au doar trei angajați, fiecare responsabil (în 2008) cu vânzări de aproape 30 milioane euro.

În final, când comparăm 2004 cu 2010, diferența nu este atât de mare. Toți miniștrii care au deținut acest portofoliu au aprobat în cele din urmă afacerile Hidroelectrică cu

aceste companii intermediare, iar atunci când au intervenit, a fost doar ca să schimbe beneficiarii, nu regula jocului ca atare.

În ciuda unei anchete la înalt nivel desfășurată de DIICOT, ce vizează un fost ministru al Economiei (Codruț Sereș, din partidul domnului Voculescu) și o investigație discretă a Consiliul Concurenței, majorității beneficiarilor li s-au confirmat contractele de la un regim la altul și se pot bucura în continuare de rate de profit remarcabil.⁶ Informații scurse din dosarul Sereș arată cum consultantii străini implicați în aceste cazuri s-au plâns de faptul că persoanele din interiorul sistemului fac parte dintr-o rețea puternică și bine pusă la punct, incluzându-l pe ministru, iar ei înșiși nu pot penetra sistemul.⁷ Procesul este în desfășurare, dar nici o acuzație de corupție nu a fost adusă, de aceea este neclar de ce doar aceste străini sunt puși sub urmărire (pentru spionaj!) iar trădătorii cronici autohtoni, nu.

1.5. Finalmente, ultimul nostru indicator ține de managementul resurselor umane. Politizarea, manifestă prin înlocuirile costisitoare a multor oameni din poziții de top în sectorul public la fiecare schimbare de guvern (și într-adevăr, din compoziția coalițiilor de guvernământ), a continuat la fel de bine și după aderarea la UE, în ciuda angajamentelor asumate de România. Costurile au crescut o dată ce guvernele au trebuit să modifice legislația anti-politizare adoptă anterior, la presiunile din parte UE, un proces contestat de către opoziția politică, Curtea Constituțională și de către însăși funcționarii vizați. Multe contestanții au fost formulate după 2007 de către directorii concediați, în ciuda faptului că guvernul le-a oferit

posibilitatea păstrării privilegiilor (inclusiv salariale) chiar și atunci când au fost revocați din funcții.

Într-un caz exemplar din 2009, managerilor Fondului Proprietatea le-au fost acordate clauze contractuale de concediere de jumătate de milion de euro, doar ca să lase libere posturile pentru noul guvern. Politizarea, o sursă majoră atât de incompetență cât și de instabilitate, atinge și managerii de spitale, în ciuda faptului că mulți dintre ei au câștigat în instanță împotriva guvernului. Un mod mai simplu identificat recent de a scurtcircuita legislația îl reprezintă proliferarea contractelor de scurtă durată care vizează funcții guvernamentale de conducere (directori în ministere, șefi de agenții, prefecti) sau instituții non-politice publice (ex manageri de spitale) deoarece astfel de contracte nu presupun o competiție deschisă.

În concluzie, atunci când comparăm 2004 cu 2007-08 și 2010, descoperim că procedeele de alocare preferențială din 2004-2008 s-au schimbat în oarecare măsură, au devenit mai subtile și profesionale, sau au trebuit să se orienteze parțial către surse noi, din cauza crizei. Dar alocarea preferențială și favoritismul rămân sistematice și practicate în mod deschis.

Distorsiunea masivă care implică cel mai mare volum de resurse este alocarea de fonduri publice, politic, spre clientelă, de la bugetele județelor, municipiilor sau companiilor naționale. De la județe și municipalități banii apoi ajung la companii mai mici, clienți regionali sau locali. Sistemul e de tip rețea, principala sursă de trafic ilicit fiind influența, nu neapărat numerarul (cash), iar mulți politicieni fiind chiar ei anteprenori (sau familiile lor). Mita apare doar atunci când alocarea directă nu marge sau cand un nou client dorește să intre pe piață. Sondajele privind banii cheltuiți în campaniile electorale dovedesc corelația dintre donații și câștigurile contractelor publice, însă suma

⁶ <http://www.zf.ro/companii/vanzatorii-privati-de-energie-continua-sa-faca-profituri-uriase-energy-holding-si-a-majorat-castigul-de-peste-sase-ori-4828892>

⁷ www.adevarul.ro/.../Voiculescu-Seres-privatizarilor-strategice-Tuca_0_357564854.html

donațiilor este atât de mica încât este clar că ce vedem noi aici este doar vârful aisbergului (și poate, paradoxal, partea sa cea mai onestă).

Astfel, strategiile anti-corupție axate pe combaterea mitei nu pot da decât rezultate limitate. Guvernul ar fi avut, dacă dorea, destule instrumente administrative pe care le-a putut folosi, de exemplu în cazul Hidroelectrică, însă a decis în mod repetat să nu le utilizeze. Urmăririle penale ar trebui să treacă de la corupția *prima facie* către managementul defectuos practicat deliberat și pe față, caz în care mai mult decât un singur minister ar trebui să fie cercetat. Când fraudele devin mai subtile, legislația ar trebui adaptată în consecință.

2. DESCURAJAREA CORUPȚIEI: LEGAL ȘI NORMATIV

Descurajarea majoră pentru corupție constă în existența unui corp de legi eficient și just și în capacitatea agențiilor responsabile cu implementarea legii și asigurarea ordinii de a le pune în aplicare imparțial și eficient. România și Bulgaria au avut de la început scoruri date de Banca Mondială privind starea statului de drept mai mici decât cele ale noilor membri intrați în Uniunea Europeană. România a progresat în 2005-2006, după întoarcerea la putere a anti-comuniștilor, dar a revenit ulterior la vechile practici; Bulgaria a început să arate voință politică abia în 2009.

Nu numai politicienii s-au dovedit reticenți cu privire la europenizare. Atât în România, cât și în Bulgaria, Consiliile Magistraturii și judecătorii în general nu au susținut reformele. Magistrații au fost promotorii reformelor atâta timp cât independența lor față de intervenția politică a fost în joc; odată deveniți independenți, spiritul lor de castă a

înflorit și nu au mai existat stimulente pentru a urmări propriul progres. Atât în România, cât și în Bulgaria, conservatorii din sistemul judiciar au reușit să se folosească de pozițiile lor administrative, de șefi ai Curților, pentru a fi aleși în Consiliul Superior al Magistraturii sau la Înalta Curte, cu scopul de a utiliza funcția pentru a se opune reformelor

Corupția a devenit mai subtilă și profesională o dată cu aderarea la UE; instrumentele legale de combatere ar trebui și ele adaptate în consecință

substanțiale în modul de funcționare al acestor sisteme juridice. Salariile magistraților au crescut pentru a stimula performanța și a reduce corupția, dar încercările de a pune bazele unor verificări riguroase

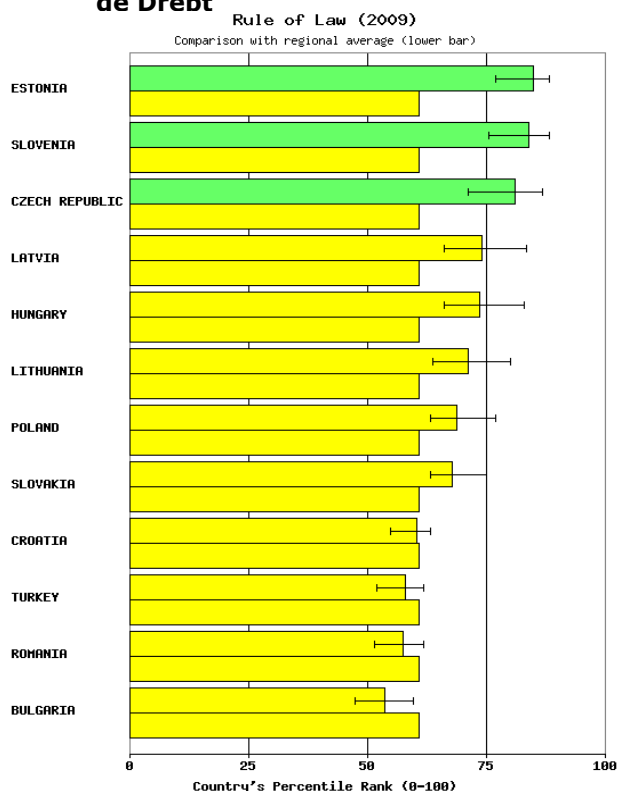
asupra performanței lor nu au reușit, iar responsabilitatea a devenit o problemă de prim ordin (Freedom House 2005).

În 2007, dovezile au început să curgă din mai multe țări, astfel că Banca Mondială a convenit că cea mai presantă problemă este "asigurarea responsabilității judiciare, dată fiind recent dobândita independență"⁸. Comisia Europeană și-a sporit exigențele și criteriile, solicitând un Consiliu responsabil, nu numai independent. Dar, spre deosebire de guvern, care poate pierde alegerile pentru performanțe slabe în procesul de aderare la Uniunea Europeană, Consiliile Magistraților nu aveau nicio miză legată de aderare.

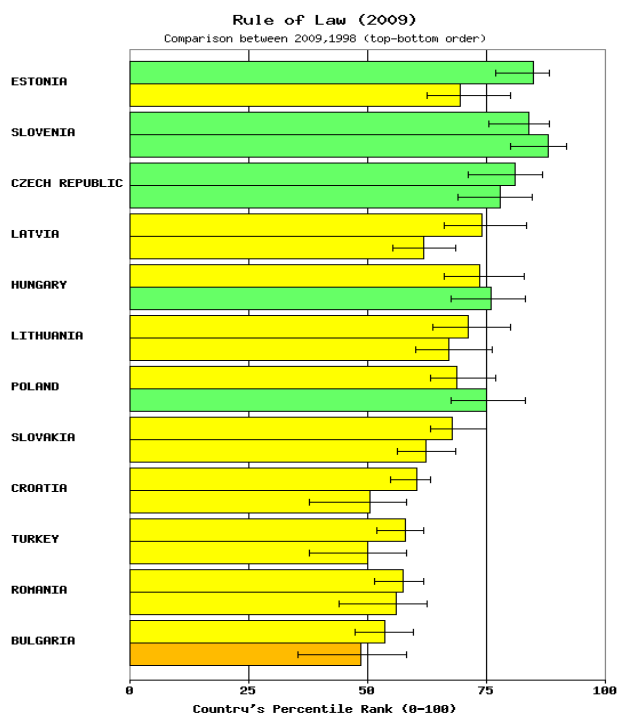
Lipsa de interes a sistemului judiciar pentru alte probleme decât cele proprii a fost flagrantă în situația fără precedent din 2009, când au dat în judecată și au judecat ei înșiși o mărire substanțială a propriilor salarii, pe baza unui bonus anulat legal cu câțiva ani în urmă, într-un moment de deficit bugetar dramatic.

⁸ James Anderson and Cheryl Gray (2006) *Transforming Judicial Systems in Europe and Central Asia*, <http://siteresources.worldbank.org/EXT/CAREGTOPJUDREF/Resources/ABCDE.pdf> at 333.

Fig 9-10. Scorurile statelor SEE, comparate cu media regională; indicatorul agregat World Bank pe Stat de Drept



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Sistemul judiciar din Bulgaria conduce în 2008 în Barometrul Gallup al Corupției, un studiu global realizat de Transparency International, fiind cel mai corupt din lume⁹. Fig. 9 și 10 arată faptul că cele două țări au înregistrat un progres nesemnificativ între 2004 și 2009, fiind încă percepute sub nivelul Croației sau al Turciei.

Lăsând la o parte percepția și îndreptându-ne către indicatorii direcți, vom examina progresul înregistrat de principalul organism de cercetare anticorupție, DNA, din 2004 (Tab 4). La prima vedere, nu pare să existe nici o îmbunătățire semnificativă în numărul de rechizitorii și de condamnări finale.

Totuși, dacă în 2004, nici un oficial de nivel înalt nu a fost investigat de către DNA, la sfârșitul anului 2010, numeroși prezenți și foști parlamentari, ministeriabili, primari și președinți ai consiliilor județene au fost puși sub acuzare, unii dintre ei fiind în funcție la data trimerii în judecată. Replica la această campanie anticorupție a inclus încercări de ordin politic de a desființa DNA și de a concedia corpul specializat. Curtea Constituțională a jucat un rol foarte important în două momente:

1. În 2006, construcția instituțională a Parchetului Național Anticorupție (actual DNA) a fost considerată neconstituțională, astfel forțându-se o reorganizare care ar fi încetinit activitatea operațională a DNA;
2. În 2007, a extins imunitatea miniștrilor, dată prin Constituție, la foștii miniștri, astfel generând un val de retrimiteri de dosare în care sunt implicate astfel de persoane de la curți înapoi la DNA. Procurorilor li s-a impus să obțină o aprobare pentru începerea urmăririi penale și să re-administreze toate probele

⁹ <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.5.0.2&year=2007>

În mai multe cazuri, Parlamentul a decis să-și protejeze membrii împotriva cercetării penale. Cele mai notabile cazuri privesc pe fostul prim ministru PSD Adrian Năstase și ministrul PDL al sportului și tineretului Monica Iacob-Ridzi. În ambele cazuri, Parlamentul a refuzat să ridice imunitatea față de cercetarea penală pentru acești foști miniștri, care au fost și parlamentari. Într-un alt caz, Parlamentul a refuzat să permită arestarea lui Dan Păsat, membru al Camerei Deputaților, investigat de DNA. Cu toate acestea, în cele mai multe dintre cazuri, Parlamentul a permis începerea urmăririi penale împotriva miniștrilor și foștilor miniștri și cererea arestării unor parlamentari. Președintele a emis aprobări în toate cazurile în care avea dreptul să decidă asupra ridicării imunității.

O altă critică exprimată de-a lungul anilor a fost faptul că practica de a da sentințe a curților nu este armonizată și sentințele nu au un efect de descurajare prin faptul că cele mai multe sunt cu suspendare, mai ales când este vorba de oficiali de rang înalt. În ceea ce privește primul aspect, doi judecători ai Curții de Apel București au publicat principii privitoare la sentințe care pot fi utilizate de judecători când iau decizii asupra sentinței corecte într-un anumit caz. Un alt instrument folosit pentru unificarea jurisprudenței este *Jurindex* – o bază de date care conține deciziile curților, care permite judecătorilor să vadă decizii date de colegi în situații similare. Cu privire la cel de-al doilea aspect, în 2010, curțile au început să ia decizii mai aspre, chiar în cazurile oficialilor de rang înalt (primarul de Baia Mare: 2 ani și 6 luni; primarul de Râmnicu Vâlcea: 3 ani și 6 luni; fostul senator Vasile Duță: 5 ani).

Pe când cazurile de corupție de nivel mediu sunt gestionate de instanțe în mai puțin de trei ani, cele de corupție la nivel înalt, care implică miniștri și parlamentari, stau de mai mulți ani la Înalta Curte de Casație și Justiție, fără a ajunge nici măcar la prima

Tab 4. Procese	Rechizitorii		Condamnări definitive	
	Dosare	#pers	Prununțări	#pers
2004	169	451	73	165
2005	111	744	73	161
2006	127	360	80	155
2007	167	415	63	109
2008	163	683	63	97
2009	168	552	81	131

înfățișare. Acest fapt alimentează opinia generală conform căreia dosarele de corupție la nivel înalt beneficiază de tratament special în justiție. Rămâne de văzut dacă eliminarea suspendării automate a proceselor când se contestă constituționalitatea – metodă de a întârzia procesele excesiv, utilizată în cazurile de corupție la nivel înalt – va grăbi procesele. Analizele inițiale arată că într-adevăr contestarea constituționalității se rărește după eliminarea suspendării automate.

Transferul masiv de legislație solicitat de Uniunea Europeană nu a atins rezultatele așteptate. România, Bulgaria și Macedonia s-au transformat în timpul perioadei de preaderare în top performer ai pregătirii anticorupție, conform Global Integrity Index, dar problema de bază a particularismului sistemic a fost de-abia atinsă¹⁰. Un index compilat de legi și reglementări¹¹ anticorupție arată că zeci de legi au fost adoptate din 1998 în regiune, nu numai de țările candidate, ci și de altele, cum ar fi Albania, care a depășit astfel pe unii dintre membrii noi ai UE, însă toate acestea n-au făcut

¹⁰ Vezi <http://report.globalintegrity.org/globalindex/results.cfm>; <http://www.globalintegrity.org/documents/KeyFindings2008.pdf>

¹¹ Monica Dorhoi (2004), 'Anticorruption Assessment Index. A Comparative Review of Anticorruption Strategies', Paper presented at Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, April 15

decât să sporească în fapt distanța dintre "țara reală" și cea "legală".

Cât despre constrângerile normative, situația este amestecată. Românii sunt foarte porniți în sondajele de opinie împotriva corupției și există o majoritate copleșitoare care reclamă inegalitatea în fața legii și faptul că politicienii sunt corupți. Cu toate acestea, mișcarea de apărare a ministrului Justiției, Monica Macovei în 2007, când a fost pusă de liber, a adunat numai 3.000 de oameni într-un oraș cu două milioane de cetățeni. Pentru o analiză mai sistematică am cercetat activitatea a 50 de organizații neguvernamentale între 2004 și 2010, luând în calcul numărul de acțiuni în justiție împotriva instituțiilor statului¹² și rezultatul lor, activitățile de tip *watchdog*, dezvoltarea de platforme on-line și campanii de monitorizare.

Principalele mecanisme prin care ONG-urile activează ca *watchdog* este solicitarea de informații publice conform Legii 544/2001. Deși nu există o bază de date centralizată care să arate procentajul exact de cereri trimise de către ONG-uri, putem produce o concluzie din rapoartele anuale, elaborate de către Agenția pentru Strategii Guvernamentale, publicate pe www.publicinfo.ro. Dacă în 2003, proporția entităților care au accesat informații era de 80% persoane fizice și 20% persoane juridice, direcția s-a schimbat vizibil în perioada 2004-2008, în favoarea celor din urmă¹³.

¹² Motivele pentru înaintarea acțiunilor sunt legate de legile 52/2003, 544/2001, vizând transparența și accesul la informații, dar și norme de etică și integritate, corupție și achiziții publice.

¹³ Această categorie cuprinde și alte entități legale. Cu toate acestea, raportul din 2006 recunoaște rolul organizațiilor neguvernamentale în accesarea informației publice. Mai mult, activitatea intensă a ONG-urilor este dovedită de numărul semnificativ de rapoarte de monitorizare care sunt bazate pe cereri de informații.

În 2004, persoanele fizice au formulat 70% dintre cereri, în comparație cu 30% cele juridice; în 2006, raportul a fost de 2 la 1, 65% dintre cereri fiind trimise de persoane fizice și 35% juridice. Raportul din 2006 specifica faptul că:

„Diferențele constatate privind solicitările persoanelor juridice în funcție de nivel (39% în administrația centrală, față de peste 24% local) se pot explica prin aceea că ONG monitorizează în special activitatea instituțiilor centrale”.

În 2009, proporția a fost de 71% persoane fizice comparativ cu 29% entități juridice.

Acțiunile în justiție sunt cele mai frecvente în Capitală. Acest fapt se datorează concentrației semnificative a organizațiilor în zonele urbane (87%) și a regiunii București-Ilfov, aproape 22% din numărul total¹⁴. Organizații precum APADOR-CH, Societatea Academică din România, Salvați Bucureștiul, Pro_Do_Mo etc. sunt exemple de actori activi care au utilizat proceduri legale.

Cu toate acestea, există și organizații locale care au acționat în justiție instituții publice. Un exemplu este Asociația Pro Democrația, Club Craiova, care în perioada 2008-2010 a avut 33 de procese, dintre care aproape un sfert câștigate, 14 suspendate și cinci respinse. Organizația care produce acest raport (Societatea Academică din România) a avut rezultate mai bune¹⁵.

Un alt indicator este traficul paginilor dedicate – în frunte fiind www.domnuleprimar.ro, un forum despre guvernarea locale, cu activități de tip *watchdog*, care adună 27.000 de utilizatori pe zi,

¹⁴ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, *România 2010. Sectorul neguvernamental – profil, tendințe, provocări*, București, 2010, p. 23.

¹⁵ <http://www.againstcorruption.eu/story/ngo-coalition-wins-major-battles-for-transparency>

fiind cel mai bun trafic din sectorul ONG din România.

Aceste rezultate slabe se datorează faptului că mare parte din ONG-urile românești sunt concentrate pe probleme sociale și, cum marea parte dintre fondurile UE vin prin guvernul central sau local, evită implicarea în activități ce pot fi critice față de guvernare. Chiar din cadrul Coaliției pentru un Parlament Curat, alianța puternică ce a contribuit la schimbarea guvernării în 2004 datorită unei campanii anticorupție, jumătate dintre membri s-au alăturat diverselor partide sau și-au asigurat poziții oficiale.

Activitatea organizațiilor ce se implică în probleme ce țin de patrimoniu și politicile urbane a crescut din 2004, dar participarea publică la activitățile lor rămâne limitată. Nu există surse deschise de finanțare pentru activități anticorupție, întrucât mediul de afaceri este reticent să piardă în fața guvernului – aspect de înțeles. Fondul Social European înstrăinează organizațiile de activități de tip *watchdog*.

Situația s-a înrăutățit, având în vedere că fondurile sunt mai rare și mai greu de obținut, în special datorită crizei economice și financiare și retragerii donatorilor internaționali.

Cu alte cuvinte, constrângerile normative sunt slabe și sunt puțini activiști împotriva corupției care au rămas și care se bucură de încrederea publicului, iar tendința este negativă, întrucât se pare că nu există finanțare suficientă pentru acest tip de activități, atât de la finanțatori, cât și de la comunitatea de afaceri din România sau de la voluntari. România a avut o comunitate anticorupție dedicată și activă numai Capitală și într-un quantum insuficient și acolo.

CONCLUZII

Metodologia utilizată pentru această cercetare se îndepărtează de la studiile clasice despre corupția pe sectoare, sau de la clasificări cum ar fi administrativă sau mare, deoarece considerăm că astfel de interpretări sunt înșelătoare. Ceea ce am încercat să cercetăm este modul de operare a statului, să discernem dacă este bazat pe universalismul etic, cum orice alt stat modern ar trebui să funcționeze, sau mai degrabă pe alocări privilegiate.

Alocările cu dedicație par a fi norma în România și aici rezidă mecanismul principal de corupție care nu s-a schimbat din 2004. Orientarea pe sectoare în loc de țintirea mecanismului – politic – principal a fost abordarea tuturor strategiilor anticorupție până acum. Nu pare a fi funcționat.

Monitorizarea pe MCV trebuie să continue; amânarea aderării României la Schengen este justificată, la fel ca legarea procesului de progrese anti-corupție

Sistemul românesc de sănătate, spre exemplu, este subfinanțat și este caracterizat de un deficit de personal. Doctorii din sectorul public câștigă în medie sub 400 de euro pe lună. De aceea, sondaje precum cel din 2005, efectuat de Banca Mondială pentru Ministerul Sănătății din România, care a concluzionat că plățile informale au urcat la 360 de milioane de dolari anual arată măsura în care statul administrează defectuos acest sector. Chiar și procentual, România are cel mai mic buget pentru sănătate din Europa, iar contribuabilii încearcă să evite plățile către fondul național de asigurări controlat politic.

Având în vedere că sute de doctori au fost puși sub acuzare pentru corupție mică de-a lungul anilor și câteva mii au emigrat din 2007, soluția pentru sistemul medical românesc nu se află pe tărâmul anticorupției. Soluțiile sunt o reformă radicală a sectorului și a finanțării sale. Cu alte cuvinte, abordările anticorupție nu pot fi limitate la

urmărirea penală, întrucât aceasta s-a dovedit a fi incapabilă să rezolve probleme pe scară atât de largă.

În cele din urmă, în ciuda lipsei aparente de sustenabilitate a condiționalității europene în cazul reformelor statului de drept și anticorupției din România, credem că există instrumente pentru schimbarea acestor reguli ale jocului. Mecanismul de Cooperare și Verificare ar trebui să continue și amânarea aderării la Spațiul Schengen a României și condiționarea de îmbunătățirile cu privire la corupție este justificată.

O strategie de succes ar trebui să reunească monitorizarea de jos în sus a imparțialității guvernului cu intervenția de sus în jos (inclusiv de la Bruxelles) când steagurile roșii sunt vizibile. Uniunea Europeană ar trebui să combine monitorizarea atentă a pieței românești și să acționeze imediat când există dovezi asupra actorilor privilegiați. Ar

trebuie de asemenea să încurajaze finanțarea actorilor de tip *watchdog*, în special în afara Capitalei, mai ales când este vorba de fondurile europene.

Legislația anticorupție trebuie să evolueze pentru a acoperi mai bine tranzacțiile complexe, precum cele din energie, care sunt camuflate drept management defectuos, nu doar simpla dare și luare de mită.

În fine, cum toate partidele de guvernare s-au dovedit a nu avea voința de a schimba regulile jocului, sunt necesari noi jucători politici sau sistemul va continua să se reproducă. Aceștia au deja un program gata formulat: schimbarea politicilor curente care generează lipsă de responsabilitate și corupție. În mod ironic, o "reformă a statului" pentru o mai bună guvernare a fost și programul Președintelui Băsescu și al guvernului prezent, când a preluat puterea în 2009. 

Morți de foame, cu banii în buzunar

Autoritățile române sunt depășite de sarcina de a cheltui 15 milioane euro pe zi

Pentru o țară cu dificultăți în a plăti pensile și salariile, România pare să trăiască o dramă absurdă. Are la dispoziție resurse pentru diverse tipuri de investiții, dar este incapabilă să profite de ele. Trebuie să cheltuim nu mai puțin de 15 mil euro/zi până în 2015 pentru a reuși absorbția totală a fondurilor alocate în ciclul bugetar 2007-13. Cum ritmul în acest moment este de 1.13 mil euro/zi, în lipsa unei schimbări de strategie o utilizare totală a fondurilor pare imposibilă. În cei patru ani de când România este membru UE, țara noastră a reușit să cheltuiască numai 8.6%¹⁶ din fondurile alocate în acest ciclu bugetar.

Comparativ, poziția slabă a României este și mai evidentă. Împreună cu Bulgaria, suntem pe ultimul loc în între noii membri UE. Rata medie de absorbție între NSM¹⁷ este de 22%. După ultimele date ale ACIS, România va pierde bani în domeniul Transporturilor, Capacității Administrative și Asistenței Tehnice.

1. Care este beneficiul adus de fondurile structurale și care sunt provocările?

Fondurile structurale și de coeziune sunt "percepute de țările din centrul și estul Europei că mană cerească", cum indică un raport FMI din 2007. După logica acestui tip de resurse, percepția este doar parțial corectă. Coordonate prin politica de coeziune

a UE, acestea sunt fonduri date țărilor membre tocmai pentru a le sprijini convergența, competitivitatea și ocuparea forței de muncă.

Principalele instrumente de finanțare ale celor trei obiective sunt: Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul Social European, numite adesea fonduri structurale, și Fondul de Coeziune. Programele Operaționale (PO) sunt instrumentele de implementare a politicii europene la nivel de stat membru.

Discuția despre fondurile structurale și de coeziune este de cele mai multe ori concentrată pe rata de absorbție. În analiza de față, ea e definită ca procentajul din totalitatea fondurilor alocate din bugetul UE (denumit contribuție UE) și cele plătite de autoritățile române către beneficiarii finali. În cazul unei utilizări eficiente, fondurile au un impact asupra creșterii economice. După unele rapoarte acestea pot induce o rată suplimentară de creștere în marja 0.1-0.7% din PIB¹⁸.

Pentru țările foste comuniste fondurile primite după aderare sunt de fapt impulsul spre modernizare. Ele acoperă domenii neglijate sistematic sau zone în care intervenția masivă a statului a dat greși complet atât în timpul comunismului cât și în timpul anilor de tranziție: investiția insuficientă în

¹⁶ In suma plăților este inclusă pre-finanțarea

¹⁷ Datele se refera la Let, Est, Cz, Pol.

¹⁸ Pentru detalii a se vedea Zaman G, Georgescu G 2009, "Structural Fund Absorption: A New Challenge for Romania?" Romanian Journal of Economic Forecasting, no 1, pp. 136-154, <http://www.ipe.ro>

domeniul infrastructurii sau al resurselor umane, sprijinirea spre convergență a regiunilor înapoiate, întărirea administrației locale, etc.

Ca ilustrare, în mai 2004 toate regiunile poloneze erau sub nivelul de 75% din PIB/cap din media UE. După intervenția a 435 milioane de euro fonduri structurale și 3.1 miliarde în 2007 impactul estimat arată o rată de creștere economică cuprinsă între 0,6% și 0,9% din PIB. Rata forței de muncă ocupată a crescut cu 6% între 2003 și 2007. În plus, 3.700 de kilometri de drumuri și peste 200 km de autostrăzi au fost construite sau modernizate până la sfârșitul lui 2007. În Letonia, PIB-ul a crescut de la 43% din media UE la 60% în 2007 iar rată șomajului a scăzut până la aproximativ 5%. Tot aici, 120 de sisteme de apa au fost renovate și puse la punct.

Efectul precis al fondurilor structurale, mai ales într-o perioadă de creștere rapidă în întreaga regiune, este dificil de cuantificat. Cu atât mai mult cu cât deopotrivă noii membri și țările non-membre converg către nivelele țărilor din vest. De altfel, din punct de vedere al impactului, Politica de Coeziune este permanent criticată¹⁹. Cu toate acestea, o injecție de resurse financiare de 2.1% până la 5% în PIB-ul unei țări, nu este de neglijat.

Percepția că fondurile structurale și de coeziune funcționează precum donațiile devine irelevantă după ce privim ratele de absorbție în rândul noilor state membre. Cu greu mai putem vorbi de „mană cerească”. Cele trei tabele alăturate scot în evidență explicit discrepanța dintre țările care au intrat în UE în 2004 și cele din 2007, România și Bulgaria. Datele arată cât de complicată este cheltuirea acestor fonduri și întăresc ideea diverselor tipuri de condiționalități pe care folosirea acestor bani o presupune.

¹⁹ Un bun rezumat al acestei dezbateri se poate citi în Santos I 2009, “EU Cohesion Policy: Some fundamental Questions”, Bruegel, <http://www.bruegel.org/>

Tab 1: Alocări totale și absorbție, comparații internaționale, Dec 2010

	Alocări 2007-2013, bn€	Absorbție, Dec 2010, %
Estonia	3.5	26
Letonia	4.6	29
Polonia	67.3	20.4
Cehia	26.7	12.4
Bulgaria	6.9	10.2
România	19.7	8.6

Sursa: Comisia Europeană, Ro Gov

Tab 2: Absorbția în primii trei ani (2004-06 alocări, Dec 2007)²⁰

	Alocări 2004-06, bn€	Total plăți, 2007	Absorbție %
Cehia	2.3	1.5	64
Estonia	0.6	0.4	64
Ungaria	2.8	2.1	75
Letonia	1.0	0.7	67
Lituania	1.4	0.9	62
Polonia	11.5	7.8	68
Slovacia	1.4	1.0	72
Slovenia	0.4	0.2	58

Sursa: Comisia Europeană

Tab 3: Absorbția în primii trei ani (2007-09 alocări, Dec 2010)

	Alocări 2007-09, bn€	Plăți, fin 2010	Absorbție %
România	5.6	1.6	29
Bulgaria	2.2	0.7	30

Sursa: Comisia Europeană; ACIS
România și Bulgaria

²⁰ Tabelul 2 și tabelul 3 prezintă o comparație detaliată a alocărilor și ratelor de absorbție. Pentru acuratețe în comparația dintre situația României și a Bulgariei (UE2) cu țările intrate în 2004 (UE8 – excluzând Cipru și Malta) am luat alocările din primii 3 ani de la aderarea acestor țări (2004, 2005, 2006) și situația plăților la finele celui de al patrulea an (2007). După aceeași logică, în cazul României și Bulgariei am luat alocările pe primii trei ani (2007, 2008, 2009) raportat la plățile făcute până la sfârșitul lui 2010. După cum se poate vedea discrepanța dintre grupul UE8 și UE2 este considerabilă chiar și în aceste condiții.

2. Ce înseamnă absorbția?

În România, fondurile structurale și de coeziune au fost așteptate cu nerăbdare de mulți beneficiari însă în momentul în care au fost lansate, procesul de încasare s-a dovedit a fi mult mai complicat. Dacă aruncăm o privire la problemele economice de context și la ultimele ipoteze lansate de literatură de specialitate cu privire la dinamica absorbției, trebuie puse două întrebări pentru cazul României: prima, este rata de absorbție scăzută cauzată de factori economici contextuali cum ar fi criza financiară internațională? Și a doua, este performanță scăzută asociată cu probleme la un nivel mult mai profund, cum ar fi capacitatea administrativă scăzută?

În ultimii ani criză financiară a creat o presiune crescută asupra băncilor care operează în România și asupra capacității lor de creditare, cu două implicații: în primul rând capacitatea firmelor private de a co-finanța proiecte de tip fonduri structurale a scăzut considerabil mai ales că resursele necesare co-finanțării ar fi venit în principal prin împrumuturi de la sectorul bancar; în al doilea rând, din cauza descreșterii generalizate în mediului de afaceri, plățile între firme au fost serios încetinite. Au apărut congestii importante în activitățile economice zilnice dintre contractori și beneficiari, clienți și producători și așa mai departe. Întregul proces este ilustrat de creșterea nivelului de îndatorare al firmelor și familiilor din România. Conform BNR datoria privată a crescut de la 880 milioane lei în ianuarie 2008, la 4,85 miliarde lei în februarie 2010. Pe scurt, criză de lichiditate din piață a făcut imposibilă alocarea de resurse financiare pentru proiecte cu finanțare europeană.

Într-o serie de interviuri realizate în Timișoara cu diverși actori ai acestui proces problemă crizei financiare apare și mai evidentă. Unul dintre beneficiarii explică:

„Accesul la credite este foarte dificil acum și este principală

problemă. Băncile sunt greu de convins să ofere bani firmelor chiar dacă e vorba de fonduri structurale. Nu au suficiente garanții că potențialii clienți sunt capabili să primească rambursările de la UE pentru cheltuielile făcute în proiect. Deși guvernul a luat mai multe măsuri, de exemplu fonduri de garantare, etc, băncile nu vor să își asume răspunderea foarte ușor. Nu vor să trateze IMM-urile care aplică pentru fonduri structurale altfel decât sunt tratați clienții care vin pentru un împrumut normal.”

Într-un alt interviu, domnul Aurel Saramet, președintele FNGCIMM vorbește despre tensiunea dintre nevoia autorităților de management de a crește ratele de absorbție și bănci. Foarte multe bănci se plâng că proiectele aprobate, aproximativ 30%, sunt (din punct de vedere al băncilor) ne-bancabile²¹. De fapt, este discreditat procesul de evaluare și încrederea în proiectele aprobate în general. Dacă un proiect este sustenabil ar trebui să fie și bancabil. În concluzie, în mod cert criza financiară poate avea un efect negativ asupra implementării instrumentelor structurale în România.

A doua problemă este cea a capacității administrative. Ea are implicații pentru managementul și implementarea oricărei politici publice în România, inclusiv coordonarea instrumentelor.

Fondurile sunt administrate de autoritățile publice și succesul lor este o chestiune de reforma a birocrăției. Slaba capacitate administrativă are două aspecte: una a resurselor umane, tradusă prin personal sau competențe insuficiente și probleme de recrutare (de obicei de natură politică); în al doilea rând managementul orizontal, tradus prin coordonare și adaptare slabă la nevoile principalilor actori implicați.

²¹ Newschannel.ro

Tab 4: Absorbția (Mil EUR, %) pe fiecare Program Operațional (OP)

OPs	Total aloc 2007-13	Plăți Dec 2010	Total absorbție %	Rata de absorbție la n+3 (alocări 2007) %
Mediu	4,512	318	7	117 ¹
Transport	4,565	47	1	19
Dezvoltare Regională	3,726	555	14.8	168
Competitivitate	2,554	251	9.8	147
Resurse Umane	3,476	464	13	218
Dezvoltarea Capac Administrative	208	10	4.9	50
Asistență Tehnică	170	9	5.3	53

Sursa: Comisia Europeană, ACIS

Tab 5. Calendarul aprobării OP de către Comisie

OP	Data aprobării	Data primul call pt proiecte
Mediu	11/07/2007	08/10/2007
Transport	12/07/2007	03/10/2008
Dezvoltare Regională	12/07/2007	10/09/2007
Competitivitate	12/07/2007	17/03/2008
Resurse Umane	22/11/2007	15/02/2008
Dezvoltarea Capac Administrative	21/11/2007	15/05/2008

Sursa: AM-uri, Raport anula de implementare al PO-urilor

Dificultățile nu sunt specifice doar României. Experiența altor țări foste comuniste ne arată că managementul de personal în administrația publică este o dilema chiar și după aderarea la UE, iar politizarea administrației rămâne o problemă majoră. În al doilea rând, stimulentele și sistemul de management sunt în general incapabile să asigure recrutarea personalului cu calificare înaltă mai ales în condițiile dinamicii actuale a pieței forței de muncă care oferă oportunități mult mai atractive în sectorul privat. Deși problema capacității administrative a fost pusă pe agendă tuturor țărilor la pre-aderare, soluțiile au fost mai curând formale, pentru a mai bifa o căsuță și pentru a da startul negocierilor.

3. Ne paște un dezastru: după primii patru ani România e pe cale să piardă 200 mil euro pe POS Transport

Ca ultimii sosiți în UE, România și Bulgaria sunt cei mai slabi manageri ai instrumentelor structurale și de coeziune, după cum o arată Tab. 1-3. De asemenea, Tab. 4 și compară între ele cele șapte POS românești și găsește diferențe semnificative de performanță.

Așa cum se poate vedea, performanțele PO-urilor sunt diferite. Datele de mai sus oferă un argument serios pentru o analiză comparativă internă în ceea ce privește implementarea. Conform reglementărilor UE pentru Politică de

Coeziune, regula cheltuielilor pentru noile state membre, inclusiv România și Bulgaria, este „n+3” (pentru alocările 2007-2010) și „n+2” (pentru 2010-2013). Pe scurt, această înseamnă că până la data de 31 decembrie 2010 alocările financiare pentru anul „n”, anul 2007 în cazul nostru, ar trebui să fi fost deja cheltuite. În cazul contrar, banii sunt pierduți.

Pe 31 decembrie 2010, la sfârșitul ciclului „n+3” România este incapabilă să absoarbă în întregime banii pentru trei din cele șapte programe operaționale: transport, asistență tehnică și în mod ironic, tocmai dezvoltarea capacității administrative. Ca atare, România a pierdut circa 81% din fonduri în domeniul transporturilor, 49% pentru administrația publică și 40% pentru asistență tehnică.

Procentele totalizează o pierdere de 222 milioane de euro. Într-o situația mai bună se află PO pentru dezvoltarea resurselor umane, urmat de programul operațional regional și la mică distanță de cel destinat creșterii competitivității economice și mediului. În cazul ultimelor trei, alocările pentru anul 2007 au fost depășite.

Un prim aspect ce poate explica, parțial, aceste diferențe este calendarul de aprobare al POS (Tab. 5). Unele au fost semnate de către Comisie în vara lui 2007 dar în două cazuri procesul de negociere a fost amânat până toamna târziu. Că urmare, anul 2007 poate fi considerat unul de ajustare. Vedem însă că POS Mediu și POR au avut un start timpuriu. Aceasta are implicații pentru întreagă dinamică a implementării. Observăm o corelație destul de bună între amânările în lansarea primelor „call-uri” și performanța programelor operaționale. Din această perspectivă, POS Transport este exemplul negativ cel mai puternic.

Criză financiară este într-adevăr fundalul care a afectat implementarea de ansamblu a fondurilor structurale și de coeziune în România. Cel mult, ea poate fi considerată drept cauza pentru rata de absorbție totală, însă nu este explică discrepanța dintre POSuri. De exemplu, POS creșterea competitivității economice, deși se adresează unei categorii de beneficiari expuși la fluctuațiile pieței financiare, are rezultate pozitive. Aceeași situație o avem și în cazul POR, de asemenea cu rezultate bune. În cazul POS problemele nu se datorează neapărat crizei, după cum o arată caseta.

**România stă să piardă
222 mil€, adică 81%
din sumele pe
Transport, 49% la
DCA și 40% asistență
tehnică**

Criză financiară a fost abordată atât de Comisia Europeană cât și de guvern. Comisia a făcut câțiva pași pentru a întâmpina problemele noilor state membre

și a avansat resurse financiare suplimentare:

„UE a mers mai departe (...) și s-a adaptat la cerințele crizei. Punctul de interes al schimbărilor introduse în ajunul anului 2009 a fost acela de a introduce lichidități suplimentare statelor membre pentru a dinamiza implementarea proiectelor sau cel puțin pentru a menține dinamică prevăzută inițial, înainte de criză. Pentru această, la începutul lui 2009, statele membre au primit 6 miliarde euro, în plus față de cele 5 miliarde programate inițial”²².

În acest context, România a primit un supliment de 260 milioane euro peste plățile avansate inițial, acțiune care a crescut totalul alocărilor pentru anul 2007 la nivelul de 1,95 miliarde euro. Și guvernul român a răspuns la provocările crizei. În iunie 2009 legea privind pre-finanțările a fost amendată astfel încât în acest

²²EC 2009, Paweł SAMECKI European Commissioner responsible for Regional Policy, Keynote Speech Conference "The geography of the financial crisis and policy response" Warsaw, Poland, 21 September 2009.

Caseta 1. Problemele POS Transport

PO Transport este cel mai slab program operațional. În ciudă faptului că alocările pe care le deține sunt cele mai mari, 4,51 miliarde de euro pentru ciclul bugetar 2007-2013, după regula „n+3” alocările pentru anul 2007 au fost încasate la un nivel de numai 18%. Până de curând, PO Transport a fost și programul cel mai lipsit de transparență. Rapoartele anuale de implementare, deși obligatorii după reglementările Comisiei, nu erau publice pe website. Rapoartele vizitelor de monitorizare sunt postate în câteva cazuri, dar ca regulă generală nu. În sesiunea de interviuri organizată la nivel local, reprezentanți acestui program au fost foarte greu de contactat și orice întâlnire cu ei imposibil de organizat. Pentru programul operațional cu cea mai mare alocare, lipsa de transparență este alarmantă și se dovedește strâns corelată cu rezultatele slabe. Performanță generală a acestui POS este probabil ultimul semnal de alarmă pe care guvernul îl mai are pentru a regândi managementul fondurilor structurale și de coeziune. Realocarea fondurilor de la un PO la altul a fost frecvent menționată ca opțiune pentru a corecta slabă absorbție a acestui program. Însă asta ar fi o greșeală având în vedere nevoia disperată de infrastructură de transport în România. Separarea acestui program operațional de nivelul politic ministerial ar fi probabil cea mai bună opțiune. Separarea ar implica o reorganizare completă a AM-ului și a principalilor săi beneficiari: CFR, CNDAR, etc. Este nevoie de indicatori de performanță și o politică de recrutare adecvată dacă este ca personalul calificat să fie atras și reținut.

moment pre-finanțarea poate reprezenta până la 30% din valoarea proiectului. Singură excepție este PO resurselor umane unde pre-finanțarea pentru proiectele de incluziune socială poate fi de până la 40%.

Așa stând lucrurile, criza financiară globală nu este explicația de bază pentru rată de absorbție extrem de slabă a fondurilor structurale în România; din contra, datele pe care le avem indică problemă de capacitate administrativă ca factor substanțial. Fără excepție toate programele operaționale se luptă cu deficiențe de personal, atât în termeni de cantitate cât și de competențe. De exemplu în cazul PO Transport, personalul calificat nu poate fi menținut din cauza salariilor foarte mici.

Unele din subiectele asupra cărora s-a insistat în vizitele de monitorizare din 5 noiembrie 2009 și 3 iunie 2010 a fost lipsă severă de personal din cadrul autorității de management (AM) și slabă asociere dintre nivelul salariului și responsabilități. Cele două probleme sunt explicația fluctuațiilor continue din autoritatea de

management. La fel, AM Mediu subliniază în ultimul raport anual faptul că lipsa de personal este o mare constrângere. În cazul PO pentru creșterea competitivității economice și PO pentru dezvoltării resurselor umane probleme este și mai apăsătoare și a fost mult dezbătută de beneficiari²³ și ulterior confirmată de directorii AM-urilor.

Aspectul cheie în problemă resurselor umane este politizarea. Sunt două chestiuni asociate cu această. În primul rând politizarea poate fi văzută sub formă implicării nivelului politic în recrutarea resurselor umane. Dificultatea constă în a realiza o investigație clară asupra acestui subiect. Totuși ea a fost raportată în cazul PO Mediu și PO pentru dezvoltare regională iar la nivelul POS DCA politizarea este semnalată la administrațiile publice locale. Aici fluctuațiile în zonă

²³ Pe 26 februarie 2010 un grup de ONG-uri și firme de consultanță au trimis către Primul Ministru al României o scrisoare prin care subliniază ca în principal problema resurselor umane este obstacolul în calea absorbției de fonduri europene (Centrul de Resurse în Participare Publică, 2010)

decizională blochează continuitatea proiectelor și posibilitatea de a iniția noi cereri de finanțare.

Situația politizării este mai explicită la nivelul PO Transport unde potențiale conflicte de interes sunt indicate de către reprezentanții Comisiei în cadrul vizitei de monitorizare din 2009. Temerile se referă la staff-ul cu responsabilități atât la nivelul AM cât și în cadrul Companiei Căilor Ferate Române (CFR) și a Companiei Naționale pentru Drumuri și Autostrăzi din România (CNDAR), principalii beneficiari ai acestui PO.

Prin contrast, POR și POS mediu au o structură organizațională clară, cu organisme intermediare la nivel regional. Această a creat oportunități pentru o mai bună coordonare atât cu autoritățile publice cât și cu beneficiarii de la nivelul de bază. Cele două structuri sunt plasate în interiorul unui singur minister, fără canale de comunicare complicate. Mai mult, cele două AM-uri au fost primele care au dat drumul cererilor de aplicații, dovedind astfel o strategie și o capacitate mai bună de planificare.

Tot ele au avut un start avansat fiind beneficiare ale fondurilor UE de pre-aderare cum ar fi PHARE. Unul dintre directorii de Agenție Regională de Dezvoltare pune în evidența acest argument într-un interviu:

„În acest moment un număr de 65 de persoane sunt angajate în cadrul Agenției, incluzând filialele din alte orașe. Majoritatea dintre ei au experiență necesară în administrarea fondurilor UE, mai ales după muncă în cadrul PHARE. Însă nu este suficient exploatată pentru că foarte multe organisme intermediare au fost create din nimic, fără să aibă experiență și personalul calificat pentru administrarea acestor fonduri. Agenția mea este mult mai pregătită decât alte autorități publice însărcinate cu fonduri structurale și totuși acestea din urmă au putere decizională mai mare decât noi.”

AM-ul pentru mediu a gestionat în perioadă de pre-aderare programul complex ISPA²⁴ care a pregătit venirea fondurilor de coeziune. La fel, AM pentru dezvoltare regională a coordonat mai multe componente ale programului PHARE. Atât experiența personalului cât și structura organizațională de ansamblu au pregătit o trecere lină la fondurile structurale. Toate acestea s-au tradus printr-o absorbție mai bună la sfârșitul ciclului „n+3”. Experiența nu se confirmă și în cazul POS Transport care a administrat de asemenea proiecte ISPA, însă rezultatul este un dezastru, așa cum arată caseta.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Analiza arată că tocmai capacitatea administrativă, iar nu criza economică, e cel mai serios obstacol în creșterea absorbției. În 2009 România a recurs la un împrumut din partea FMI și a Comisiei Europene pentru a susține finanțele publice. O absorbție completă a fondurilor structurale și de coeziune trebuia să fie în acest context urgența guvernului. De aici înainte prioritățile sunt două:

1. Reforma administrației publice trebuie să fie văzută ca o prioritate strategică. Aceasta nu este un obiectiv politic declarativ ci un proces complex care are nevoie de cea mai mare atenție. Actualul guvern și-a făcut din utilizarea fondurilor comunitare un obiectiv principal. Dar obiectivul nu are nici o substanță dacă problemele fundamentale nu sunt rezolvate. Reforma administrației publice este o sarcină complexă pentru care nu există modele europene, iar nu totdeauna ce a sugerat UE s-a dovedit potrivit. De exemplu în Ungaria Departamentul de Politici pentru Administrația Publică a fost gradual desființat; în Polonia și Cehia Biroul pentru Administrație

²⁴ Programul ISPA a fost închis la sfârșitul anului 2010.

Publică a fost de asemenea eliminat, etc.

2. Autoritățile publice române trebuie să își schimbe logică de acțiune. Fondurile structurale și de coeziune strigă, literalmente, după o abordare diferită: este nevoie de coordonare cu toți actorii implicați, coordonare între AM-uri, flexibilitate în reguli și proceduri, orientare către rezultate finale și poate că cel mai important, este nevoie de inovare și creativitate.

De exemplu majoritatea AM-urilor au căutat să își crească capacitatea de management externalizând procesul de evaluare, având în vedere numărul mare de aplicații primite și lipsă internă de personal. Resursele pentru asistență tehnică au fost utilizate în mare parte tocmai în acest scop, deși s-au dovedit a fi în final destul de lipsite de impact.

De fapt, abordarea nu a fost destul de îndrăznească și s-a oprit la jumătatea drumului. Niciun AM nu a reușit să achiziționeze o soluție tehnică completă, inovatoare, pentru gestiune. Din acest punct de vedere există oportunități pentru a se crea diverse aplicații tehnice, cum ar fi „call center”-uri automate și alte soluții „software” pentru management. „E-governance” poate încă suna ca din altă era pentru administrația publică din România însă natura fondurilor structurale crează cele mai bune oportunități pentru a începe implementarea unor astfel de soluții.

Mai concret, următoarele acțiuni ar trebui întreprinse:

1. Reorganizarea autorităților de management prin creșterea rolului și capacității organizațiilor care arată un istoric pozitiv al performanței pe fonduri europene. Dacă există organisme (precum ADR-urile) care se arată mai bine echipate să se ocupe de fondurile europene, ce ne oprește să le oferim responsabilități sporite?

2. Reducerea nivelului de implicare politică în recrutarea de personal atât la nivel local cât și central. Implicarea clienților politici în sistemul de management s-a dovedit a fi complet contraproductivă. E nevoie de personal calificat, mai ales pe POS Transport. O politică de personal pragmatică, care vânează experți și crează stimulente pentru a-i reține în sistem, ar trebui să înlocuiască viziunea pe termen scurt a planificării actuale. Această este strâns legată de următorul punct

3. Managementul resurselor umane în administrația publică trebuie regândit. Trebuie găsite soluții inovative pentru a reține personalul calificat și pentru a stopa fluctuațiile. Banii nu sunt principalul motiv pentru care oamenii competenți pleacă – „empowerment”, cuplarea responsabilității cu puterea de decizie și un mediu de lucru mai bun sunt la fel de importante.

4. Realizarea unei legături între marja de decizie – pentru pozițiile de *middle management*, cum ar fi directorul ACIS, directorii de AM – și un sistem de măsură a performanțelor cuplat cu stimulente salariale. Sistemul de management al fondurilor UE se potrivește perfect unei abordări moderne de tip „management public”. Acest sistem are obiective și sarcini clare și mai mult, un indicator foarte clar de urmărit: rata de absorbție.

A oferi pe de o parte managerilor flexibilitate și putere decizională, însă pe de altă parte a-i face răspunzători printr-o schemă de măsurare a performanței ar introduce o altă dinamică în tot sistemul. Oamenii însărcinați cu absorbția fondurilor ar trebui să aibă contractele de muncă legate de un nivel lunar al acestui indicator. Începând cu personalul din interiorul ACIS și terminând cu personalul din organismele intermediare, toată lumea ar trebui să își primească

pachetul salarial în funcție de rezultate.

5. Evaluări mai relevante și mai transparente, care să se concentreze pe probleme reale și nu escamotează problemele, concluziile neconfortabile și dilemele de politici publice.

Acesta este un proces de învățare publică crucial pentru calitatea unei

actului guvernării. Evaluările profesioniste, depolitizate și de-clientelizate ale POS ar trebui să fie prioritatea ACIS (și a guvernului) într-o primă etapă. Ulterior, ele trebuie extinse la toate domeniile importante de policy, chiar dacă acestea nu sunt legate de *acquis*-ul comunitar. 

Criza pe piața muncii

Problemele din acest sector tind să devină unul din principalele obstacole ce împiedică atât dezvoltarea, cât și multe politici sociale mai echitabile

Piața muncii din ultimii 20 de ani a fost puternic influențată de transformarea economică și socială din România. Problemele tranziției au fost accentuate și de politici publice neinspirate ca de exemplu, reglementările rigide din Codul Muncii sau stimulentele pentru ieșirea anticipată la pensie, care au împiedicat autoreglarea sau chiar au accelerat tendințele negative. Rezultatul este o rată de ocupare în scădere, combinată cu probleme structurale de informalitate, nivel ridicat de sub-ocupare în agricultură, mobilitate redusă între sectoare economice și zone geografice, obstacole pentru accesul grupurilor vulnerabile și o mulțime de stimuli pentru ieșirea timpurie din activitate. Demografia este însă nemiloasă: fie România oprește irosirea resursele sale de muncă și își rezolvă problemele structurale profunde sau dezvoltarea socio-economică va fi pusă sub semnul întrebării.

România a înregistrat o scădere constantă a ratei de activitate²⁵. De la o rată de 80% în 1990, aceasta a scăzut la 65,7% în 2009, sub media UE27 de 71,3%. Cea mai mică rată de activitate a fost înregistrată în anul 2004 (64,2%), cu o scădere de 2 milioane de persoane în populația

²⁵ Rata de activitate este % populației active (persoane ocupate și șomeri) raportat la numărul persoanelor apte de muncă (de vârstă activă + în afara limitelor de vârstă activă dar care încă lucrează).

activă, față de 1990. Rata de ocupare a avut o tendință similară. Astfel că, în 2004, doar 57,6% din populația de vârstă activă avea un loc de muncă. De atunci situația s-a îmbunătățit încet, rata de ocupare ajungând până la 60,1% în 2010 (trim. II), cu o ușoară scădere în 2009, care poate fi atribuită crizei. Cu toate acestea, rata de ocupare rămâne sub media UE27 de 64,6%²⁶

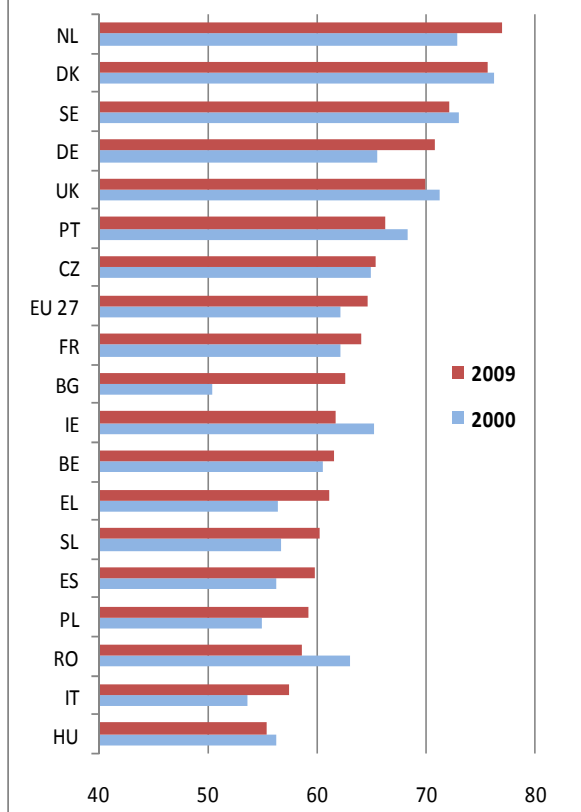
Paradoxal, în ce privește șomajul, România stă mai bine decât majoritatea țărilor europene dar se confruntă cu un nivel ridicat al informalitate în piața forței de muncă, cu subocuparea pe scară largă în agricultura de subsistență și ieșirea timpurie din viața activă. Acestea sunt probleme structurale care limitează dezvoltarea actuală și aduce riscuri crescute pentru viitorul economiei.

1. Multă muncă la negru, în special în rândul tinerilor

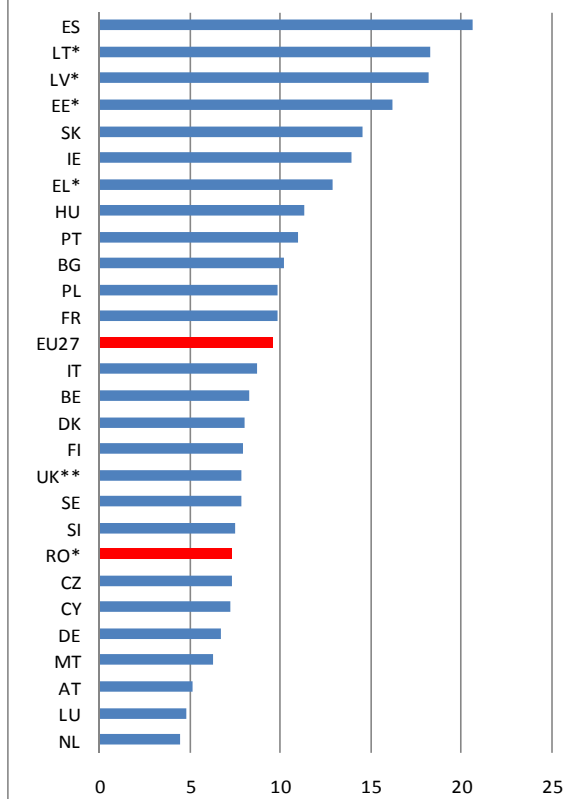
Intrarea în piața muncii este dificilă în întreaga Europă; România nu face excepție. În 2009, rata medie a șomajului în UE 27 pentru tineri (15-24 de ani) a fost 19,4% în comparație cu valoarea totală a șomajului de 8,9%. În cazul nostru, șomajul în rândul tinerilor este ceva mai mare decât media UE (20,9%), în timp ce rata șomajului total este mai mică (6,9%). În plus,

²⁶ Eurostat, 2009.

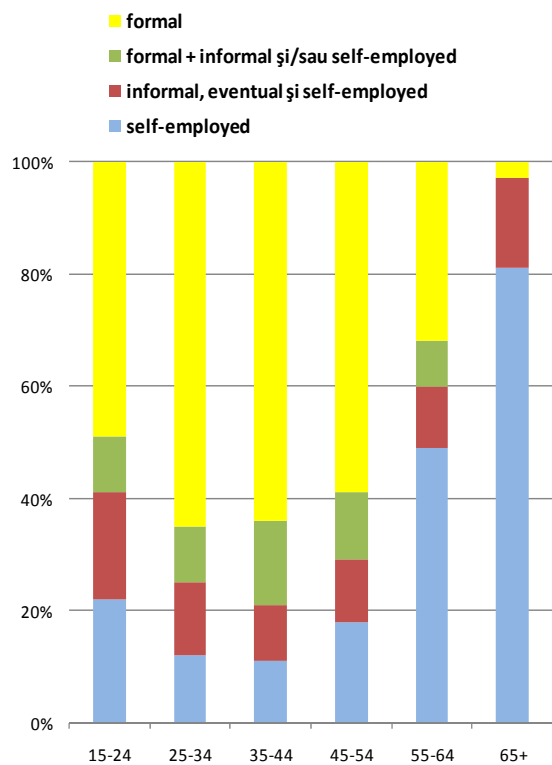
**Fig. 1. Rata de ocupare
2000-2009**



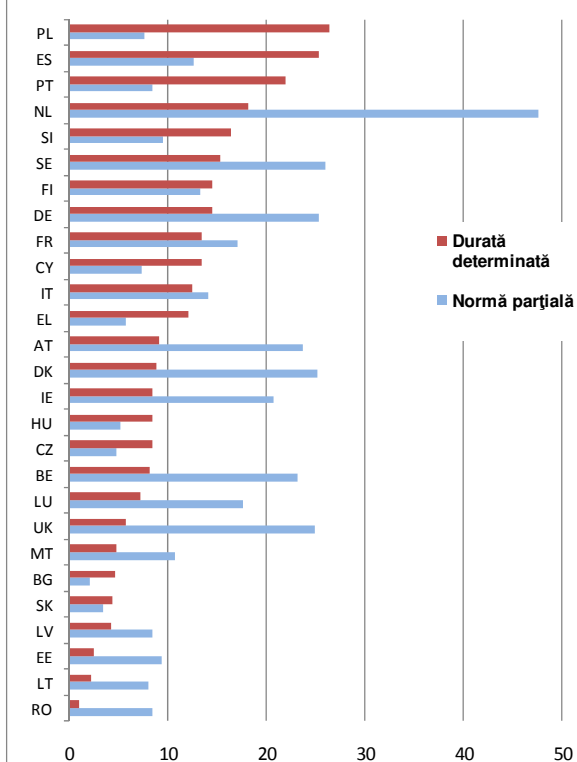
**Fig. 2. Rata șomajului, %
ajustată sezonier, Oct. 2010
(*Trim.3 2010, **Sept 2010)**



**Fig. 3. Structura ocupării
după tip și grupe de vârstă**



**Fig. 4. Contracte cu normă parțială și
durată determinată
% din totalul ocupării, 2009**



aproximativ 49,5% din tinerii șomeri sunt în șomaj de mai mult de 1 an²⁷. Toate acestea arată că, pentru tinerii români este mult mai dificil să intre pe piața forței de muncă, comparativ cu omologii lor europeni.

În plus, o parte semnificativă a pieței muncii din România este informală iar tinerii au un risc mai mare să lucreze la negru. Un studiu al Institutului Național de Statistică²⁸ arată că aproximativ 1.4 – 1.7 milioane de persoane lucrează în sectorul informal (ca activitate primară sau secundară), mai ales în zonele rurale și în rândul tinerilor. Aproximativ 40% din sectorul informal este format de tineri între 15-34 ani. Mai mult, aproximativ 19% din angajații cu vârste între 15-24 de ani lucrează în economia informală. Această cifră este cea mai ridicată, comparativ cu valorile pentru celelalte grupe de vârstă activă, care variază între 9-12%. Depășește chiar și valoarea pentru 65 + (16%).

Impozitarea este considerată modalitatea cheie de combatere a muncii informale, mai ales atunci când se discută ponderea impozitelor și contribuțiilor sociale în costul forței de muncă. Contrar a ceea ce se vehiculează în spațiul public, România se află sub media europeană privind sarcina fiscală asupra muncii. Cota de taxe și contribuții plătite de angajatori este de 24,6%, față de o medie UE de 32,7% din totalul costurilor forței de muncă. Taxele și contribuțiile plătite de angajați sunt 27% din venitul brut, comparativ cu 30,7% în UE²⁹. Cu toate acestea, se pare că părți ale economiei românești nu pot susține nici măcar acest nivel. Munca informală este concentrată în rândul lucrătorilor fără calificare sau

cu calificare scăzută, care lucrează în întreprinderi mici (1-9 angajați), zilieri, în special în agricultură și artizanat³⁰. Având în vedere productivitatea scăzută a acestui segment al forței de muncă, ar fi prea costisitor pentru angajatori să îi angajeze oficial, ținând seama de combinația de salariul minim, impozite și contribuții și de costuri administrative pentru contractarea lucrătorilor pe termen scurt. Efectul descurajator al controalelor Inspecției Muncii nu este încă vizibil. Ideea că se poate rezolva problema muncii informale numai prin represiune, având în vedere contextul, pare cel puțin naivă.

Există două tipuri de măsuri care ar rezolva, măcar parțial, nivelul ridicat de muncă informală în rândul tinerilor: reglementările pieței muncii și educația.

1.1. În primul rând, reglementările relațiilor de muncă trebuie să devină mai flexibile. Contractele cu normă parțială și cele pe durată limitată sunt, de departe, opțiuni mai bune, în comparație cu munca informală. Este de remarcat faptul că astfel de forme flexibile de muncă sunt puternic sub-reprezentate în piața românească în comparație cu alte țări europene (a se vedea graficul de mai jos) și reglementări mai permissive ar putea fi benefice. În UE 27, contractele temporare pentru angajații tineri (15-24 ani) reprezintă 40% din total, în timp ce în România ponderea contractelor temporare pentru aceeași grupă de vârstă este de 3,7%³¹. Reglementările stricte privind contractele temporare par să îi afecteze mai mult pe tinerii lucrători dat fiind că acest tip de ocupare este o cale de intrare pe piața forței de muncă în întreaga Europă.

Modificările aduse Codului Muncii, propuse de Guvern în decembrie 2010, elimină unele restricții pentru

²⁷ INSSE

²⁸ Stănculescu, M.S.; Marin, M (2009) *Economia Informala în România în anul 2008*, Institutul Național de Statistică

²⁹ Eurostat 2007; de atunci, contribuțiile sociale au crescut în România, % total fiind în continuare sub media Europeană

³⁰ Stănculescu, M.S.; Marin, M (2009)

³¹ EC (2010) *Employment in Europe 2010*

contracte temporare: ele pot dura până la trei ani, în loc de doi ani iar un contract temporar poate fi prelungit de mai mult de două ori. De asemenea, Guvernul a propus să ridice obligația angajatorului ca după trei contracte temporare consecutive cu o singură persoană, acea poziție să fie ocupată cu personal permanent. Sindicatele s-au opus acestor modificări invocând Directiva 1999/70/CE privind munca pe perioadă determinată. Pentru a preveni abuzul prin utilizarea de contracte succesive de muncă pe durată determinată, directiva susține că statele membre ar trebui să includă în legislația lor una sau mai multe din următoarele măsuri:

(A) obligația de a motiva obiectiv nevoia de reînnoire a unor asemenea contracte;

(B) durata maximă totală a contractelor succesive de muncă cu durată determinată;

(C) numărul de reînnoiri ale unor asemenea contracte sau raporturi.

Extinderea duratei maxime pentru contractele pe perioadă determinată nu este o problemă în sine. Directiva nu prevede o durată orientativă pentru astfel de contracte, aceasta rămânând la latitudinea statelor membre. Trecerea de la doi ani la trei, în mod clar, nu încalcă principiile de bază ale Directivei 70/1999. În schimb, problema reală vine din eliminarea dispozițiilor privind la contractele succesive (definiție, număr limită) și, prin urmare, durata de trei ani menționată în propunerea guvernului poate fi ușor interpretată ca durată maximă pentru un singur contract. Având în vedere că ocuparea temporară este subdezvoltată în țara noastră, sunt necesare reglementări mai puțin stricte, dar eliminarea tuturor restricțiilor privind contractele succesive cu aceeași persoană poate deschide ușa pentru abuzuri.

Propunerile din partea guvernului acoperă, de asemenea, ocuparea prin agentul de muncă temporară,

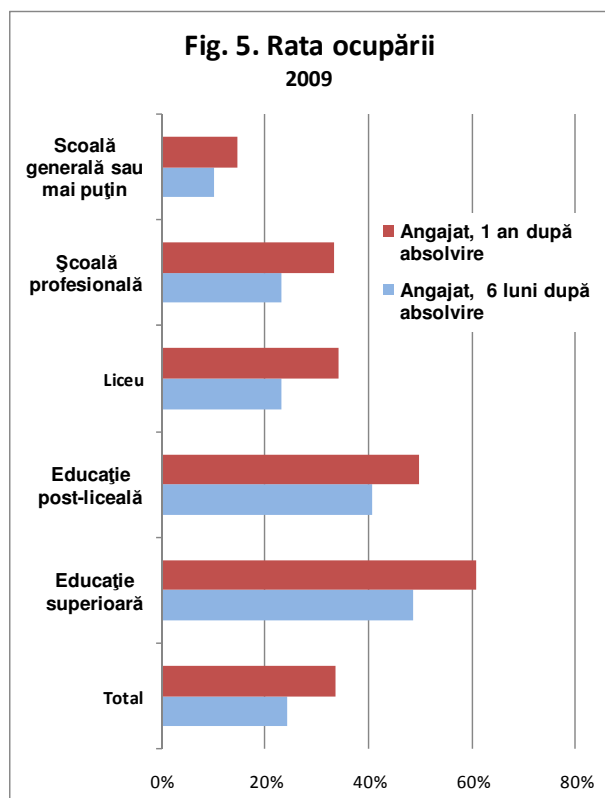
fiind de fapt o actualizare a legislației românești în conformitate cu Directiva europeană 104/2008. Cele mai importante modificări se referă la creșterea duratei maxime pentru o astfel de contract (de la 12 la 24 luni), posibilitatea extinderii succesive a misiunii (până la o durată totală de 36 de luni), reglementări în ceea ce privește relația dintre agenție și angajator. Agenția de muncă temporară nu mai poate percepe taxe de la angajat pentru plasarea acestuia la firme, dar, în același timp, agenția nu mai este obligată să îl plătească pe lucrătorului temporar între misiuni. Propunerile Guvernului nu schimbă în niciun fel reglementările privind munca cu timp parțial.

1.2. Un alt instrument prin care se poate crește competitivitatea tinerilor pe piața formală a muncii este educația.

În prezent, rezultatele educației de bază sunt mult sub așteptări. Scorurile obținute de elevii români în testele internaționale (PISA, PIRLS, etc) sunt printre cele mai scăzute din Europa. Competențelor de bază elaborate la nivel european – chiar așa prost formulate – nu sunt încă transpuse în programele școlare, manualele și metodele de predare. Reforma învățământului trebuie să se concentreze mai mult pe conținutul educației și mai puțin pe schimbările irelevante ce țin prima pagină a ziarelor, cum ar fi vârsta școlarizării obligatorii, sau clasa a 9-a ca parte din școlii generale sau liceului.

Performanța redusă a educației se propagă în structura pieței forței de muncă dominată de calificarea în ocupații manuale (50,7%), în timp ce ocupațiile calificate non-manuale reprezintă doar 22,7% (UE-27: ocupații manuale calificate 25,8%, ocupații non-manuale calificate 39.9%)³².

³² Massareli, N; Wozowczyk, M (2010) *European Union Labour Force Survey - Annual results 2009*, Eurostat Population and Social Conditions, Data in Focus 35/2010



Învățământul universitar pare să aibă rezultate mai bune în ceea ce privește creșterea șanselor de angajare după absolvire. Totuși, în ciuda masificării învățământului superior, angajatorii din România întâmpină dificultăți majore în găsirea competențelor adecvate în piața muncii, inclusiv pentru ocupații care necesită calificări înalte. Un sondaj efectuat în 2010³³ arată că pozițiile de inginer și manager sunt printre primele cinci cel mai dificil de ocupat datorită lipsei de personal calificat. Conform aceluiași sondaj, 36% dintre angajatorii români se confruntă cu dificultăți majore pentru a găsi persoane cu competențe potrivite pentru de locurile de muncă vacante. În 2007, înainte de criza economică, procentul ajunsese până la 73%, printre cele mai ridicate din lume.

Lipsa de cooperare și comunicare dintre mediul economic și universități, precum și luarea deciziilor în universități după interese particulare a dus la proliferarea

cursurilor irelevante ce nu sporesc șansele de angajare a tinerilor absolvenți neavând valoare adăugată pentru angajatori. Doar absolvenții de medicină și arhitectură au o rată mare a ocupării în același domeniu (71%, respectiv 89%), față de inginerie (56%), drept (57%), economie (54%) sau domenii umaniste (45%)³⁴.

Flexibilitatea pieței muncii și îmbunătățirea competențelor este în centrul "Agendei pentru noi competențe și locurile de muncă", proaspăt lansate de Comisia Europeană. Rămâne de văzut dacă celelalte țări europene vor continua să mimeze alinierea la agenda Europeană. România, însă ar trebui să ia mai serios aceste direcții de dezvoltare deoarece problemele sale structurale, în special informalitatea pieței muncii, sunt mult mai mari decât ale altor țări europene și, prin urmare, are nevoie de măsuri rapide. Presiunilor demografice asupra pieței muncii vor crește în următoarele decenii. Generațiile care intră acum pe piața forței de muncă sunt mult mai mici în comparație cu cele născute între '68-'89. Orice irosire a resurselor tinere de muncă va mări dezechilibrul indus inevitabil de demografie.

2. Subocupare pe scară largă în zonele rurale

Tranziția economică a Europei Centrale și de Est a dus la reducerea ponderii sectoarelor de industrie și agricultură în economie și creșterea sectorului de servicii. În ce privește forța de muncă, ocuparea în industrie a scăzut considerabil. Și în România, investițiile și valoarea adăugată a sectorului de servicii au crescut, dar nu au fost însoțite de o creștere similară în ocuparea forței de muncă în acest sector. Forța de muncă disponibilizată din industrie s-a reorientat spre agricultura, care a amortizat efectele sociale ale restructurării economice. Astfel, în 2001, aproximativ 43,5% din

³³ Manpower (2010) *2010 Talent Shortage Survey Results*

³⁴ www.rncis.ro

populația activă a fost ocupată în agricultură care au contribuit la PIB cu 14,1%. De atunci, atât ocuparea cât și valoarea adăugată brută au o tendință de scădere. În 2009, România a avut aproximativ 28,7% din populația activă lucrează în agricultură și agricultura a contribuit la PIB cu 7,3%. Aceste cifre încă indică o deviere semnificativă de la modelul economic din statele europene. În UE-27, forța de muncă ocupată în agricultură este 5,1% din populația activă și valoarea adăugată brută a agriculturii este 1,7% din total (2009)³⁵.

Privind structura forței de muncă, se pot observa diferențe majore între zonele rurale și urbane. În timp ce forța de muncă urbană este mai mult sau mai puțin aliniată tendințelor europene (cu o sub-reprezentare a antreprenorilor), piața forței de muncă rurale este similară cu cea a societăților pre-industriale, dominată de agricultura de subsistență. Se observă însă convergența către modelul european.

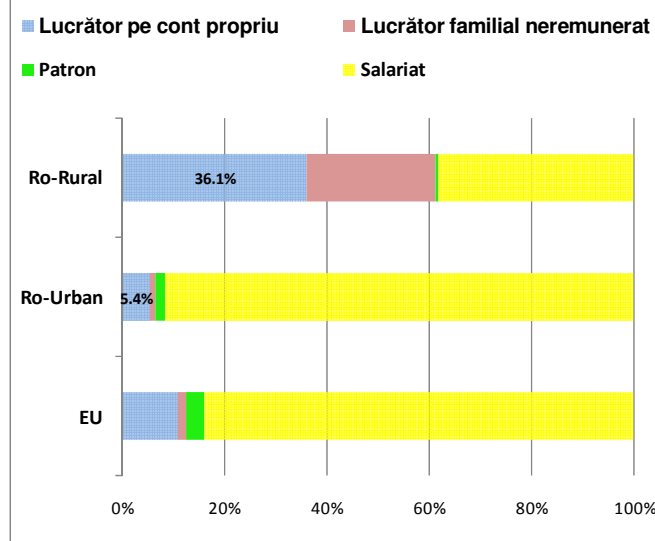
Conform statisticilor oficiale, în 2009, aproximativ 61% din populația rurală ocupată³⁶ lucrează în agricultura de subsistență (persoane care desfășoară activități independente în agricultură și lucrătorii familiari neremunerați), în scădere de la 72% în 2000. În același timp, numărul de salariați a crescut la 38% din forța de muncă ocupată din mediul rural (de la 26% în 2000). Cu toate acestea, veștile nu sunt bune până la capăt. Mulți din noii salariați se regăsesc în economia informală. Aproximativ 1 milion de oameni din zonele rurale (19% din populația rurală ocupată) lucrează la negru, în timp ce, în mediul urban, doar 7% din salariați sunt în economia informală³⁷.

³⁵ Massareli, N; Wozowczyk, M (2010)

³⁶ INSSE - Anuarul statistic 2010

³⁷ Stanculescu, M.S.; Marin, M. (2009)

Fig. 6. Urban - rural, după statutul profesional



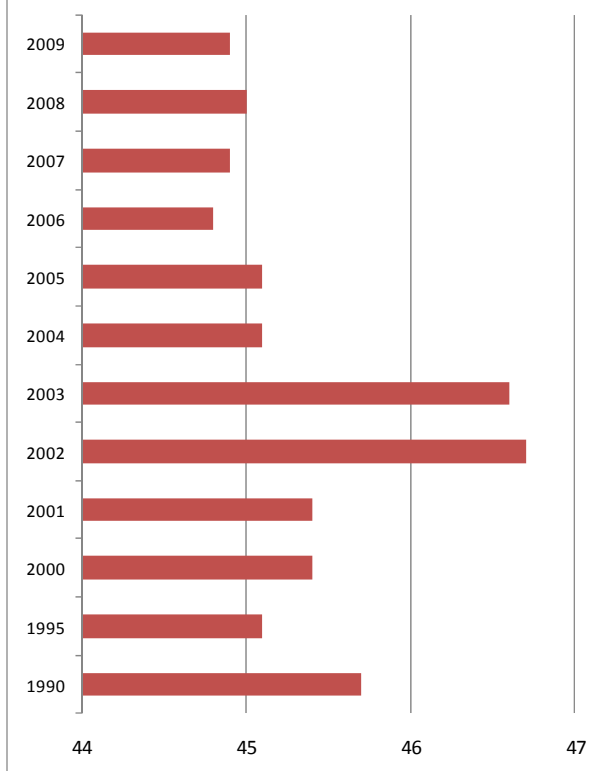
Structura forței de muncă rurale este extrem de relevantă dat fiind că România are un nivel foarte scăzut de urbanizare, de fapt, cel mai mic din Europa, cu excepția Albaniei. Doar 55% din populație trăiește în orașe în 2010, comparativ cu 73% în UE. În plus, în ultimul deceniu, cota de populația care trăiește în mediul urban și rural sa schimbat doar cu 0,5% în favoarea urbanului. Migrația internă spre zonele rurale, care a dominat anii '90, a încetinit în 2005 și 2006, dar se pare că a fost realimentată de criza economică. În perioada 2007-2008, mai mult de jumătate din totalul celor care și-au schimbat domiciliul s-au mutat în zonele rurale (53% în 2007 și 52,2% în 2008).

Pentru viitor, se prognozează o creștere continuă, dar lentă a ponderii populației urbane. ONU estimează că România va ajunge la nivel european actual de urbanizare abia în 2050³⁸. Prin urmare, forța de muncă rurală va avea în continuare o pondere importantă, cel puțin în următoarele decenii.

O opinie larg răspândită susține că îmbătrânirea rapidă a populației

³⁸UN (2008) *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision.*

Fig. 7. Populația rurală în România, %
1990-2009

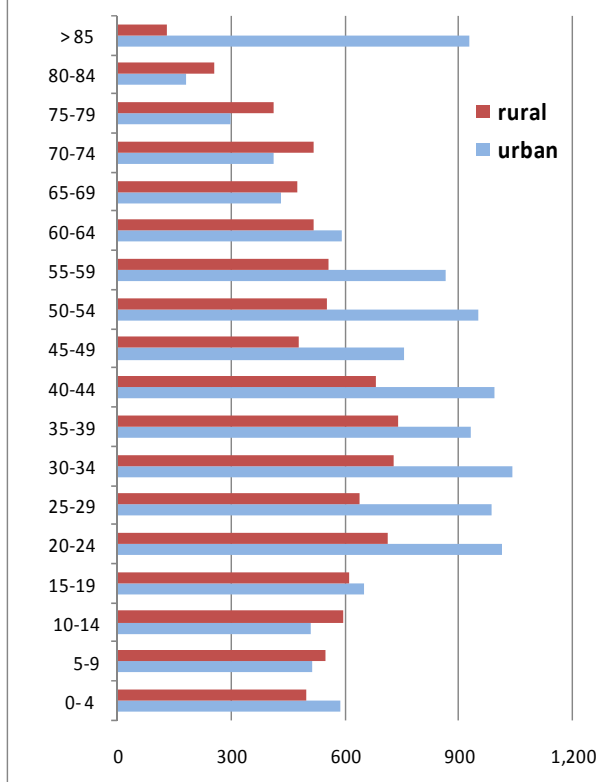


rurale va duce la dispariția naturală a agriculturii de subzistență. Cu toate acestea, faptul că populația rurală îmbătrânește mai rapid, nu este încă susținută de date, cel puțin nu de datele agregate de nivel național. Vârsta mediană în 1990 era de 34 ani în mediul rural, în timp ce în mediul urban era 31. Începând cu 2005, vârsta mediană este aproximativ aceeași, atât în mediul rural cât și în mediul urban: 38 de ani. Zonele rurale au o pondere mai mare a populației 60 +, dar în același timp mai mulți copii se nasc aici.

Mai mult, ruralul nu ar trebui tratat ca un întreg, deoarece datele agregate pot ascunde mari diferențele regionale. De exemplu, Teleorman și Suceava sunt județe cu un nivel scăzut de urbanizare (33% în Teleorman și 43% în Suceava) și ocuparea forței de muncă se concentrează în agricultură (55% în Teleorman și 44% în Suceava), în special în agricultura de subzistență. Dar asemănările se opresc aici, pentru că demografia acestor două județe merge în direcții diferite. Județul Teleorman are o pondere mare a populației în vârstă 60 + (28%), în timp ce Suceava are o cotă de 18%, sub media națională (19%) (Fig. 9). Teleorman are un spor natural negativ foarte pronunțat (-9.1 ‰), în timp ce Suceava este al doilea în topul județelor cu sporul natural ridicat (1,2 ‰), comparativ cu o medie națională de -1.7 ‰.

În aceste condiții, ar trebui să ne așteptăm ca aceste sub-regiuni din România să urmeze traiectorii diferite. În timp ce ruralul din sud este amenințat de depopulare, în Moldova se va confrunta cu modelul persistent al agriculturii de subzistență. Ambele se confruntă cu probleme structurale de lungă durată și politicile de ocupare pentru zonele rurale elaborate la nivel central nu pot răspunde în mod corespunzător nevoilor acestor două grupuri. Politicile de ocupare extrem de centralizate riscă să ignore contextul local prin aplicarea aceleași rețete

Fig. 8. Populația urbană și rurală, după vârstă
2010, mii persoane



Tab 1: Număr pensionari pe categorii, mii persoane

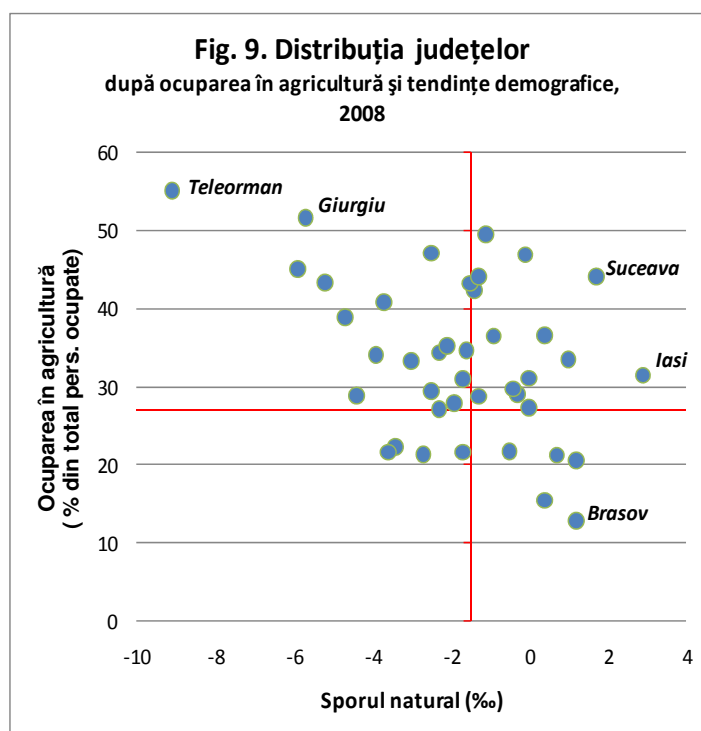
	1990	1995	2000	2005	2009
TOTAL	3,577	5,187	6,110	6,042	5,676
Pensionari – asigurări de stat	2,493	3,519	4,246	4,611	4,718
Pentru limită de vârstă	1,859	2,568	3,087	3,146	3,239
Cu stagiul complet	1,160	1,750	2,247	2,223	2,030
Cu stagiul incomplet	699	818	840	923	1,209
Pensie anticipată	:	:	:	12	9
Pensie parțială anticipată	:	:	:	113	112
Invaliditate	208	433	609	827	909
Pensie de urmaș	503	599	663	652	608
Agricultori	1,007	1,587	1,751	1,292	799
Pensii speciale	77	81	113	139	159

pentru probleme foarte diferite. Acest lucru este valabil și pentru intervențiile finanțate de Fondul Social European (FSE) care, la fel ca alte programe structurale, este relativ rigid și centralizat.

3. Ieșirea timpurie din piața muncii

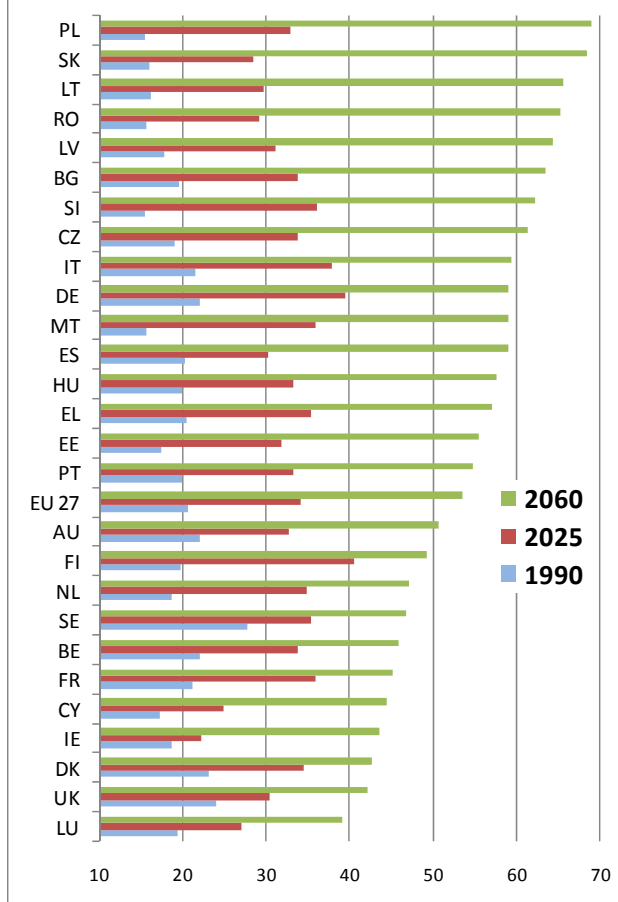
România a utilizat intens schemele de pensionare anticipată în procesul de restructurare economică din anii '90. Deși reforma pensiilor din 2000 a vizat tocmai încetinirea ieșirii timpurii din piața muncii, legea prevedea în continuare posibilitatea pensionării anticipate, completată de un sistem prost administrat de pensii de invaliditate, expus la abuzuri³⁹. Astfel că rata de dependență a sistemului (beneficiari / colaboratori) a crescut de la 0.31 în 1990 (0,45 inclusiv toți pensionarii) la 1.12 în 2009 (1,35 inclusiv toate pensionarii). Vârsta oficială de pensionare va ajunge la 65 ani pentru bărbați până în 2015 și la 63 de ani pentru femei până în 2030, dar vârsta reală de pensionare continuă să oscileze în jurul vârstei de 55 de ani din cauza numeroaselor excepții și lacune din lege.

³⁹ Preda, M. (2009) 'Sistemul de pensii în România' în *Riscuri și Inechități Sociale în România*, Preda, M. ed., Polirom



ne uităm la structura ocupării pentru lucrătorii în vârstă: se observă o concentrare mai mare a lucrătorilor în vârstă în agricultura de subzistență (49.2%, comparativ cu 17,7% pentru 45-54 ani) și în economia informală (13%)⁴⁰.

⁴⁰ Stanculescu M.S. (2009) 'Riscuri, vulnerabilitati si solutii pe piata muncii' in *Riscuri si Inechitati Sociale in Romania*, Preda, M. ed., Polirom

Fig. 10. Raportul de dependență al vârstnicilor

Aceste dificultăți apar în contextul actual al unei populații relativ tinere, comparativ cu Europa⁴¹, vârsta mediană fiind de 38.1 ani (40 ani în Europa). Perspectivele de viitor sunt sumbre. Îmbătrânirea populației are deja loc în toate statele europene, dar România este una din țările care vor fi cel mai grav afectate de schimbările demografice, alături de Polonia și Slovacia⁴². Evoluția raportului de dependență al vârstnicilor⁴³ va fi mai pronunțată în România, față de media UE-27. (RO: 21% în 2007, 65% în 2060, UE: 25% în 2007, 53% în 2060). Se

prognozează ca populația de vârstă activă (15-64 ani) va scădea cu 40%, comparativ cu 15% pentru UE-27, până în 2060. Rata de activitate nu va crește în România pe termen lung, în contrast cu UE-27. Rata de activitate a fost sub media UE în 2007 (63% în 2007, UE: 70,6%), și se estimează să rămână în această poziție, de asemenea, în 2060 (RO: 61,3%, UE: 74,1%).

Ieșirea timpurie de pe piața muncii poate fi cauzată și de obstacolele mari în revenirea pe piața muncii pentru persoane care a întrerupt activitatea. Șomajul prelungit poate duce la ieșirea totală din piața muncii. 31% dintre șomeri sunt șomeri pentru mai mult de un an, iar 2,2% din populația inactivă în vârstă de 15-64 sunt lucrători descurajați care sunt disponibili pentru munca, dar care au încetat să mai caute un loc de muncă. Cei mai mulți lucrători descurajați sunt femei (82%).

Dizabilitatea este un alt motiv pentru ieșirea anticipată de pe piața forței de muncă. Deși România ar trebui să urmeze recomandările europene pentru integrarea persoanelor cu dizabilități pe piața muncii, în realitate s-a făcut foarte puțin în această direcție. Cel mai adesea, în cazul în care un angajat dobândește o dizabilitate, angajatorul nu ia în considerare amenajarea locului de muncă sau mutarea într-un alt post. În marea majoritate a cazurilor, angajatul se pensionează pe motive de invaliditate.

Evaluarea oficială pe baza căreia se face pensionarea în aceste cazuri, nu se potrivește cu capacitatea reală de a lucra. Criteriile de evaluare pentru invaliditate sunt pur medicale și nu iau în considerare recomandările Organizației Mondiale a Sănătății privind evaluarea funcțională. Mai mult, conform evaluărilor oficiale persoanele cu gradul I și II de invaliditate și-au pierdut cel puțin 50% din capacitatea de muncă și, prin urmare, nu sunt considerate

⁴¹ UN (2010) *World Population Ageing 2009*

⁴² EC (2009) *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*

⁴³ Numărul de persoane cu vârsta 65+ /populația 15-64 ani

apte de muncă. Un sondaj realizat⁴⁴ SAR pune sub semnul întrebării aceste evaluări observând că persoanele cu dizabilități care lucrează sunt distribuite aproape egal pe toate gradele de handicap.

Dacă un pensionar cu invaliditate de gradul I sau II pe piața muncii, el / ea trebuie să renunțe la siguranța pensiei de invaliditate pentru un loc de muncă care ar putea fi pierdut în câteva luni. Pentru a se întoarce la pensia de invaliditate, trebuie să parcurgă din nou tot procesul birocratic de evaluare, care s-ar putea termina cu o concluzie diferită în ceea ce privește gradul de invaliditate decât înainte și, eventual, o pensie mai mică. În concluzie, revenirea pe piața forței de muncă pentru pensionarii de invaliditate întâmpină obstacole birocratice, iar efectele sunt evidente. Doar 12% dintre persoanele cu handicap au un loc de muncă, în comparație cu media UE de 50%.

CONCLUZII. CE E DE FĂCUT

Piața muncii din România – supra-reglementată, dar cu o aplicare lejeră a legilor, și cu multe contrast stimulente de a rămâne în activitate – a devenit un obstacol major în calea dezvoltării economice. Tranziția a modelat o forță de muncă care nu este adecvată pentru economia modernă globalizată. Gradul ridicat de ocupare în agricultura de subzistență și în economia informală sunt modele de ocupare ce s-au schimbat prea puțin, atât în vremuri de criză, cât și de boom economic. Ajustarea naturală a forței de muncă este lentă iar tendințele demografice forțează România să stopeze cumva irosirea capitalului uman.

Reformele au mers în direcția bună: reforma de pensii pentru de a amâna ieșirea de pe piața muncii, reforma sistemului de învățământ, un Cod al Muncii mai flexibil. Cu toate acestea,

guvernul nu a fost suficient de diplomat încât să convingă partenerii sociali să accepte modificările propuse, și nici suficient de atent la detaliile administrative privind implementarea reformelor. Neîndemânarea cu care a urmat procedurile birocratice și de comunicare publică au subminat ceea ce, altfel, ar fi fost principii și politici corecte.

Mai mult decât atât, aceste reforme au fost efectuate fără o vedere de ansamblu a pieței forței de muncă, astfel că piese importante ale puzzle-ului încă lipsesc sau sunt insuficiente accentuate:

1. Cea mai importantă problemă o reprezintă **lipsa unei politici coerente pentru agricultură și dezvoltarea rurală**, care să aibă un loc bine definit pentru măsurile de ocupare a forței de muncă. Politica de dezvoltare rurală, inclusiv componentele finanțate din bugetul UE, pare să oscilează între dezvoltarea economică și protecție socială, fără a atinge nici unul din aceste obiective. Deși fondurile pentru dezvoltarea rurală sunt semnificative, există riscul să fie investiți prost și să nu producă rezultate. Este notoriu cazul programelor guvernamentale pentru reabilitarea școlilor, când școli proaspăt renovate au fost închise câțiva ani mai târziu deoarece numărul de copii din localitate era prea scăzut. Modul de lucru tradițional sectoriale al Guvernului nu este potrivit pentru zonele rurale, care trebuie să aibă o politică integrată. Atâta timp cât politica rurală, în general, și politica ocupării forței de muncă, în special, vor continua să fie elaborate central, ele vor avea doar un impact limitat asupra zonelor rurale.
2. Politica de ocupare a forței de muncă **se concentrează într-o măsură mult prea mare pe asigurarea unui venit în timpul șomajului (politici**

⁴⁴ SAR (2009) *Diagnostic: Excluz de pe piața muncii*

pasive). Ocuparea în agricultura de subzistență nu face obiectului niciunei politici naționale sau sub-naționale. Nivelul ridicat de ocupare în agricultura de subzistență este doar un simptom al lipsei de competitivitate economică a unei părți importante a forței de muncă și, prin urmare, mai multă atenție ar trebui acordată reconversiei profesionale pentru lucrătorii actuali și educației de calitate mai bună pentru generațiile viitoare. Este necesară diversificarea serviciilor de ocupare, reconversie profesională, medierea de locuri de muncă, granturi de mobilitate și chiar subvenții pentru relocare. Agențiile Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă au o marjă limitată de manevră dar și o capacitate limitată de a elabora și implementa strategii și planuri de acțiune pentru activitatea curentă. Cu toate acestea, fără cunoașterea contextului local este imposibil să avem intervenții publice eficiente în domeniul ocupării. Mai multă inovație, flexibilitate și responsabilitate la nivel subnațional, trebuie introduse în politica de ocupare.

3. Deși Strategia Națională de Ocupare le menționează printre prioritățile sale, în realitate nu există programe dedicate, nici bugete și nici instrumente de monitorizare pentru a vedea dacă există vreo îmbunătățire a **situației grupurilor vulnerabile.** În cazul persoanelor cu dizabilități, fondurile colectate prin sistemul de cotă (companiile care nu angajează lucrători cu handicap până la 4% din totalul personalului sunt obligați să plătească penalități) nu se întorc în serviciile pentru ocuparea forței de muncă pentru cei cu dizabilități așa cum se întâmplă în toate țările cu un astfel de sistem. Prin urmare, grupul persoanelor cu dizabilități este

tratată la fel ca orice alt grup de șomeri și concurează pentru resursele Agențiilor de ocupare. În realitate, foarte puțină atenție a fost acordată acestui "grup prioritar".

4. **Educația are nevoie de o reformă profundă a conținuturilor și a metodelor de predare.** Noua lege prevede unele modificări de substanță în acest domeniu dar rămâne de văzut dacă educația centrată pe competențe va duce într-adevăr la o îmbunătățire a calității educației sau sistemului se va perpetua sub aceeași formă, doar cu un alt nume. Reforma curriculum-ului trebuie să fie însoțită de o nouă abordare în metodele de predare și aceste modificări trebuie să ajungă până la bază, mai ales în zonele rurale sărace. Altfel, vom continua să avem două straturi sociale: cei avantajați care au absolvit școli de elită în zonele urbane mari, cu meditații plătite de părinți ca supliment esențial neinclus în statistici; și cei dezavantajați de sistemul de educație în principal din mediul rural, slab calificați și care se vor confrunta în continuare cu riscul crescut de muncă informală sau de ocupare în agricultura de subzistență.
5. **Codul Muncii are nevoie de mai multă flexibilitate, în special la intrarea în activitate.** Normele parțiale și contractele temporare sunt descurajate de legislația în vigoare și, în consecință sub-reprezentate în piața forței de muncă. De fapt, ele sunt cu mult sub media UE, astfel încât nu se poate invoca "modelul social european" care descurajează "locurile de muncă precare" (vezi Fig. 4). De asemenea, barierele pentru re-intrarea pe piața muncii trebuie reduse. Persoanele cu dizabilități ar trebui încurajate să participe la piața muncii în funcție de capacitatea lor funcțională, sau, cel puțin, să nu mai fie

descurajate: paradoxul este că majoritatea acestor oameni ar dori să lucreze, eventual cu jumătate de normă, dar sunt tratați în România ca o problemă de asistență socială, nu ca un segment special al forței de muncă.

6. **Creșterea vârstei standard de pensionare este lipsită de sens dacă nu duce la o creștere a vârstei reale de pensionare.** Noua lege a pensiilor, a crescut sancțiunile pentru pensionarea anticipată parțială, formă de pensionare care a atras circa 1,1 milioane de persoane până în 2009. Persoanele care au contribuit mai mult timp decât perioada standard se pot pensiona cu 5 ani înainte de vârsta standard. În cazul în care au contribuit cu 8 ani sau mai mult decât perioada standard nu sunt aplicate sancțiuni în cazul pensionării înainte de vârsta standard. În legea anterioară, pensia anticipată nu era redusă doar în cazul în care persoana respectivă a contribuit cu 10 ani sau mai mult peste perioada standard. În prezent, încă este posibilă pensionarea la 54 de ani, fara aplicarea vreunei penalități. Noua lege a pensiilor nu include niciun fel de stimulent pentru a continua activitatea după vârsta standard de pensionare. În dezbaterile actuală pe marginea Cartei verzi a UE privind pensiile se menționează posibilitatea ca statele să ofere stimulente lucrătorilor vârstnici pentru a continua să lucreze chiar și după

vârsta standard de pensionare (de exemplu, mai beneficii mai mari pentru perioadele contributive de după vârsta standard).

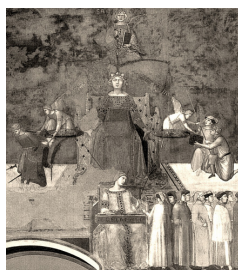
7. Pensionarea anticipată a fost prea des folosit ca alternativă la șomaj pentru lucrătorii trecuți de vârsta a doua. **Înăsprirea normelor de pensionare nu vor fi suficiente dacă piața nu oferă oportunități de angajare** (în așa numita "silver economy") și, prin urmare unii oameni vor prefera în continuare să se pensioneze anticipat, chiar cu o pensie redusă, decât să intre în șomaj sau să depindă de venitul minim garantat. Reformei sistemului de pensii trebuie să fie însoțită de o politică a ocupării destinată lucrătorilor în vârstă, astfel încât să amâne cu adevărat ieșirea din viața profesională. În România învățarea pe tot parcursul vieții are o penetrare slabă și competențele profesionale depășite reduc competitivitatea lucrătorilor în vârstă pe piața muncii. Schimbarea așteptată înseamnă nu numai un număr mai mare de cursanți adulți, ci și o creștere a relevanței programelor existente. Certificarea programelor de educație a adulților trebuie să se concentreze mai mult pe calitatea cursurilor și mai puțin pe capacitatea logistică a furnizorului, așa cum se întâmplă în prezent. De asemenea, este necesară o legătură mai bună cu mediul de afaceri, o descentralizare și flexibilitate mai mare a sistemului. 

EDITORI

Valentin Ariton
Suzana Dobre
Sorin Ioniță
Ana-Otilia Nuțu
Alina Mungiu Pippidi

ASISTENȚI EDITARE

Mădălina Doroftei
Septimius Pârvu
Larisa Rotaru



Societatea Academică din România (SAR)
61 Eminescu, Bucharest 2
tel/fax (4021) 211 1477
office@sar.org.ro
www.sar.org.ro