

Raport anual special

Clientelismul politic

- în alocarea de fonduri către primării
(cu hartă interactivă)
- în sifonarea de resurse din
companii publice



plus

Proгноze economice

Februarie 2013



TRUST FOR CIVIL SOCIETY
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

The views expressed in this report belong to EFOR's authors and researchers only. They do not necessarily reflect the views of our sponsors or institutional partners.

The image on the cover is a capture from ©Godfather (1972) by Francis Ford Coppola after a novel by Mario Puzzo; it is a cultural reference to a well known and clearly attributable opera, for illustrative and non-lucrative puposes only, in line with the fair use practice.

Proгноze 2013

Târâș pe coate și genunchi, prin criză

Erorile guvernului în 2012 și prioritățile anul acesta

Se va da aprobarea pentru gazele de șist?

Ce facem cu Fondul Proprietatea?

Vă mai amintiți de vremurile când, prin 2008, ne întrebam cu toții dacă această criză economică globală va fi una în "V" sau în "W"? Și dacă va dura mai mult de unu-doi ani? Multă apă a curs de atunci pe fluviile Europei și, cel puțin pe continent, pare că cel mai bun lucru la care ne putem aștepta e o cronicizare a problemelor astfel încât măcar Uniunea să rămână împreună iar moneda unică în picioare.

Astăzi nici un "triplu V" nu ar fi rău, după ce tocmai s-a anunțat că economia UE a scăzut cu 0.5% în trimestrul IV 2012, trasă în jos de Germania, care până acum funcționa drept motor de creștere. Partea bună este că măcar pe moment s-au liniștit temerile privind ieșirea Greciei sau colapsul vreunui alt stat membru de prin sud.

În România prognozele s-au tot redus pe parcursul anului trecut, până au rămas la un dezamăgitor 0.2% anunțat zilele trecute.

Realitatea este că indiferent ce măsuri inteligente am lua la noi acasă, nu putem avea creștere substanțială și de durată atâta vreme cât nu se mișcă principalii noștri parteneri din UE. Opusul însă nu e valabil: dacă ei ies din criză dar noi

	media	min-max
Creșterea PIB în 2013, %	1.55	1 – 2
Rata inflației în 2013, %	4.0	3 – 5
Cursul RON / Euro la 31 dec 2013	4.45	4.1 – 4.8
Deficitul bugetar la 31 dec 2013, % PIB	2.35	1.5 – 3
Deficitul de cont curent la 31 dec 2013, %	4.5	3.5 – 6.5
Rata șomajului în decembrie 2013, %	6.8	5.3 – 8
Piața imobiliară, prețuri medii, Dec 13 față de Dec 12, %	-3	(-25) – 5

Proгноze EFOR, panel de 14 experți

facem prostii, atunci vom suferi singuri în continuare. Tabelul alăturat sintetizează prognozele făcute pentru EFOR de un grup de experți și practicieni în economie. Am constatat în trecut că asemenea tip de survey simplu produce

rezultate robuste și verificate în timp.

Se constată, după cum spuneam, că nu ne putem aștepta la **creștere economică** în 2013, prognozele obținute oferite fiind grupate în interval strâns și trebuind luate deci mai curând drept invitații la precauție. **Rata inflației** va da din nou de furcă băncii centrale și va depăși cel mai probabil nivelul cerut de criteriile Maastricht. Adoptarea monedei Euro pare astăzi un vis mult mai îndepărtat decât era cu ceva vreme în urmă, când făceam speculații despre orizontul anilor 2015-16.

Pentru **cursul RON/Euro** avem cele mai împrăștiate prognoze din ultimii ani, rezultat atât al incertitudinii economice cât și al celei privind intențiile noului guvern de a continua politica austeră sub ghidajul FMI pe parcursul noului mandat. De remarcat este însă că media nu diferă mult de nivelul actual al cursului valutar.

În schimb **deficitele, bugetar și comercial**, sunt văzute în limite rezonabile, față de situația de la începutul perioadei de criză. **Rata șomajului** rămâne din fericire relativ mică, sub media UE și departe de nivelurile astronomice din unele state sud-europene; însă desigur trebuie ținut seama de dificultățile de măsurare cunoscute într-o societate cu rată de participare scăzută și sub-ocupare cronică precum a noastră.

În fine, panelul nostru de experți nu întrevide nici anul ăsta o revenire a **pieței imobiliare** – dimpotrivă, cei mai mulți prognozează o continuare a scăderii prețurilor. Se pare că și în 2013 vom avea tot o piață a cumpărătorilor, nu a vânzătorilor.

Ca de fiecare dată în trecut, am inclus în chestionar o serie de întrebări deschise pe teme care ni s-au părut importante; iată ce au comentat experții noștri.

1. Care este cea mai urgentă măsură pe care ar trebui să o pună în practică guvernul la acest început de an?

Sunt trei direcții importante pe care se grupează răspunsurile paneliștilor. În primul rând, se cere un buget realist și bazat pe o politică fiscală previzibilă, care să dea stabilitate mediului de afaceri. În funcție de poziția pe care o ocupă în piață, câțiva analiști văd în continuare dezirabilă reducerea CAS.

Tot aici intră și reformarea sistemului de administrare fiscală, care în formula actuală și-a dovedit limitele, nereușind să producă niciodată mai mult de 33% din PIB indiferent de guvern și strategia aplicată.

O a doua direcție o reprezintă restructurarea și/sau privatizarea companiilor de stat, inclusiv prin listare pe bursă, pe care s-au înregistrat mari întârzieri. Ar trebui accelerat procesul anunțat dar întârziat de introducerea a managementului privat.

În fine, a treia direcție o reprezintă accelerarea absorbției de fonduri UE și întocmirea unui plan de investiții publice coordonat. Unul din paneliști propune expres *“un sistem de urmărire operativă, prin rapoarte transmise la guvern de prefecturi sau Consilii Județene sub semnătură, privind la stadiul de realizare fizică și financiară a proiectelor de investiții aflate în derulare, pe toate sursele de finanțare: buget, fonduri UE, BERD, BEI, etc”*.

2. Care a fost cea mai mare eroare de politică economică pe care a făcut-o guvernul Ponta în 2012, atât cât a avut mandatul?

În diverse forme, guvernului i se reproșează mai curând lipsa de activitate clară pe partea de *policy*, în special în raport cu așteptările enorme pe care le crease în perioada anterioară în rândul publicului sau mediului de afaceri. Încercări oricum eșuate precum cea de privatizare a Oltchim sau insolvența Hidroelectrică au fost moșenite de pe agenda celor de dinainte, fiind de fapt impuse României ca măsuri de reformă pe acordul cu FMI.

Practic, orice reformă substanțială a fost amânată până după alegeri, și chiar așa semnele sunt foarte timide că s-ar încerca ceva astăzi (la Poșta Română sau CFR Marfă). În schimb, în vara lui 2012 s-a administrat un duș rece potențialilor investitori străini prin *"atacul la statul de drept: a fost o eroare să speriem capitalul străin, și așa greu de atras în criză, din cauza unor jocuri interne de putere"*.

Este perceput ca un mare pericol faptul că în 2012 s-a reluat ciclul de creștere a cheltuielilor salariale în sectorul public și a celor cu pensiile, pe seama stopării investițiilor.

3. Era de dorit o devalorizare mai accentuată a RON în ultima perioadă ca măsură de relansare, sau politica dusă a fost cea corectă? Cum interpretați divergența de mesaj public apărută la începutul acestui an între guvernatorul BNR și un membru al Consiliului de Administrație (dl. Dănilă)?

În general analiștii nu sunt de părere că ar fi fost de dorit o

devalorizare a RON mai accentuată, predictibilitatea cursului fiind văzută ca mai importantă decât avantajele temporare ale unei deprecieri, chiar și pentru exportatori. Piețele interne sunt tot mai importante pe fondul "oboselii" principalilor noștri parteneri comerciali din UE. O devalorizare accentuată ar fi slăbit consumul intern și sistemul bancar.

Însă interpretările date declarației dl. Dănilă diferă: pe de-o parte sunt cei care o văd benignă, mai curând romanțată, lipsită de potențial de conflict cu guvernatorul Isărescu. Mai curând astfel de declarații ar trăda nevoia de a se transparentiza structura votului în deciziile de politică monetară.

Pe de altă parte, există analiști care cred că această declarație nu e nici benignă nici întâmplătoare, ci semnul că dl. Dănilă a început campania electorală pentru poziția de guvernator, în caz că dl. Isărescu se retrage, și că ar fi primit o încurajare politică în acest sens. Sau chiar că ar fi un foc de avertisment al unei eventuale campanii anti-Isărescu, în caz că acestuia i-ar da prin cap să candideze la președinție în 2014.

Mai instituțional, câțiva paneliști văd în această mini-dispută Isărescu-Dănilă doar o reflectare a dezbaterii mai ample care are loc în statele OECD privind rolul băncilor centrale: un mandat îngust, ortodox, de țintire a inflației și de gardian contra derapajelor de tip Grecia (Isărescu)? Sau un mandat mai larg, de partener al guvernului în promovarea dezvoltării, cu obiective multiple (Dănilă)? Cei care susțin ultima variantă critică BNR pentru focalizarea îngustă pe stabilitatea cursului și țintele nerealiste de adoptare a monedei euro, ceea ce a

permis euro-izarea tacită a economiei românești.

4. Iși va da sau nu acordul guvernul Ponta pentru proiectul Roșia Montană și explorarea gazelor de șist?

Fie că sunt personal de acord cu cele două proiecte (majoritatea), fie că nu, paneliștii noștri au prognozat că ele vor primi aviz pozitiv: 13 din cei 14 experți chestionați cred că guvernul Ponta va face o întoarcere de 180° și va accepta atât investiția de la Roșia Montană cât și explorarea eventualelor rezerve de gaze de șist pe care România le-ar putea avea.

5. Cum va fi soluționată problema despăgubirii foșilor proprietari de case naționalizate, amânată anul trecut de Parlament până în mai 2013?

Această enormă și puțin discutată problemă a bugetului României nu va avea o soluție foarte rapidă – sau elegantă. Majoritatea celor chestionați spun că indiferent de soluția aleasă despăgubirile vor fi eşalonate pe un interval lung sau foarte lung. În plus, este posibilă aplicarea unui plafon de despăgubire sau unui agreement de tip “haircut”.

Unii analiști spun că orice soluție se va aplica, ea va fi oricum atacabilă în instanță pe baza precedentelor de până acum și că oricum nu este corect să se încerce scoaterea în afara bugetului a unor obligații susținute în justiție, estimările variind între 5 și 15 miliarde euro. O piață secundară de obligațiuni ar rezolva natural și obiectivul de eşalonare pe termen lung, și “penalizarea” pentru lichidizare timpurie, pentru că această piață ar

aplica un discount la vânzare în primii ani.

Interesant este și faptul că nu doar un singur analist consideră că ar fi necesară supra-impozitarea despăgubirilor provenite din dosare cesionate, cu procente între 16-80%, “cazul Constanda fiind emblematic pentru haosul generat, întreținut și tolerat de toți cei interesați”, după cum spune unul din paneliști.

EFOR mulțumește următorilor analiști care ne-au ajutat cu prognoze și comentarii pentru acest material: Lucian Albu, director al Institutului de Prognoză Economică; Radu Crăciun, deputy general manager, Eureko; Aurelian Dochia, analist economic; Marius Ghenea, antreprenor; Moise Guran, jurnalist economic, TVR; Lidia Moise, jurnalist economic, TVR; Anca Paliu, biroul FMI; Răzvan Pașol & Andreea Gheorghe, Intercapital; Cătălin Păuna, economist șef, misiunea Băncii Mondiale; Cristian Pârvan, secretar general al AOAR; Dragoș Pîslaru, GEA Consult; Ionuț Popescu, analist economic; Dan Suciu, jurnalist, Money Channel.

Cientelismul în România

Corupția trebuie măsurată obiectiv și combătută la nivel UE, ca risc major pentru buna guvernare

Harta alocărilor de fonduri pentru investiții către administrațiile locale românești, 2004-2011

Cum și cât se sifonează din companiile publice

Suntem pe cale să ne angajăm cu toții într-un efort politic major de amendare a Constituției României, inclusiv pe partea de organizare administrativ-teritorială, însă fără a avea un diagnostic clar al problemelor pe care vrem să le rezolvăm și o demonstrație că schimbările propuse duc la soluționarea acestora. Cu alte cuvinte, avem o grămadă de răspunsuri și acum suntem în căutarea unor întrebări pentru ele.

În realitate, nici amendarea Constituției, nici regionalizarea, nici o nouă modificare a sistemului electoral nu vor schimba modul cum funcționează statul român. Problemele lui sunt în altă parte și trebuie rezolvate la sursă, nu prin paleative consumatoare de timp și energie politică. Corupția se combate și prin întărirea mecanismului represiv al justiției, ceea ce s-a tot încercat în acești ani, dar mai ales prin politici publice

preventive, care să-i închidă din start canalele, și prin transparentizare a bugetelor publice.

Dacă avem o problemă de clientelism politic în administrația locală, problemă care devine vizibilă cu regularitate în campaniile electorale, aceasta sigur nu se va reduce prin înființarea unui nou nivel administrativ – regiunile. Dimpotrivă, municipalitățile, în special comunele rurale, vor rămâne falite și dependente de

Agenda de măsurare și combatere a proastei guvernări prin indicatori obiectivi trebuie să fie una la nivel UE; mecanisme similare MCV, bazate pe astfel de indicatori, trebuie să existe și în Grecia sau Italia, nu doar în România și Bulgaria

alocări clientelare, indiferent câte straturi de baroni sau voievozi locali punem deasupra lor ca să filtreze fondurile. Atâta vreme cât problema crucială e clientelismul, asta trebuie să discutăm, iar nu reorganizări care să schimbe forma și să păstreze fondul.

Cum s-ar putea însă măsura corupția obiectiv – adică nu prin sondaje de opinie – pentru a putea pune condiții de reducere a ei și evalua la fel de

obiectiv progresele strategiilor de reformă? Este foarte important dacă am putea ieși din zona percepțiilor subiective construind niște indicatori, fie și parțiali, imperfecti, care să estimeze fenomenul direct la sursă, iar nu intermediat prin opiniile publicului. Asta, în special când vorbim nu de mita mărunță “de ghișeu”, ci de clientelismul generalizat, perpetuat prin politici publice, numit de analiști “capturarea statului de grupuri de interese”?

Aceasta este o temă relevantă întrebare bună nu doar pentru România și Bulgaria, care au cât de cât un MCV, ci pentru toate țările membre UE. Ea ar trebui să figureze pe agenda de reformă a UE, vizând crearea de MCV-uri la nivelul Uniunii pentru fiecare stat membru în parte, ca și pentru cele candidate la aderare. Aceasta ar genera nu doar instrumente de evaluare și promovare a bunei guvernări, dar ar contribui indirect și la reducerea tensiunilor Nord-Sud în ce privește calitatea guvernării: “nordicii” ar fi mai liniștiți știind că avem mecanisme de monitorizare și avertizare timpurie privind derapajele clienteliste în “sud”, dezumflând astfel potențialul partidelor anti-sistem și anti-europene din aceste țări net contribuatoare la bugetul Uniunii.

Pentru a testa experimental această idee, EFOR are în derulare proiecte comparative de măsurare a clientelismului politic în România și câteva state din regiunea noastră (Croatia, Serbia, Moldova) cu ajutor unor variabile aproximative (*proxy*). Ipoteza noastră este că, cel puțin pentru cazul românesc, există două dimensiuni ale clientelismului care acoperă grosul corupției instituționalizate, ca volum de

resurse vehiculat: (a) alocarea discreționară de fonduri în teritoriu, clientelizând politic administrația locală; și (b) sifonarea de bani publici prin companiile de stat.

Secțiunile următoare prezintă concluziile demersului nostru pilot, aplicate pe cazul României.

A. MĂSURAREA CLIENTELISMULUI ÎN ALOCAREA FONDURILOR PENTRU AUTORITĂȚI LOCALE

Unul din indicatorii foarte buni pentru a măsura discreționarismul politicilor publice în România, în special atunci când e vorba de transferuri bugetare, îl reprezintă alocarea către administrațiile locale de sume din **fondurile naționale pentru proiecte de investiții**. Am selectat pentru analiză cele șase instrumente principale de transfer de la bugetul de stat care au funcționat în perioada 2004-2011¹. Acestea sunt:

1. Fondul de Rezervă al guvernului (2004-2011): sumele primesc cele mai diverse utilizări, de la mici investiții până la achitarea de facturi curente, nu doar pentru a remedia situații neprevăzute, așa cum s-ar presupune.

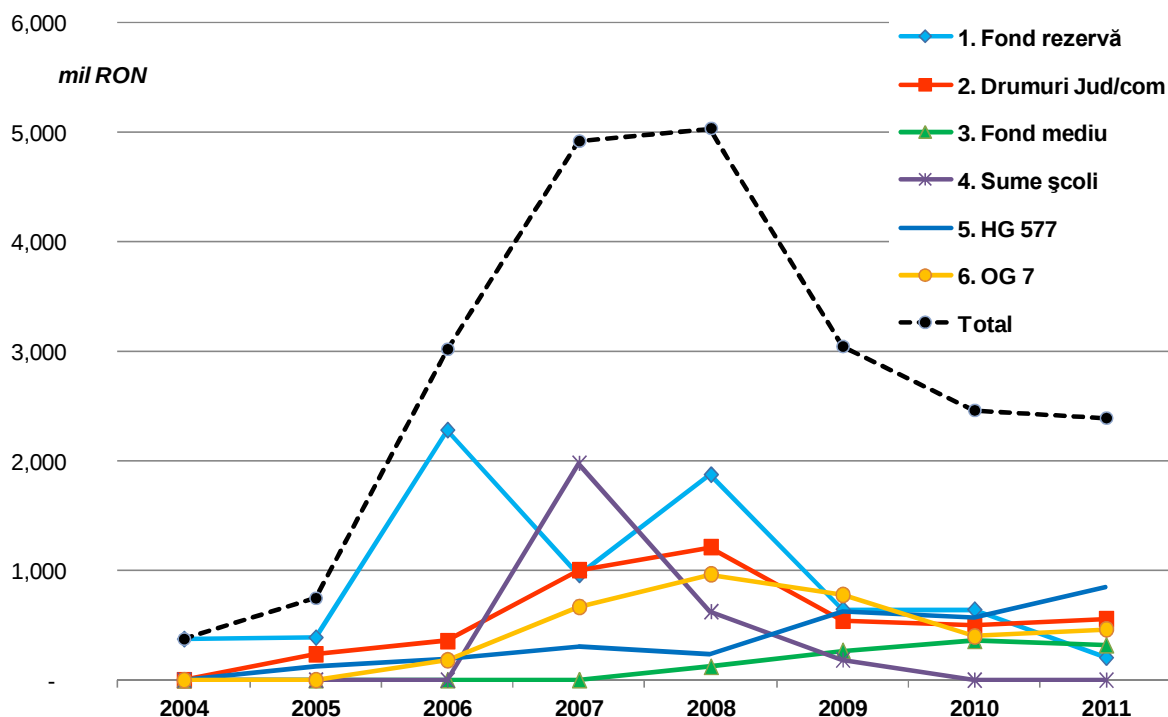
2. Sume defalcate pentru drumuri județene și comunale (2005-2011), utilizate în cea mai mare parte la nivelul Consiliilor Județene.

3. Fondul de mediu (2008-2011), care de la înființare este gestionat de ministerul omonim, din care se finanțează proiecte de apă-canal sau amenajarea de zone verzi.

4. Sume pentru școli (2007-2010) distribuite de Ministerul Educației în

¹ Când cifrele vor deveni disponibile vom include în analiză și alocările pe 2012

Fig. 1. Transferuri discreționare pe cele 6 instrumente, 2004-2011: total sume



perioda de maxim entuziasm bugetar, după reguli destul de laxe și confuze²: investiții noi, reparații dar și achitarea de diverse facturi restante.

5. Sume pe HG 577/1997 (2004-2011) pentru sisteme de apă în rural și drumuri comunale, distribuite de MLPAT sub diversele sale încarnări (Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării, etc).

6. Sume pe OG 7/2006 (2007-2011) pentru poduri (mici), sisteme de apă-canal, terenuri sport în mediul rural; acest fond a pornit în 2006 ca o urgență în urma inundațiilor din acei ani, dar s-a permanentizat și s-a diversificat ulterior, rămânând în gestiunea implauzibilă și opacă a

² O vreme nu a fost clar dacă gestionarea noilor investiții (adică licitațiile) le face școala, primăria sau Inspectoratul Școlar.

Secretariatului General al Guvernului.

Aceste sume au depășit în 2008, anul de vârf al volumului de alocări, totalul de **5 miliarde RON** (1.36 bn Euro la cursul de atunci): vezi Fig. 1. Ele copereau cam **70 % din investițiile la nivel local**, adică grosul; restul au fost în mare parte fonduri UE. Spre deosebire de ultimele însă, unde există cât de cât niște reguli de selecție și un verficator extern (Comisia), aceste șase instrumente sunt 100% naționale și discreționare, sumele fiind alocate de guvern sau ministerele titulare pe liste anexă la buget, fără vreo justificare clară sau competiție de proiecte. Cu alte cuvinte, **reprezintă cel mai bun teren pentru a măsura clientelismul politic pur.**

Două *observații metodologice* aici:

- Pe proiectele de investiții **cu bani UE**, în ciuda dovezilor anecdotice, o asemenea analiză pe date complete este mult mai puțin relevantă din cauza filtrelor existente. În plus, sumele din fonduri UE sunt mai mici decât cele din surse pur naționale, deși de primele discutăm tot timpul iar de ultimele aproape niciodată.
- A nu se confunda cele șase tipuri de transferuri analizate cu (i) veniturile proprii ale administrațiilor locale; acestea nu au de-a face cu clientelismul, fiind colectate și utilizate local; (ii) alte transferuri sau cote partajate din impozite care ajung la primării sau CJ pe formulă de finanțare sau pentru alte cheltuieli curente; aici e posibil să apară distorsiuni motivate politic, însă de mult mai mică amploare decât în cazul fondurilor pentru investiții analizate de noi, deoarece e vorba de finanțarea unor cheltuieli sau subvenții sociale obligatorii, de la care e greu să te abați.

Se constată fie și din simpla enumerare a instrumentelor de locare 1-6 mai sus că există duplicări, gestionare fragmentată și o vădită lipsă de coordonare sectorială: de exemplu drumurile comunale primesc bani din patru dintre aceste fonduri, pe lângă ce s-a mai finanțat cu bani UE din fostul SAPARD, actual PDR (Ministerul Agriculturii). Peisajul arată mai curând ca unul rezultat din lupta surdă a unor instituții centrale pentru a controla bugete, licitații și pârgii de influență în teritoriu – ceea ce este chiar real.

Toate guvernele de până acum au păcătit prin exploatarea politică a acestor mecanisme de alocare teritorială de fonduri, favorizând administrațiile locale de aceeași culoare, doar însă unele au făcut-o în mai mare măsură decât altele.

Multe mituri și scandaluri s-au ținut, de exemplu, pe marginea alocărilor discreționare din Fondul de Rezervă (instrument 1). S-a argumentat că au fost favorizați unii sau alții; că cei dinainte au fost excesiv de clientelari, iar guvernul actual doar repară nedreptăți trecute; că baronii județeni de opoziție abuzează primării puterii, care încearcă doar să-i ajute un pic pe ultimii; etc. Din păcate, Fondul de Rezervă, cel care a concentrat atenția opiniei publice,

Maximul pe indicele de clientelism politic măsurat de EFOR s-a atins în anii 2007-2008

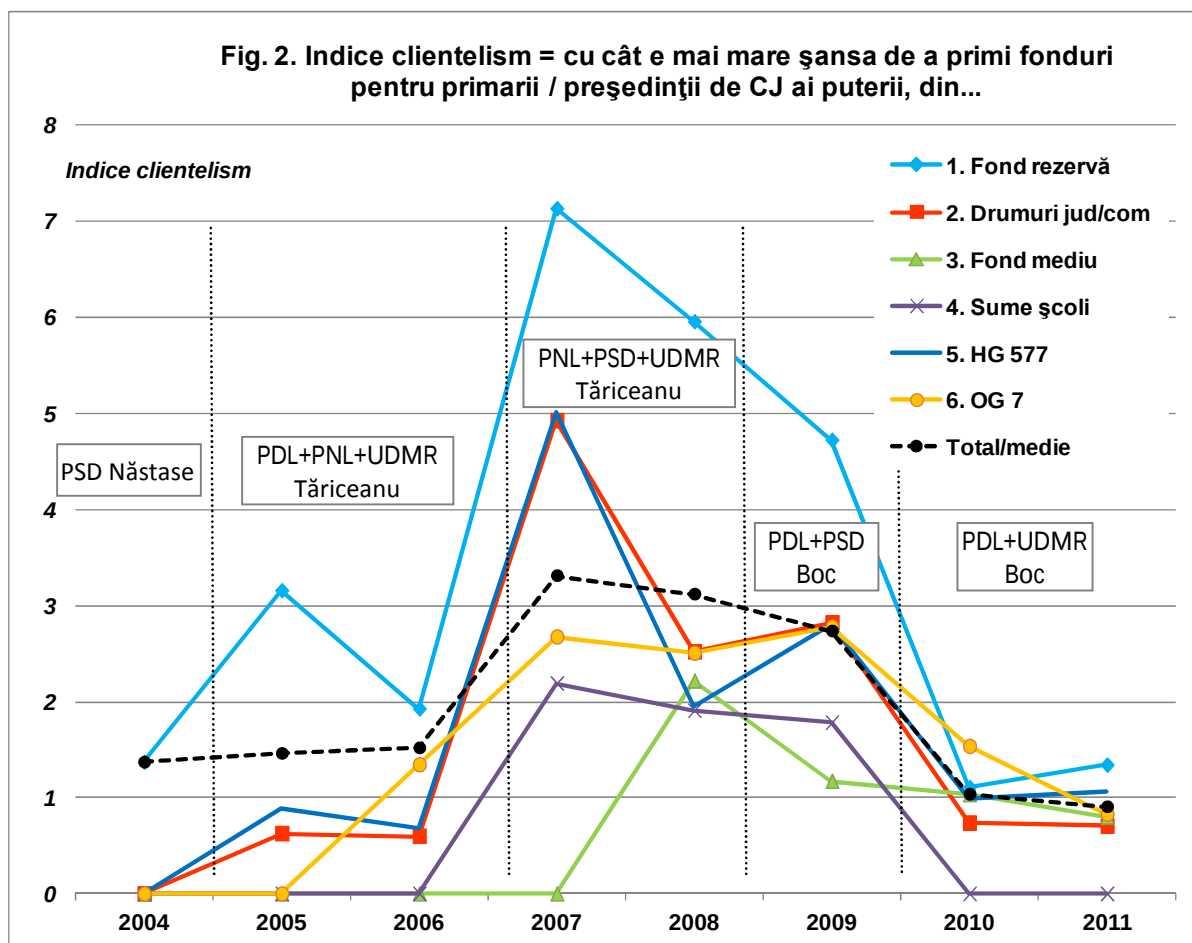
este doar unul din instrumentele discreționare folosite de puterea centrală; celelalte au fost neglijate, fapt explicabil în lipsa

cifrelor, greu de obținut.

Există o singură cale pentru a avea o privire completă și obiectivă a fenomenului: să punem în public datele complete pe o perioadă mai lungă de timp și să verificăm dacă într-adevăr, pe fiecare din aceste instrumente sau pe toate la un loc, guvernele s-au comportat clientelar, adică au favorizat pe "ai lor" în dauna celorlalți.

Pentru prima oară EFOR cuantifică problema și lansează această discuție privind căile de stopare a practicilor defectuoase.

Concret, pe baza instrumentelor de alocare financiară menționate, am făcut corelația între sumele transferate și afilierea politică a primarilor / președinților de Consilii Județene. Această afiliere politică a fost cuantificată ca variabilă de analiză pentru fiecare ciclu politic în



parte, adică a fost ajustată după fiecare (i) rundă de alegeri naționale; (ii) rundă de alegeri locale; (iii) alte schimbări semnificative de majoritate guvernamentală intervenite între alegeri; (iv) migrație politică documentată a unui ales local.

Am construit ca atare un **indice al clientelismului** în alocare pentru cei opt ani analizați. Acesta indică **cu cât e mai mare șansa să fi primit fonduri într-un anumit moment dacă erai primar sau președinte de consiliu județean "al puterii", decât dacă erai cu opoziția**³. Valorile acestui indice

³ Raportul dintre sumele primite de administrațiile locale ale puterii și cele primite de cele ai opoziției, ajustat la numărul relativ de administrații locale din fiecare tabără.

în intervalul 2004-2011, pe fiecare din cele șase instrumente de alocare și pe medie, se văd în Fig. 2.

Concluziile sunt destul de clare:

- Am avut un **maxim de clientelism politic în anii 2007-2008**, pe aproape toate instrumentele de transferuri pentru investiții existente. În medie, în 2007-08 era de trei ori mai probabil să primești fonduri dacă erai primar din arcu puterii decât dacă erai primar de opoziție.
- Concluzia e valabilă pentru mai toate tipurile de transferuri analizate și cu precădere pentru Fondul de Rezervă, despre care s-a discutat adesea.
- Maximul de clientelism a coincis cu perioada de creștere rapidă a

HARTA INTERACTIVĂ A CLIENTELISMULUI

Datele integrale cu alocările pe cele șase instrumente, 2004-2011, pe fiecare din cele 41 de Consilii Județene și 3228 Consilii Locale, se găsesc la

<http://expertforum.ro/harta-clientelism>

Click pe un județ sau primărie de pe harta României și veți vedea toate sumele primite în cei opt ani. Când vom avea datele, vom adăuga și anul 2012.



bugetelor publice înainte de criză. Concluzia este că **într-un stat cu instituții slabe și tradiție clientelară, un aflax masiv de fonduri în bugetele publice poate să facă mai mult rău decât bine**, în funcție de cât de corect și eficient este gestionat surplusul. Dacă este să ne orientăm doar după sumele pentru școli, care au explodat brusc în 2007 (vezi Fig. 1) fără să lase mari rezultate în urmă, cheltuirea poate fi foarte ineficientă (sau ineficace).

Aceasta este o concluzie pesimistă pentru impactul real al cheltuirii de fonduri structurale în România.

- Interesant și neșteptat, din analiză reiese că cei mai favorizați primari au fost cei teroretic **independenți**⁴, ceea ce sugerează că într-adevar alocările discreționare au fost folosite intenționat pentru a încuraja migrația politică a aleșilor locali către arcul puterii:

Fuzionarea și întărirea financiară a comunelor ar da o lovitură mai puternică baronizării și clientelismului decât regionalizarea sau alte schimbări constituționale

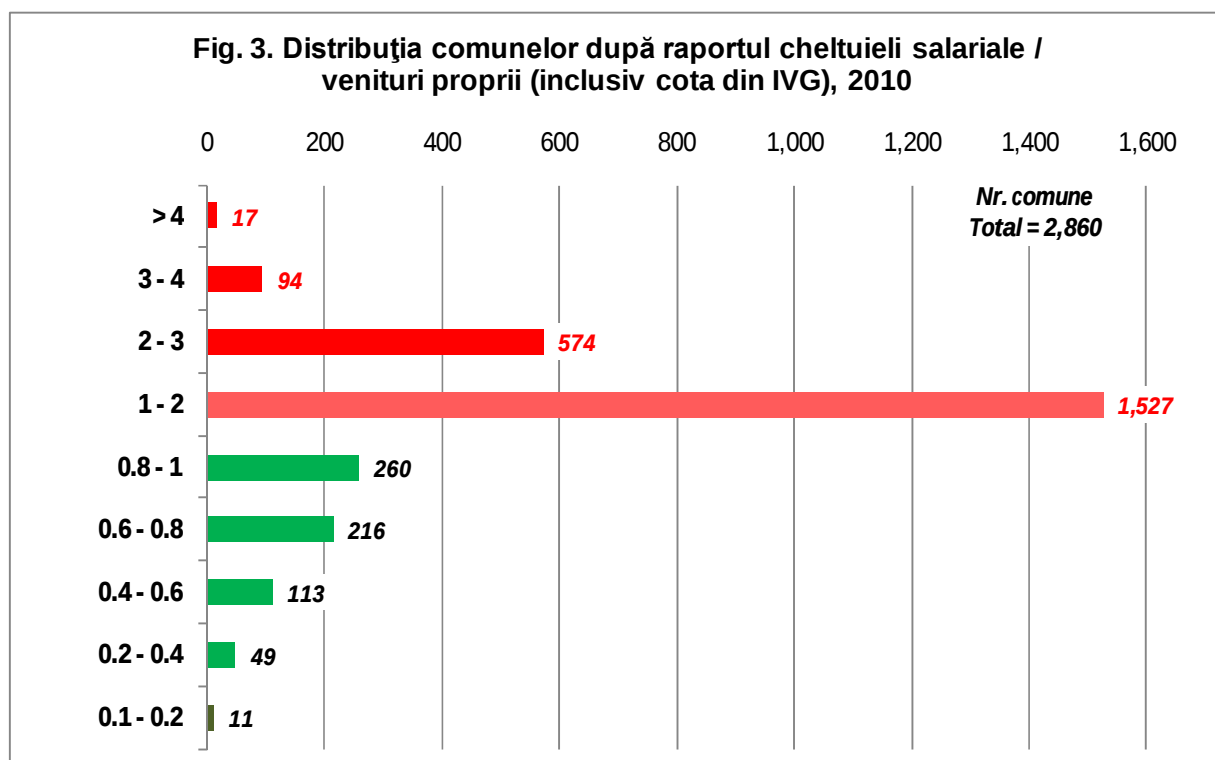
cum legea interzice transferul cu acte în regulă la alt partid, ei o fac neoficial și sunt recompensați cu prioritate pentru asta.

- Administrația locală a UDMR este singura afiliată politic care iese în general bine pe tot intervalul de opt ani, indiferent de rotațiile de putere; aceasta este probabil singura bază viabilă pe care am putut noi așeza în România **modelul consociațional**.

- Atât volumul sumelor alocate cât și indicele de clientelism au crescut după 2005, o dată cu disciplinarea altor tipuri de transferuri: în special cotele de IVG și sumele de echilibrare, pentru care înainte de 2004 se ingorau formulele de alocare dar după aceea au început să fi respectate. Cu alte

cuvinte, **clientelism exista masiv și înainte de 2005, doar că se folosea de alte mecanisme**. Disciplinarea acelor a dus la mutarea sa către noi canale de alocare, urmând principiul vaselor comunicante. Din datele nesistematice existente, sugestia este chiar că

⁴ Rezultat pe care l-am regăsit și în analiza pe Republica Moldova.



fenomenul clientelismului totuși a scăzut un pic după 2005.

Cine este de vină și ce este de făcut? Se constată că a existat mereu o lipsă flagrantă de imparțialitate în alocarea acestor fonduri de investiții, deși în unele perioade favoritismele au fost mai mari decât în altele. Fenomenul nu este unul benign, ci dimpotrivă: slăbiciunea financiară a autorităților locale, în special a comunelor rurale românești, le face excesiv de dependente de aceste transferuri discreționare.

Problema este una foarte serioasă: sub un sfert (650) din totalul comunelor României (2,860) reușesc să-și acopere integral cheltuielile salariale la nivel local din veniturile proprii plus cota-parte din impozitul pe venitul personal (IVG) care li se virează lunar⁵ (vezi Fig. 3).

⁵ Acestea fiind principalele surse ale bugetelor locale, aprox 48% din total, și singurele necondiționate în utilizare.

Mai dramatic, 24% dintre comunele românești (adică 685) au cheltuieli salariale **mai mult decât duble** în raport cu această bază de venituri indicată – cele reprezentate cu roșu în Fig. 3. Așa stând lucrurile, pretențiile de autonomie reală acum, peste zece sau cincizeci de ani sunt o glumă, deoarece nu există alte surse majore de venituri care să poată fi cedate la nivel local fără a produce dezechilibre teritoriale puternice, ceea ce crează nevoia de noi instrumente centrale de echilibrare financiară, adică centralizare – și tot așa, în cerc vicios.

Singurul rost al existenței acestor comune rurale proiectate din start să fie în faliment tehnic, adică lipsite de resurse proprii și dependente de granturile ad hoc negociate cu județul sau ministerele și prezentate mai sus, pare să fie conservarea bazei de clientelism politic în teritoriu. Fuziunea rațională a comunelor rurale și crearea unor unități administrative mai eficiente, care să stea financiar pe picioarele

lor, ar da o lovitură mai grea baronilor de la orice nivel, județean, regional sau central decât orice alte reforme grandioase.

Cu atât mai mult cu cât sistemul pe administrației locale din România, fie pe două niveluri ca azi, fie pe trei niveluri dacă se crează regiunile, generează alinieri politice încrucișate, ca atunci când primarul face parte din coaliția de guvernare națională, în timp ce conducerea Consiliului Județean, cu rol important în gestionarea transferurilor la nivel sub-național, aparține opoziției.

În astfel de situații e greu de spus cine favorizează (sau abuzează) pe cine. De exemplu, atunci când guvernul trece peste capul președinților CJ și alocă bani direct comunităților locale, poate favoriza un primar bine conectat, dar totodată să compenseze o autoritate locală neglijată sistematic de cele județene. Cu alte cuvinte, alocarea discreționară e regulă atât la nivel central și județean.

Singura soluție rezonabilă, în acord cu principiile de bună practică, o constituie crearea unor mecanisme contractuale clare de alocare teritorială a fondurilor de orice natură, în primul rând a celor pentru investiții dar și a celor de urgență, bazate pe criterii obiective și verificabile, care să creeze predictibilitate. Dar mai ales, e nevoie de **respectarea regulilor** o dată ce acestea sunt decise, iar acesta este de fapt punctul slab al guvernării în România. Acest material reprezintă baza pentru o discuție pe tema transparentizării și întăririi mecanismelor de alocare financiară, pe care EFOR o va iniția cu actorii politici relevați în perioada imediat următoare.

B. VOLATILIZAREA DE RESURSE DIN COMPANIILE PUBLICE



Bugetele publice propriu-zise nu sunt singurele resurse din care se fac alocări discreționare sau clientelare, după cum am arătat în secțiunea A. Dimpotrivă, acolo unde acestea sunt strict monitorizate, ca de pildă în cazul unui acord cu FMI, sau pentru raportările către Comisia Europeană, **decidenții reușesc să ascundă deficite și folosiri arbitrare de resurse în locuri mai puțin vizibile**: în arierate sau în bilanțurile companiilor de stat. Ba chiar, mergând la extrem, statul poate, printr-o reglementare discreționară, să folosească și resursele unor companii private pentru o perioadă limitată de timp.

Avem în România cazul reglementărilor din piața gazului în 2009-2010, când guvernul a prescris printr-un OUG ca unii consumatori mari industriali (producători de îngrășăminte și energie) să aibă acces preferențial la "gaz ieftin de producție internă". Cel puțin temporar, subvenționarea s-a făcut

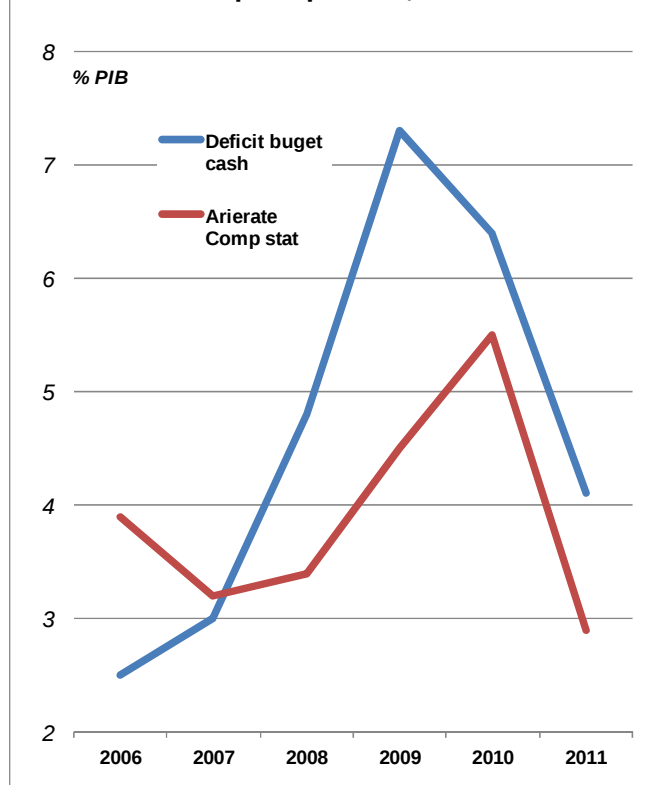
pe seama a doi furnizori reglementați, care cumpărau gaz mai scump și erau forțați să vândă mai ieftin, pierderea totală depășind 250 mil EUR; evident, în anii care vin aceste pierderi vor fi recuperate cu vârf și îndesat de la consumatorii finali.

Deși se întâmplă, aceste situații sunt mai curând excepția, foarte vizibile și temporare, pentru că în caz contrar privații spoliați ar putea să-și închidă afacerea, să apeleze la instanțe internaționale sau să se mute în altă țară. În schimb, companiile de stat sunt deseori implicate în scandaluri punctuale de corupție cu sume mari, și încă nu există mecanisme de control strict, sistematic, centralizat al modului în care se folosesc banii pe care îi vehiculează aceste entități economice.

De ce sunt companiile de stat vaci de muls?

1. Prima problemă a companiilor de stat este aceea că "distanța" dintre manager și acționar este mult mai mare decât la privat. La stat "acționarul final" este cetățeanul, reprezentat indirect printr-un minister sau altă autoritate publică față de care compania respectivă e subordonată. Avem așadar o **dublă problemă principal-agent** (între cetățean și Minister; și între Minister și companie), care permite diluarea responsabilității și ocultarea tranzacțiilor cu parteneri preferați. Cu cât relațiile dintre minister și compania subordonată sunt mai neclare, cu atât sunt mai mici șansele să răspundă cineva pentru furt și ineficiență. De exemplu, cine e de vină pentru contractele cu "băieții deștepți", Hidroelectrica sau Ministerul Economiei, că pe contracte și aprobări sunt semnăturile tuturor?

Fig. 4. Deficit buget și arierate companii publice, % PIB



2. O a doua problemă e faptul că **întreprinderile de stat nici nu sunt 100% "comerciale"**; de regulă, ele mai îndeplinesc câte o funcție de interes public. Companiile de stat sunt undeva între două extreme:

- 100% comerciale (clientul, consumatorul e cel care plătește pentru ce produce compania, de pildă Oltchim);
- 100% serviciu public (statul plătește 100% produsul companiei pentru ca de el să beneficieze cetățeanul).

Un exemplu cât de cât apropiat este compania care construiește autostrăzi cu bani de la buget). Ca să exemplificăm ce înseamnă un astfel de serviciu public, companiile publice pot administra monopoluri naturale (ex rețele de infrastructură); pot oferi bunuri

publice (ex. apărare), sau bunuri pe care statul le oferă gratis unor consumatori care nu sunt dispuși să plătească din cauza unor beneficii mai largi asupra societății (ex. vaccinuri); ori statul vrea să rezolve problema unor externalități (poluare) prin administrarea directă a unei companii în acest sens.

Avem aici o problemă sofisticată și greu de rezolvat și la case mai mari: în ce măsură funcțiile "non-comerciale" pe care le îndeplinesc companiile de stat nu pot fi îndeplinite și de companii private, folosindu-se în schimb reglementări și alocări transparente și concurențiale de resurse publice?

În mod normal, chiar dacă statul decide să îndeplinescă aceste funcții în continuare prin companii de stat, în cadrul unei companii cu obiective mixte cele două funcții ar trebui complet separate, iar partea de "serviciu public" să fie finanțată de la buget pe un mandat clar⁶. În practică, companiile de stat fac **subvenție încrucișată între cele două funcții în așa fel încât managerul nu e responsabil realmente pentru ceva măsurabil și comparabil, cum ar fi profitabilitatea companiei**. De câte ori nu s-a explicat că Hidroelectrică nu are drept unic scop maximizarea profitului, ca răspuns la întrebările incomode de ce nu face mai mulți bani? Exact prin această confuzie se ascund alocările discreționare.

După doi ani de eforturi, sub biciul FMI, am reușit să numărăm companiile publice centrale (vreo 700); la nivel local nu știm câte sunt, cu ce se ocupă și cum stau financiar

3. În cele din urmă, companiile de stat sunt **mult mai puțin și mai prost monitorizate**. Dacă pentru bugetele publice avem raportări internaționale, întâi pe cash, apoi pe angajamente (ESA95), companiile publice pot face arierate sau pierde resurse fără să existe un control adecvat al banilor care circulă prin aceste companii.

De fapt, nici măcar nu există o evidență centralizată a acestor companii, câte sunt de toate; FMI a reușit să afle, după doi ani de cercetări, că la guvernul central sunt cca 700 și nimeni nu are vreo evidență completă a companiilor, regiilor și altor forme de întreprinderi mai mult sau mai puțin comerciale de la nivel local. A durat vreo doi ani până FMI și Ministerul de Finanțe să pună la punct o bază de date cu 154 companii de stat din proprietatea guvernului central, care nu cuprinde entități mici precum institutele de cercetare, nici sucursale ale unor companii din listă. Nu există, în schimb, nici o centralizare a tuturor companiilor de la nivel local, care, alături de datele privind bugetele consolidate să ofere o imagine globală a banilor care circulă în întregul sistem public.

Concret, cum se fură?

Există trei metode principale prin care se sifonează resurse din companiile de stat:

1. prin achiziții supraevaluate.

Companiile fac contracte de achiziții fără licitație, cu parteneri preferați, la prețuri PESTE nivelul pieței, în detrimentul companiei și în beneficiul personal al conducerii companiei, manageri, minister. Riscul este cunoscut, de

⁶ În termeni UE, acesta ar fi un Serviciu Economic de Interes General (SGEI) și există reguli clare de bună practică europeană ce ar trebui urmate.

aceea companiile de stat trebuie să respecte și ele legislația privind achizițiile publice, să facă licitații transparente și competitive exact ca alte instituții publice.

2. **prin vânzări subevaluate.** Un risc mai puțin cunoscut, deoarece nu multe companii de stat au activități "comerciale", după cum explicam mai sus dând exemplul companiei de autostrăzi. În companiile comerciale din sectoare concurențiale (de pildă, producătorii de energie electrică) există însă riscul ca respectiva firmă de stat să vândă unui client preferat la prețuri SUB piață. Principiul e exact același ca la achiziții: cumpărările și vânzările unei companii de stat trebuie să fie organizate transparent, nediscriminatoriu și competitiv pentru ca managementul companiei (în sensul larg) să nu se înțeleagă cu partenerii comerciali ca să fure împreună.
3. Deși nu e chiar atât de evidentă ca sursă majoră de rente, **numirea unor oameni complet nepotriviți profesional**, aleși doar pe criterii clientelare, la conducerea unor companii de stat, poate însemna pierderea unor resurse importante prin ineficiență. Câștigul "clientelei" poate fi în acest caz doar un post călduț; pierderea pentru societate e însă majoră. Este greu de ghicit cât anume e prostie și cât alocare discreționară când vorbim de companii de stat care merg în pierdere când ar putea câștiga sute de milioane; drept urmare, vom lua în calcul și ineficiențele drept pierderi nete.

Probleme enumerate sunt în sine binecunoscute și au soluții clare de

guvernanță corporativă; de pildă, ghidul OECD sau bunele practici internaționale privind achizițiile publice. Pe scurt: statul trebuie să-și definească în mod clar ce face fiecare companie publică; ce trebuie să facă el, ca proprietar, cu ele; cum trebuie să abordeze relația cu acționarii minoritari și să le respecte drepturile (ex Fondul Proprietatea); ce drepturi au cei din exterior, de pildă consumatorii sau opinia publică; cum să fie mai transparente activitățile companiilor; și să existe niște criterii clare, obiective, adecvate misiunii companiei respective, pentru numirea celor care le vor conduce. Respectarea acestor principii înseamnă și că întreprinderile de stat vor contracta competitiv achizițiile și vânzările iar că statul va respecta niște reguli transparente, nediscriminatorii când va folosi resurse publice pentru finanțarea companiilor de stat.

Ce efecte are alocarea discreționară?

Faptul că din companiile de stat resursele sunt folosite altfel decât ar trebui, prin achiziții supraevaluate, vânzări subevaluate și ineficiențe cauzate de incompetență, are efecte majore asupra economiei în ansamblu. Avem (cu exemple concrete mai jos):

- **pierderi de resurse la buget;** companiile cu pierderi au nevoie de bani de la buget ca să își acopere pierderile contabile; sau ar putea fi foarte profitabile și nu sunt, adică nu livrează bani bugetului, cum e cazul Hidroelectrica sau al Petrom înainte de privatizare;
- **arierate și blocaj financiar în care sunt prinse și companii private;** de pildă, CFR, o companie care în trecut a fost

implicată în mari scandaluri de corupție, iar din lipsa resurselor nu mai are bani să-și plătească furnizorii;

- **distorsiunea piețelor**, atât în sectorul în care funcționează compania, cât și în toate sectoarele conexe. De pildă, contractele preferențiale ale Hidroelectrica distorsionează și piața de energie, dar și concurența între furnizori și mari consumatori de energie, dintre care unii beneficiază de energie "ieftină" (Alpiq, Energy Holding, Mittal, ALRO etc), în timp ce ceilalți nu. La fel, o companie care cumpără echipament mai scump decât ar putea din piață distorsionează concurența între producătorii de echipamente, vezi cazul Hidroelectrica și Voith Siemens și Va Tech pentru rețehnologizarea centralelor de pe Olt⁷.

Cât se fură? Măsurători

Dacă toate problemele de guvernare corporativă sunt știute și au soluții, iar efectele negative ale proastei administrări a companiilor de stat sunt știute de asemenea, dimensiunea reală a problemei și cât anume e alocare discreționară sunt lucruri prea puțin discutate.

Dacă considerăm și ineficiențele sectorului public tot drept probleme de comportament discreționar (până la urmă, cine oprește statul să angajeze oameni competenți?), putem construi două tipuri de indicatori măsurabili:

⁷ <http://www.investigatiimedia.ro/o-misterioasa-bacterie-a-mancat-cu-spor-din-conturile-hidroelectrica-mai-mult-de-400-de-milioane-de-euro-costurile-retehnologizarii-hidrocentralelor-de-pe-oltul-inferior-par-acum-aruncati-pe-apa-ol/>

1. Indicatori sistematici: FMI și Consiliul Fiscal

Primele analize sistematice privind companiile de stat sunt cele făcute de FMI și de Consiliul Fiscal⁸ - de altfel și primii care au reușit construcția unei prime baze de date cu companiile de stat de la nivelul bugetului central. Monitorizarea companiilor de stat de către cele două instituții este orientată spre efectele globale ale administrării proaste a companiilor asupra bugetului public și asupra economiei.

Companiile de stat sunt agregate în analiză, indiferent de tipul de activitate, comerciale sau non-comerciale / serviciu public, ceea ce îngreunează înțelegerea veniturilor reale și implicit a profitabilității reale a întregului sector. De pildă: CNADNR primește drept venituri transferuri de la buget pentru construcția de șosele (fără să fie profitabilă); CFR Călători primește în schimb subvenții pentru transportul de călători care sunt ajutor de stat compatibil cu regulile UE și, dacă serviciul de interes economic general e bine definit, o asemenea subvenție ar trebui luată în calcul la profitabilitatea companiei.

În același timp, o mare parte din companiile mari au în continuare prețuri reglementate (companiile din energie, căi ferate). Ca urmare, indicatorii globali precum profitabilitatea (comparați cu sectorul privat) măsoară de fapt atât pierderile cauzate de corupție și comportament discreționar, cât și pe cele legate de dificultatea definirii serviciului public, problemă cu care se confruntă și țări mai civilizate.

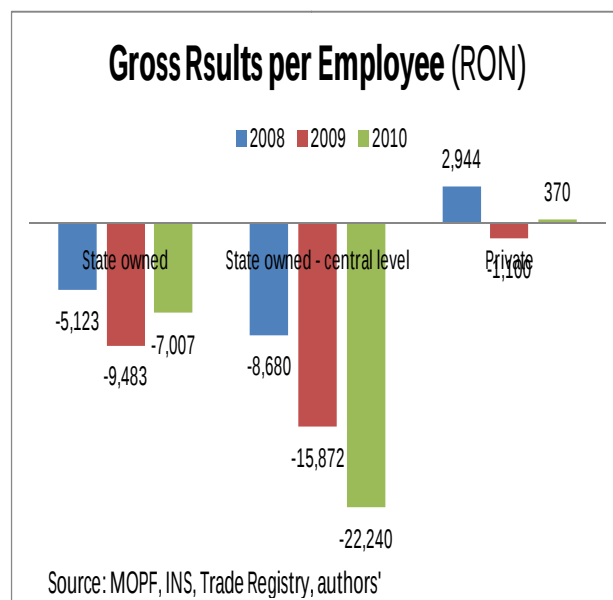
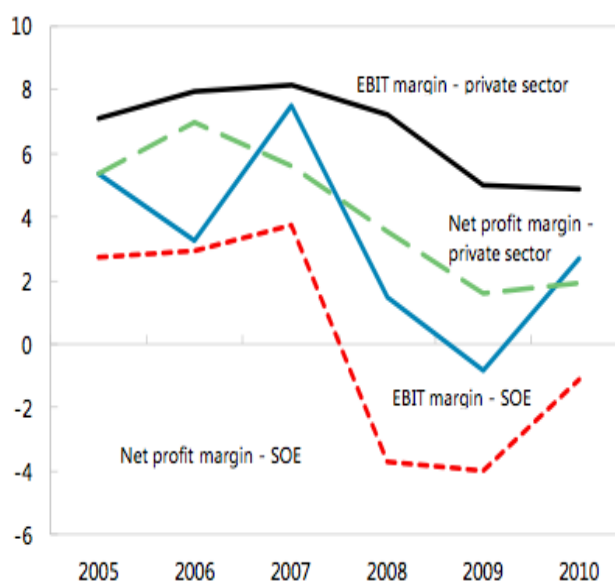
⁸ De pildă, <http://www.consiliulfiscal.ro/Raport2011.pdf>

În principiu, dacă serviciul economic de interes general (SGEI) ar fi bine definit, profitabilitatea companiilor din sectorul public ar fi pe deplin comparabilă cu cea a companiilor private, din cauză că transferurile de la bugetul de stat ar consta exclusiv în plăți pentru servicii produse pentru cetățeni și nu o subvenție de acoperire a ineficienței unei companii; însă câtă vreme acest lucru e abia la început și în Occident, indicatorii agregați sunt puțin prea ambițioși pentru România.

Indicatorii agregați arată că profitabilitatea companiilor din sectorul public este mai scăzută decât în sectorul privat (Fig. 5). Indicatorul ar fi foarte bun dacă "serviciul economic de interes general" ar fi bine definit și finanțat transparent pe contract de la buget. Câtă vreme acest lucru nu se întâmplă, nu ne putem da seama dacă rezultatele mai proaste sunt din cauză că "se fură" – sau pentru că companiile de stat subvenționează încrucișat obiective de serviciu public din activitățile comerciale.

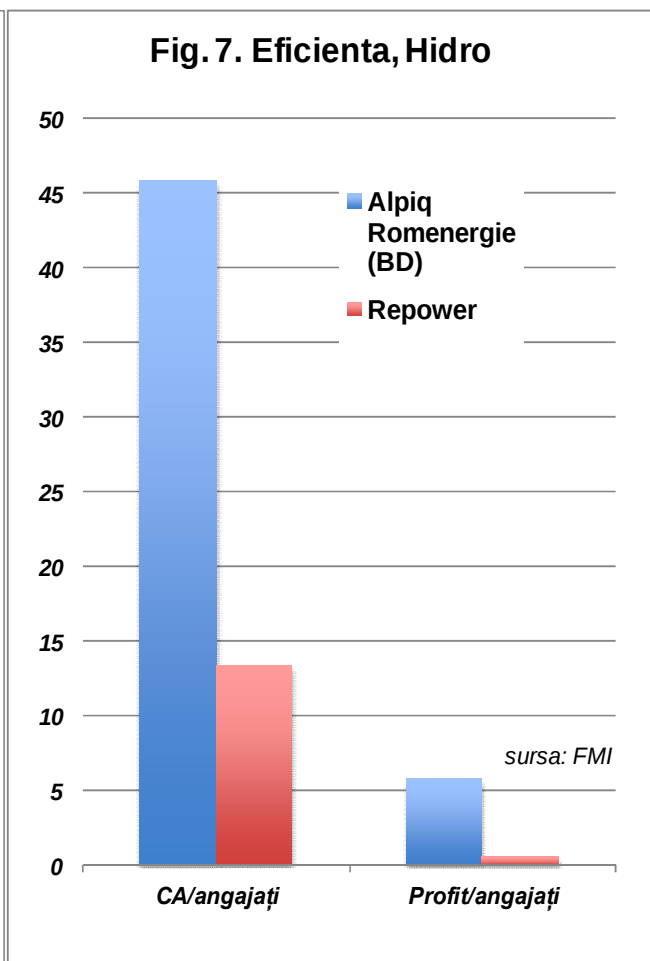
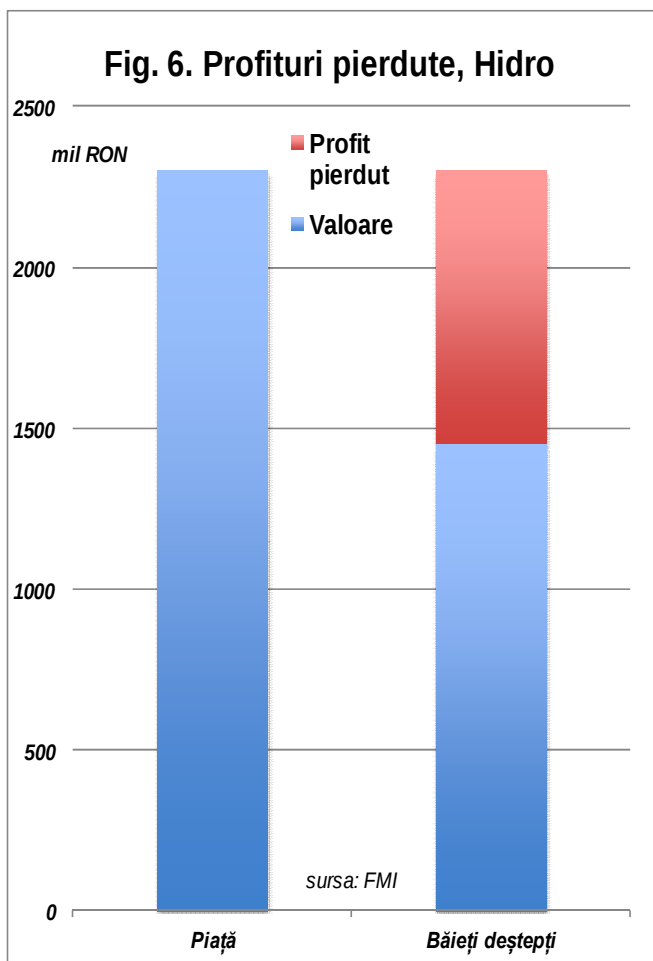
FMI și Consiliul Fiscal încearcă să rezolve această problemă prin împărțirea companiilor în patru categorii: (i) companii profitabile; (ii) de facto falimentare dar viabile; (iii) solvabile dar ne-viabile; (iv) falimentare și non-viabile. CNADNR intră la categoria solvabile dar ne-viabile. În realitate, dacă serviciul public ar fi corect definit și sursele de finanțare ca în teorie, CNADNR ar putea fi o companie profitabilă, având drept venituri taxe de la utilizatori pentru întreținere plus transferuri pentru construcții noi; iar la cheltuieli lucrările contractate dimensionat pe cele două surse de finanțare.

Fig. 5. Profitabilitatea companiilor de stat



2. Indicatori sectoriali

Noi propunem un alt tip de indicator care ține cont de aceste probleme semnalate mai sus. Cu toate acestea, dezavantajul indicatorilor noștri constă în aceea că nu există unul singur care să compare global performanța companiilor de stat, trans-sectorial, pentru identificarea alocărilor discreționare. Vom avea astfel:



a. Vânzări ale companiilor din sectoare competitive. Ex. În sectorul energiei, Hidroelectrica a vândut în 2011 o cantitate de 12 TWh @ 121 RON/MWh, prețul pieței fiind 192 RON/MWh în medie în 2006-2011. Profiturile pierdute sunt așadar 852 milioane RON (cca 200 mn EUR). Se pot calcula aici:

- profituri totale pierdute de companiile din energie, în timp și prin comparație cu alte țări; profitabilitate (profit pe cifră de afaceri); Fig. 6;
- considerând ineficiența tot o măsură a alocărilor discreționare (ex. management incompetent ales pe criterii clientelare) se pot face și comparații directe producție companie de stat

per nr angajați sau capital / output companii private, acolo unde compania de stat are și concurenți privați (un număr mare de sectoare bănoase, energie, transport feroviar de marfă); Fig. 7;

- profiturile partenerilor în astfel de tranzacții cu profiturile altor companii care nu cumpără în relații privilegiate (Fig. 8-11)

Indicatorii se pot calcula pe sectoare mari: energie electrică, gaz, transport feroviar de marfă, lucru mai relevant pentru alocările discreționare dacă se pot investiga resursele sifonate în corelație cu relațiile dintre proprietarii firmelor private și persoanele responsabile din companiile de stat.

Fig. 8. Cifra de afaceri, firme romanesti

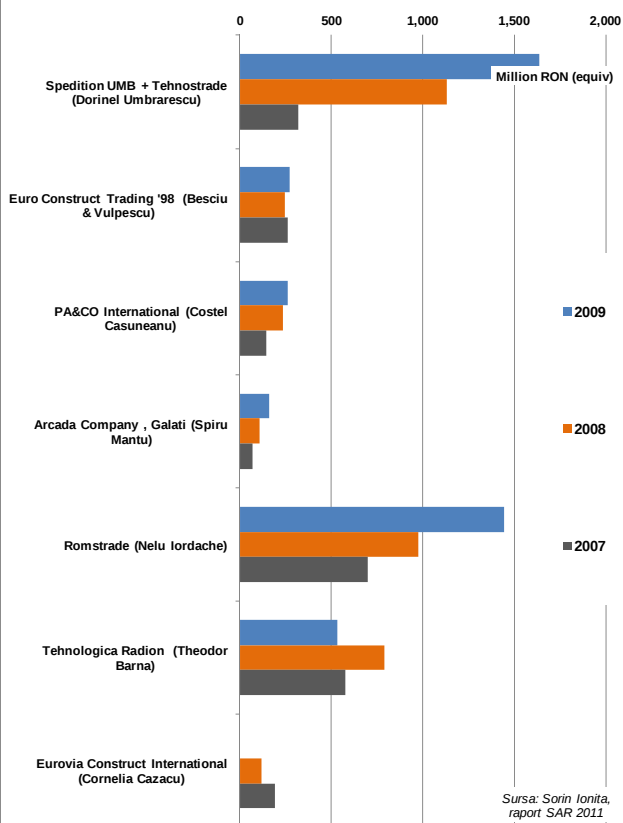


Fig. 9. Profitul brut, companii romanesti

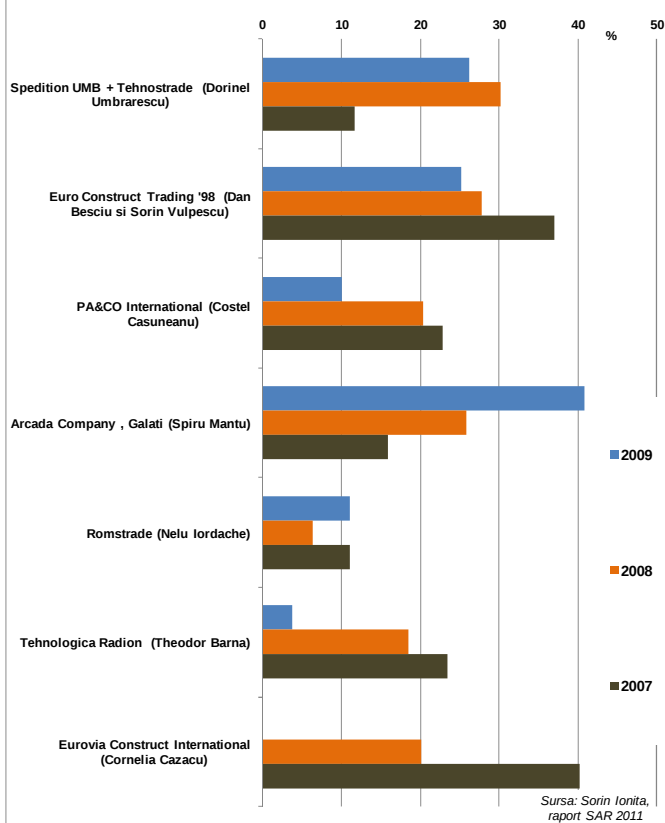


Fig. 10. Cifra de afaceri in Ro, companii multinationale

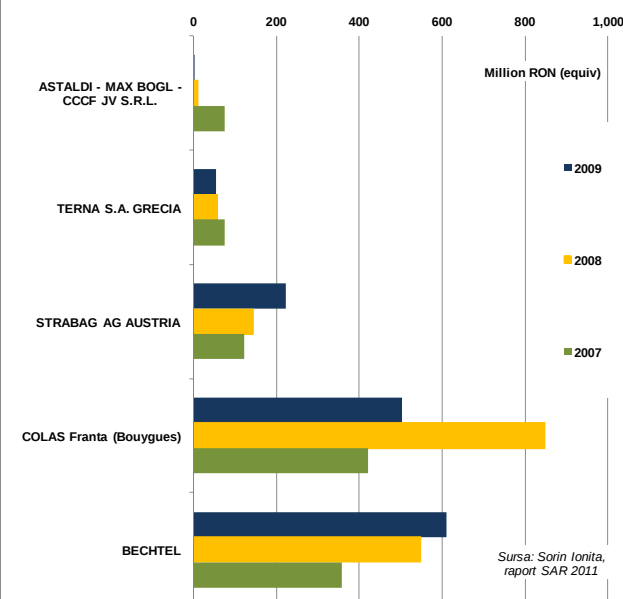


Fig. 11. Profitul brut in Ro, companii multinationale

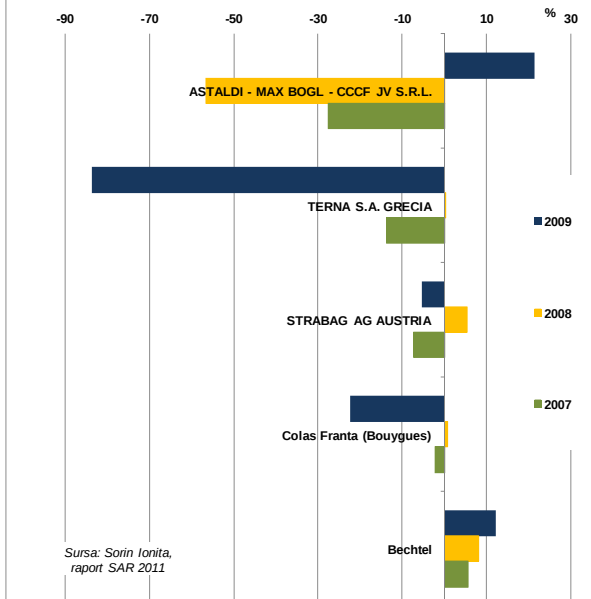


Fig. 12. Eficienta comparativa, GWh/angajat

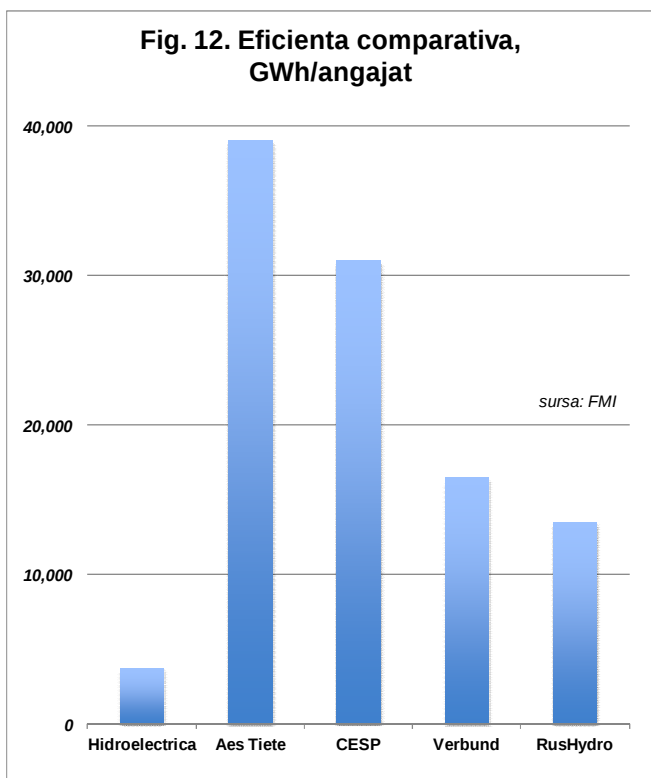
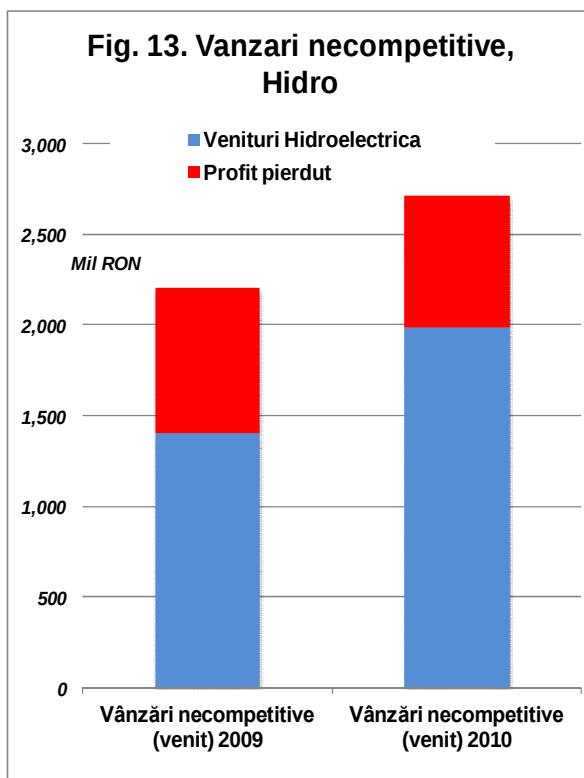


Fig. 13. Vanzari necompetitive, Hidro



Tabel sinteză cu indicatori de măsurare a clientelismului în companii publice

Indicator	În timp	Între țări	Între sectoare
Profitabilitate companii de stat	X	X	X, cu limitări, indicatorul agregat FMI / Consiliul Fiscal
Profituri pierdute (venituri neîncasate, cheltuieli prea mari)	X	X	
Profituri parteneri privilegiați față de alte companii din același sector	X	X	
Output / input	X	X	

b. Achiziții: Ex. în sectorul feroviar există standarde de cost publicate. Se știe că CFR a cheltuit de două ori mai mult pe km cu modernizarea liniei București-Constanța, cel puțin din ineficiență. Sau: Hidroelectrică a cumpărat energie scumpă de la Termoelectrică pentru a onora obligațiile contractuale excesive față de "băieții deștepți". Tot aici intră și investițiile inutile sau ineficiente: precum cazul de mai sus cu Hidroelectrică și centralele de pe Olt.

Se pot calcula:

- profituri totale pierdute de companiile din energie, în timp și prin comparație cu alte țări; profitabilitate (profit pe cifră de afaceri)
- considerând ineficiența tot o măsură a alocărilor discreționare (ex. management incompetent ales pe criterii clientelare) se pot face comparații directe producție companie de stat per nr angajați sau capital / output companii private, acolo unde compania de stat are și concurenți privați (un număr mare de sectoare bănoase, energie, transport feroviar de marfă)
- profiturile partenerilor în astfel de tranzacții cu profiturile altor companii care nu cumpără în relații privilegiate. De pildă, într-o analiză de anul trecut la SAR, constructorii români de drumuri înregistrau în mod sistematic profituri și venituri mult mai mari decât companiile străine.

Ca și în cazul vânzărilor, indicatorii se pot calcula pe sectoare mari: energie electrică, gaz, transport feroviar de marfă etc; mai mult, lucru mai relevant pentru alocările discreționare dacă se pot investiga resursele sifonate în corelație cu relațiile dintre proprietarii firmelor private și persoanele responsabile din companiile de stat.

In concluzie, putem defini mai multe tipuri de indicatori prin care se poate măsura obiectiv alocarea discreționară a resurselor publice prin intermediul companiilor de stat – vezi tabelul sinteză din pg. 22. Acest set de indicatori poate servi inclusiv pentru comparații între state, dacă se procedează judicios și în funcție de particularitățile locale la operaționalizarea acestor variabile. O dată înțeles acest instrument de lucru, el poate fi adăugat, alături de indicele de clientelism în alocări pentru administrațiile locale discutat în secțiunea precedentă, în bateria de indici de monitorizare ai clientelismului / bunei guvernări în UE.



Aurel Vlaicu 87, ap. 3
Sector 2, București
office@expertforum.ro
www.expertforum.ro