

# RAPORTUL ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZĂ

ROMÂNIA  
2010

**Sfârșitul  
crizei,  
exemplul  
grec și  
agenda  
reală de  
reformă**

**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, buneii guvernări, a integrării europene și relațiilor transatlantice, promovarea analizei de calitate a politicilor publice și a dezbaterii libere – ne protejează autonomia editorială.*

*Alte rapoarte și publicații SAR, inclusiv blogul nostru de politici publice, se pot găsi la [www.sar.org.ro](http://www.sar.org.ro)*





**C**riza se va încheia probabil în 2010, însă exemplul recent al Greciei demonstrează că nu-ți trebuie neapărat o criză globală ca să ai dificultăți structurale, dacă țara este condusă iresponsabil și opac ani la rând. La fel, nu e suficient să fii membru UE sau al zonei Euro pentru ca asta să te scutească de griji. Ce este de făcut pentru ca România să nu se găsească peste un număr de ani în situația Greciei (în caz că nu suntem deja acolo, în multe privințe)? Sunt reformele politice și constituționale discutate actualmente de clasa politică de la București o garanție că România va fi mai bine guvernată în perioada următoare, o dată ce creșterea economică se va relua, sau ne vom întoarce la vechile practici de îndată ce presiunile bugetare se vor diminua? SAR consideră că, măcar în parte, actuala agendă de reformă este orientată greșit și propune câteva idei mai adecvate realităților.

---

## Sumar

- 5. **PROGNOZA SAR PE 2010**
  - 9. **REFORMA STATULUI: AGENDA REALĂ**
  - 13. **REFORMA POLITICĂ**
  - 20. **REFORMA PENSILOR**
  - 27. **(CONTRA)REFORMA ÎN ENERGIE**
-



# Prognoze 2010

**Incertitudinea scade, dar va mai dura până să revenim la expansiune economică și optimism**

După cum estimam anul trecut pe vremea aceasta, 2009 s-a dovedit a fi un an de maximă volatilitate a indicatorilor economici și accentuată incertitudine generală<sup>1</sup>. Nici una din instituțiile importante care publică prognoze nu a reușit să întrevadă amploarea căderii, dar nici evoluțiile pozitive surprinzătoare care au survenit pe fondul crizei. Ca atare, și panelul de experți al SAR a avut probleme în a prezice anumiți indicatori. Însă ne bucurăm să constatăm astăzi că am fost, ca de obicei, mai aproape de realitate decât alții (sau, măcar, mai puțin departe).

De exemplu, în vreme ce la sfârșitul lui 2008 FMI și EIU încă vedeau posibilă o creștere economică în România (4 și respectiv 2.6%), panelul nostru a prezis 0.7%. În final, după cum se știe, a fost -7.2%. Cursul RON/Euro prezis de noi pentru decembrie 2009 era de 4.4, mult mai aproape de valoarea reală de 4.23 față de alte estimări din piață, care vedeau o devalorizare necontrolată, cu Euro ajuns la peste 5 RON.

<sup>1</sup> Vezi "România 2009: criza economică și statul de drept", Raport anual SAR, februarie 2009.

[http://www.sar.org.ro/art/publicatii\\_sar/pwr\\_ewr/raportul\\_anual\\_de\\_analiza\\_si\\_prognoza\\_2009-359-ro.html](http://www.sar.org.ro/art/publicatii_sar/pwr_ewr/raportul_anual_de_analiza_si_prognoza_2009-359-ro.html)

## Principalii indicatori în 2010

	Medie	Marjă (min-max)
<b>Creșterea PIB, %</b>	<b>1.2</b>	0 ÷ 2
<b>Rata inflației, %</b>	<b>4.2</b>	3.2 ÷ 5.2
<b>Cursul RON/Euro la 31 dec 2010</b>	<b>4.1</b>	3.9 ÷ 4.3
<b>Deficitul bugetar, % PIB</b>	<b>6.1</b>	5.8 ÷ 6.5
<b>Deficitul de cont curent, %</b>	<b>5.5</b>	4 ÷ 8
<b>Rata șomajului în decembrie 2010, %</b>	<b>8.4</b>	7 ÷ 10.2
<b>Creșterea indicelui bursier BET pe 2010, %</b>	<b>22</b>	5 ÷ 50
<b>Piața imobiliară, prețuri medii, Dec 10 față de Dec 09, %</b>	<b>0</b>	-15 ÷ 15

Șomajul prezis de SAR pentru sfârșitul anului a fost de 7.1%, față de 7.8% real, în comparație cu 9% estimat de EIU. În fine, nimeni nu a reușit să anticipeze anumite evoluții pozitive din 2009, precum reducerea drastică a deficitului de cont curent la mai puțin de 5% sau creșterea indicelui BET cu aproape 60%. Totuși, față de alte instituții de analiză, care vedeau scăderi generale, noi eram de părere că Bursa va înregistra totuși o creștere de 5%. (Din păcate, SAR nu are și resurse financiare la dispoziție ca să mizeze pe propriile predicții, care finalmente s-au dovedit, iată, prea pesimiste).

Ca atare, continuând tradiția, în ianuarie 2010 am reunit iarăși panelul nostru de experți economici și practicieni din piață, solicitându-le prognoze pe acest an. Remarcabil față de 2009 este faptul că marja de variație a răspunsurilor pe fiecare indicator se îngustează, ceea ce confirmă ideea principală din titlul acestei secțiuni: **incertitudinea începe să scadă**. Problemele sunt departe de a fi rezolvate, dar nu se mai discută despre o cădere care nu știm unde se va opri, cum era cazul anul trecut pe vremea aceasta.

Contextul internațional nu pare să afecteze foarte mult șansele guvernului de a-și pune în practică programul în 2010, deși în urma "crizei grecești" Europa este puternic frământată în aceste zile. Motivul este acela că în legătură cu România s-au tras de-alungul vremii atâtea semnale de alarmă, iar perspectiva pe termen scurt la începutului 2010 nu este mai rea decât în urmă cu un an (dimpotrivă), încât nu sunt motive pentru o reacție nervoasă pe piețele financiare în ce ne privește. Totuși, dezechilibrele cronice persistă, iar aceasta trebuie să facă obiect de analiză pe termen mediu și lung.

Analistii noștri întrevăd reluarea creșterii economice, deși la un nivel modest (1.2%) și în mod similar o rată a inflației și un curs RON/Euro

practic neschimbate față de cele cu care am încheiat anul 2009.

De asemenea, experții consultați par optimiști în privința șanselor guvernului de a aduce deficitul bugetar în preajma lui 6%, deși nu tocmai la nivelul convenit cu FMI. Ușoara sporire a deficitului de cont curent prin comparație cu anul trecut este pusă în relație tocmai cu reluarea creșterii economice și a cererii interne, după severa contracție din 2009.

Bursa și piața imobiliară rămân ca de obicei cele mai volatile dimensiuni incluse în analiza noastră, dispersia predicțiilor fiind aici mare: indicele BET va continua să crească și acest an. Însă este imposibil de spus ce se va întâmpla cu prețul caselor și terenurilor, păreri fiind perfect împărțite: jumătate din cei intervievați spun că va scădea în continuare, cu procente de până la 15%, iar ceilalți că vor începe să crească, tot cam cu atât. Există comentarii explicite că opacitatea acestei piețe face dificilă nu doar prognozele, dar chiar și un diagnostic al stării actuale de fapt. Ar fi deci bine să se materializeze inițiativa de care s-a discutat de multe ori, anume crearea unui indice al pieței imobiliare în România.

Cum facem de fiecare dată, am cerut paneliștilor să răspundă și la **două întrebări deschise**. Consensul în răspunsuri este remarcabil, deși profilul profesional al paneliștilor e diferit (sector public / privat; analiști / practicieni) și conturează o agendă de acțiune foarte fermă pentru guvern pe care ne-am bazat analiza din secțiunile următoare.

### **A. Credeți că în 2010 România va ieși din criza economică?**

Majoritatea analiștilor spun că, tehnic, România va ieși din criză (probabil în a doua jumătate a anului), dar asta nu înseamnă neapărat sfârșitul problemelor. În primul rând, de vreme ce este clar că vom depăși criza doar împreună cu restul Europei, rămâne de văzut ce

se va întâmpla atunci când guvernele occidentale vor înceta să mai inunde piețele cu bani, sub forma stimulentele: o recădere în recesiune? O creștere foarte lentă?

În al doilea rând, o parte din cei chestionați consideră că vor mai fi necesare câteva trimestre pentru ca și indicatorii sociali (venituri, șomaj) să reflecte o îmbunătățire a situației. Cu alte cuvinte, criza se poate încheia în 2010 pe indicatorii macro, dar nu pe cei sociali.

În al fine, chiar după revenirea economiei pe creștere, vom rămâne în continuare cu criza structurală a economiei românești, sau altfel spus cu deficitul de competitivitate și eficiență în sectorul public dar și în cel privat. Acestea trebuie rezolvate separat, printr-o agendă deliberată de reformă a autorităților române, pentru că în această privință concuăm cu Europa, nu ne sprijinim pe ea.

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

La această întrebare am obținut de asemenea răspunsuri convergente – și în mare parte destul de neo-liberale. De exemplu, trei dintre cei intervievați spun într-o formă sau alta că guvernul trebuie să se implice puțin în economie, dar trebuie să reducă deficitul bugetar cât mai repede sub ținta de 3% și să controleze ferm salariile în sectorul public.

În general, paneliștii insistă la unison pe necesitatea disciplinării și transparentizării sistemului de cheltuieli publice, pe reducerea efectivă a numărului de posturi bugetare (cu 10% - dar, dacă se poate, într-un mod inteligent, nu la grămadă) și pe aplicarea strictă a prevederilor din acordul cu FMI. Prioritățile în sectorul public ar fi:

- (i) un sistem nou de salarizare;
- (ii) reduceri de cheltuieli curente, altele decât investiții;

(iii) administrarea mai eficientă și transparentă a impozitelor.

**Ideea centrală care se conturează din comentarii este că:**

- **fără aceste reforme guvernul român nu va avea autoritatea morală și credibilitatea necesară pentru a încerca sporirea veniturilor la buget,**
- **iar fără astfel de sporire a încasărilor bugetare ca procent din PIB nu va putea crea o infrastructură publică de tip european și nu va putea susține actualul nivel al prestațiilor sociale.**

Ilustrativ este un comentariu mai lung pe care îl cităm în încheiere, care consună foarte bine cu spiritul agendei de reformă pe care o propunem în capitolele următoare.


„Este necesară adoptarea unui *Plan de investiții și măsuri* prin care fiecare minister se încadrează strict în alocările bugetare de personal, bunuri și servicii în perioada 2009-2013. Nu avem voie să tăiem cheltuieli anapoda în 2010, urmând ca în anii următori să ne dăm seama că nu mai putem funcționa cum trebuie.

Pe de altă parte, programele de investiții pe fiecare minister trebuie prezentate public și postate pe web, ca obiectiv și stadiu de realizare, fiind actualizate în timp real. Trebuie alese acele proiecte cu efect multiplicator în crearea de locuri de muncă, producție și venituri, deoarece nu se mai poate să alocăm zeci de milioane de lei pentru construcția de biserici cu efect multiplicativ zero. La fel, nu mai e posibil să finanțăm chermeze date de edilii locali miniștrilor, care la rândul lor hotărăsc discreționar în care județe vireaza banii.

În absența acestor reforme, ne vom confrunța cu riscuri mari ținând de:

- (i) implementarea bugetului: riscul major fiind ca fiecare ministru să-și

deruleze activitatea doar cu gândul la viitoarea rectificare bugetară, sacrificând reformele instituționale necesare;

(ii) suspiciunea că lucrurile stau de fapt mai rău decât ne spun nouă autoritățile, ceea ce alimentează cinismul public și opoziția față de orice plan de reformă cu costuri sociale”. 

*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 Chidesciuc, senior analist, ING Bank; Radu Crăciun, director investiții, Eureka; Aurelian Dochia, director general, SG corporate finance; Andreea Paul, consilier economic al primului-ministru; Matei Păun, consultant financiar, BAC Investments; Cătălin Păuna, economist, Misiunea Băncii Mondiale; Cristian Pârvan, secretar general AOAR; Dragoș Pîslaru, director general GEA Consult; Ionuț Popescu, președinte, Fondul Proprietatea; Andrei Postelnicu, jurnalist economic; Dan Suci, senior editor, Monney Channel.*

# Reforma statului: agenda reală

## Ce trebuie să facă guvernul României pentru a evita o criză structurală pe termen lung – “modelul grec”

Asistăm zilele acestea la cea mai serioasă umilință la care este supus un stat membru al UE de la înființarea Uniunii: se discută posibilitatea ca Greciei să i se suspende votul la următorul Consiliu European. Vecinii de la sud au ajuns în această situație din cauza indisciplinei fiscale cronice, lipsei de transparență, politizării administrației și iresponsabilității cu care o serie întreagă de guverne, de toate culorile politice, au tratat actul guvernării.

Marea șansă a intrării în UE și adoptării monedei Euro au dus la îmbunătățirea percepției de țară, la diminuarea riscului și costului investițiilor în Grecia – deci, finalmente, au produs beneficii enorme pe termen lung pentru toată lumea. Din păcate aceste beneficii au fost difuze în societate, deci puțin observabile la nivelul cetățeanului.

Pe de altă parte, guvernele de la Atena, împreună cu sindicatele din sectorul public și alte grupuri de interese, au decis să amâne cât de mult s-a putut orice disciplinare a cheltuielilor publice, pentru că aceasta presupunea costuri politice. S-a tras de timp cu reformele imperios necesare precum cea pensiilor (ce presupunea ridicarea vârstei de pensionare). În loc de asta, s-a preferat cosmetizarea

statisticilor și traiul pe datorie, împinse până la ultimele consecințe.

Ca și Grecia, România suferă de **maladii cronice în sectorul public** pe care criza economică globală n-a făcut decât să le pună în lumină. Este vorba de:

- O administrație publică politizată, ineficientă și supra-dimensionată, care îndeplinește uneori la un nivel rezonabil sarcini de rutină, dar și aceasta nesistematic, însă eșuează spectaculos la punerea în practică de proiecte noi, chiar atunci când guvernele încearcă onest să le promoveze – vezi cheltuirea de fonduri europene;
- Opacitate și manipularea cifrelor oficiale, de regulă pentru a depăși o etapă de monitorizare externă sau un ciclu electoral – vezi cazul deficitului bugetar pe 2008, care în versiunea guvernului Tăriceanu, ce-și încheia mandatul, ar fi fost -2.3%, ca să se constate ulterior că a fost de fapt -5.2%. Înjumătățirea deficitului prin cosmetizarea datelor este exact lucrul de care este acuzat și precedentul cabinet de la Atena (-5% raportat pe 2009 a devenit în realitate un enorm -12.7%);
- Tratarea bombei demografice a sistemului de pensii de stat în cel

mai bun caz cu superficialitate, dacă nu cu populism. În ciuda creșterii vârstei legale de pensionare, în anul 2009 vârsta reală de pensionare a fost de 54 de ani (discrepanța fiind dată de excepții și legile speciale). În Grecia, vârsta de pensionare este de 55 de ani, spre prin contrast cu 65 sau peste în țările nord-europene de la care Atena (sau Bucureștiul) cere ajutor atunci când dă de greu.

Doar pe ultima dimensiune, de exemplu, "torpilarea" fondului de pensii de stat prin măsurile populiste luate în 2007 de Parlamentul și guvernul României au dus în 2009 la un deficit al acestui fond de 1.5 miliarde €, care fiind neacoperit, se transferă în bugetul de stat. Practic, decizia Parlamentului a constat în introducerea unei "suprataxe-fantomă" pentru finanțarea pensiilor echivalentă cu o creștere a TVA de la 19% la 22%, sau cu o creștere a impozitului pe profitul firmelor de la 16% la 25%. Mai devreme sau mai târziu, realitatea va trebui privită în față, deoarece estimările FMI arată că acest deficit se va lărgi până la 4 miliarde € în 2025. Dacă structura actuală a veniturilor bugetare și la fondul asigurărilor sociale se va menține, va fi nevoie de o supra-taxă TVA de 8% (adică 27% în total) pentru a susține pensiile de stat aflate în plată.

România nu a ajuns la cifrele impresionante de deficit ale Greciei și, spre deosebire de vecina de la miazăzi, are în față un an 2010 ceva mai ușor decât cel precedent - ceea ce este un alt fel de-a spune că 2009 a fost pentru noi un an neobișnuit de dificil. După acum arată capitolul precedent din acest raport, prognozele pentru acest an sunt prudente, dar cu o vagă nuanță de optimism: căderea s-a oprit, incertitudinea s-a redus, stabilitatea politică este asigurată pe termen

mediu. Guvernul în funcție dă toate semnele că intenționează să aplice cu onestitate condiționalitățile din programul convenit cu FMI, chiar dacă la un moment dat nu va mai avea nevoie de sumele de bani puse la dispoziția sa prin tranșele de împrumut (așa trebuie interpretată declarația ministrului de finanțe privind trecerea la un acord de tip preventiv).

**Guvernarea trebuie să evite trei mari erori: investiția de efort în schimbări inutile; comunicarea proastă; stoparea unor reforme necesare**

Există însă **trei mari erori strategice** pe care le pot face executivul și coaliția de guvernare, confrunțați cu realitățile crizei și nevoia de a reforma România pe termen lung – și depre aceste pericole va fi vorba în cuprinsul acestui raport.

### 1. Eroarea diversionistă

În loc să se ocupe de acele reforme care dau rezultate, clasa politică românească dă semne că este gata să se angajeze în proiecte grandioase de schimbare administrativă sau constituțională, fără ca cineva să fi demonstrat o legătură cauză-efect între ele și îmbunătățirea calității guvernării.

De exemplu, se vorbește de:

- Noi legi pentru depolitizarea administrației (adevărul este că există deja, dar nu sunt respectate);
- Mecanisme de împărțire "mai echilibrată" pe partide a fondurilor pentru administrațiile locale (avem mecanisme foarte bune legiferate pentru alocarea a fondurilor, pe criterii obiective, dar au fost ignorate de *toate* guvernele din 1999 și până azi);
- Reforma administrativ-teritorială, în diverse variante (posibilă, dar ea nu va schimba nimic în modul de funcționare al instituțiilor);
- În fine, mult-discutata reformă a Parlamentului, prin desființarea unei camere și reducerea numărului de parlamentari (posibilă, ce va schimba ea de

fapt în modul de funcționare al instituțiilor?);

În loc de aceste diversiuni care vor consuma energia și timpul clasei politice românești în anii ce vin, energie și așa limitată, SAR propune **două lucruri utile și urgente**, care rezolvă probleme urgente ale actului guvernării.

- a. În primul rând, dacă este să se schimbe ceva în mecanismele politice, cel mai urgent ar fi o **regândire a calendarului electoral**. Pe regulile actuale, în decada 2010-2020 jumătate din timp se va consuma în campanii electorale: cinci din cei zece ani vor fi cu alegeri, mai mult decât în oricare din deceniile precedente. Or, am constatat în ciclul 2007-2009 cât de nepregătite sunt partidele și administrația din România să guverneze responsabil în perioade cu alegeri, iar situația e puțin probabil să se îmbunătățească în curând, indiferent ce schimbări de statute și de lideri vor interveni.
- b. Însă cum problema principală a guvernanței în România nu ține de un anume sistem de legi sau de reglementări, ci de aplicarea acestora în practică, pe care cei ajunși la putere le distorsionează totdeauna în favoarea lor, soluția aici ar fi **un pact între principalele forțe politice** care ar introduce opoziția și societatea civilă în mecanismele de control a alocării resurselor, integrității utilizării lor și depolitizării administrației.

Ambele propuneri sunt detaliate în secțiunea 1 mai jos.

## 2. Eroarea de comunicare

Încă de la preluarea mandatului său, actulul cabinet a avut o problemă în a explica exact conținutul – dar mai ales rostul – deciziilor impopulare pe care se vede nevoit să le adopte, atunci când o face. Comunicarea fost nesistematică, pe alocuri cu mici

sincope între oficialii la vârf, dar mai ales reactivă, permițând încetățenirea unor idei distorsionate sau incomplete în opinia publică pe fondul lipsei de informații oficiale. S-a revenit apoi de regulă cu comunicate intempestive dar la fel de incomplete, sau s-a încercat recâștigarea bătăliei de imagine cu sintagme populiste și uzate ("pensiile nesimțite", "băieții deștepți din energie") care nu lămuresc fondul problemei, crează așteptări greșite că o situație complicată ar putea fi rezolvată dintr-o singură mișcare justițiară, iar în final produc dezamăgire și cinism.

Probabil că cea mai serioasă eroare de comunicare, în contextul actualei constrângeri financiare din bugetele de stat și de asigurări sociale, privește efortul constant de **lărgire a bazei de impozitare**. Acest semi-eșec de construcție a unei narațiuni coerente privind necesara reformă fiscală s-a observat încă din 2005, când introducerea cotei unice a fost prezentată populist, ca o reducere de impozite (ceea ce a și fost), dându-se mai puțină atenție celeilalte jumătăți a programului: eliminarea excepțiilor și ridicarea la nivelul lui 16% a impozitelor care se situau mult sub această cifră, astfel încât aceeași sumă câștigată de un cetățean să fie taxată la fel, indiferent de canalul pe care vine (echitatea orizontală).

Logica se aplică și la contribuțiile sociale, care susțin în principal pensiile de stat și sistemul de sănătate: să luăm ceva mai puțin, dar în mod egal și de la mai multă lume ce beneficiază de aceste servicii, pentru a avea de unde face distribuția socială promisă prin legile de cheltuire.

Cât economia mers bine iar bugetele publice au crescut, s-a putut ascunde faptul că noi am pus în practică doar jumătatea plăcută a reformei fiscale, anume reducerea nominală a ratelor de impozitare: în 2005 la venituri individuale și profit; treptat, ulterior, la CAS. Jumătatea neplăcută a

reformei (eliminarea excepțiilor la CAS pe diverse tipuri de contracte, afacerile imobiliare în regim de persoană fizică, fiscalizarea sectorului agricol, etc) a rămas în mare parte neplicată.

Din păcate pentru guvernanți și societate, problema n-a mai putut fi ignorată o dată cu venirea crizei, când găurile din sistem costă foarte mult. Însă guvernul a prezentat fragmentar și deficitar ideea lărgirii bazei de impozitare, care este una în esență corectă și echitabilă social. Prin succesiunea de inițiative punctuale și ezitante de la începutul lui 2010 s-a creat impresia că se introduc nenumărate "taxe și impozite noi", în ceea ce opinia publică percepe drept o cursă frenetică după surse suplimentare de venit.


Acest deficit de comunicare și explicare a generat confuzie, rezistență socială suplimentară și mult timp pierdut inutil cu explicații parțiale și alambicate. Secțiunea 2 mai jos va detalia situația și agenda corectă de reformă pe exemplul sistemului public de pensii.

### 3. Eroarea de fond

Aici este vorba de măsuri greșite la modul pro-activ în aplicarea cărora s-ar putea angaja guvernul. Primul exemplu constă în punerea în practică a unei strategii greșite în sectorul energie, echivalând cu o contra-reformă, al cărei prim pas a fost deja realizat prin înființarea celor două companii naționale integrate. Am ales acest exemplu, pentru care detalii suplimentare sunt furnizate pe larg în secțiunea 3, deoarece prin miza jocului el este unul extrem de important iar situația în acest moment este mai gravă decât se o percepe îndeobște publicul.

O a doua posibilitate, încă teoretică, dar nu cu totul exclusă, ar consta în decalarea calendarului de introducere a monedei Euro – adică deducerea lecției greșite din exemplul grec. Constatând că intrarea în zona Euro a redus arsenalul de instrumente cu

care guvernele își pot acoperi ineficiența – în principal devalorizarea monedei naționale – oficialii români ar putea încerca să amâne tacit momentul când vom adopta moneda unică. Sau, cel puțin, să evite să facă ce trebuie, pentru că programul de convergență (pașii ce trebuie parcurși până la momentul trecerii de la Leu la Euro) impune restricții severe și suplimentare în libertatea de mișcare a guvernelor.

Capitolele care urmează în acest raport reprezintă fiecare o ilustrare a celor trei tipuri de erori identificate. Ele înfățișează situația de fapt, avertizează asupra abordărilor greșite, posibile sau în curs, și propun recomandări de acțiune, credem noi, corecte – agenda reală de reformă. 

# 1. Reforma politică

**Ritmul reformelor de substanță a încetinit după 2007 iar măsurile discutate în prezent nu vor îmbunătăți calitatea actului guvernării**

Intrarea României în Europa a adus, din motive evidente, un regres al reformei statului. Deși a luat decizia fără precedent de a continua monitorizarea României și a Bulgariei, Comisia Europeană a pierdut principalul său instrument, amenințarea cu amânarea aderării. Prin comparație, amenințarea cu tăierea fondurilor europene, soluție la care CE a recurs deja în cazul Bulgariei, este mult mai slabă. Ca dovadă, ministrul justiției din guvernul PNL Cătălin Predoiu nu l-a reconfirmat pe Daniel Morar în 2008, numai o conjunctură politică (alianța PSD-PDL) ducând la renumirea acestuia în funcție.

Cu excepția acestor mult mai slabe presiuni europene, dinamica autohtonă a reformei statului nu mai există la această oră. Rigorile acordului cu FMI nu sunt suficient de precise pentru a funcționa ca o agendă reală: ele doar presupun reduceri ale cheltuielilor, fără o analiză asupra surselor de probleme în această privință. Situația politică – nu mai există nici un partid-campion al reformelor, spre deosebire de acum câțiva ani, când PDL juca cât de cât acest rol – nu e de natură să facă vreo reformă mai ușoară. Guvernele minoritare sau coalițiile

minimale, precum cea PDL-UDMR, nu pot supraviețui decât cheltuind banul public pentru a-și asigura sprijin politic.

Cauzele care au dus la subminarea agendei de reformă exact în timp ce aceasta era din nou ridicată drept standard electoral deci sunt următoarele, în ordinea relativă a importanței lor:

- Pierderea de către Comisia Europeană a principalului mecanism de pedepsire a României, adică eventuala amânare a integrării;
- Pierderea de către Traian Băsescu a superiorității morale față de partide, și mai ales față de propriul partid, prin favoritismul practicat față de familie și apropiați, ca și prin recurgerea la alianțe imorale (sau acțiuni ca referendumul folosit în sprijinul campaniei sale) pentru realegerea sa, ceea ce l-a făcut un agent mult mai slab – de fapt, inexistent – în păstrarea standardelor de integritate din PDL;
- Cooptarea societății civile de către diferite partide politice, ceea ce a anihilat eficiența ei, situată încă la nivel decent în

urmă cu doi ani. La această oră nu mai există o societate civilă capabilă de o acțiune colectivă de forță și obiectivitatea celei din 2004 a Coaliției pentru un Parlament Curat (CPC), diferite partide (sau televiziuni) achiziționând personaje și pseudo-personaje civice, ajungându-se astfel la dispariția unei dinamici cetățenești indispensabile în sprijinul reformei statului.

Urmarea a fost o tendință negativă, care a dus la depunctarea României în diferite ratinguri după intrarea în Uniunea Europeană. Tendința se manifestă mai ales prin:

- **Politizarea intensă a funcțiilor administrative, în detrimentul legilor și angajamentelor asumate față de UE.** Poziții din punct de vedere legal apolitice, cum ar fi cele de prefect, director de casă de sănătate sau șef de inspectorat școlar sunt la această oră complet politizate, deoarece toți candidații potențiali au fost obligați să se afilieze unui partid sau altul. Au fost eliminați din cursă exact aceia care au avut scrupule să facă acest lucru, deci s-a ajuns la o contraselecție masivă în sectorul public. Politizarea a fost o constantă după 2007, când guvernele succesive PNL, PDL-PSD și acum PDL au avut politici identice, deci îndreptate fațăș contra reformei statului.
- **Revenirea în forță a cheltuielilor publice fațăș discreționare,** în ciua existenței unui cadru legal și logistic care cere și permite mai multă obiectivitate. Alocările din bugetul de stat au fost făcute discreționar din 2007 mai întâi de către PNL (prin excepția de la lege), guvernele ulterioare continuându-le la scară mai mică (grație și crizei) pentru a-și putea asigura o majoritate care să aprobe bugetul. Dat fiind că ne bazăm în continuare pe o majorităș

precare, practica de a cumpăra sprijin parlamentar prin alocaș discreționare este probabil să continue.

- **Reîntoarcerea la traseismul de masă,** favorizat de sistemul de vot cu colegii uninominale, care riscă să facă din independenș un partid de primă mărime în Parlament, amintind de una din disfuncșile majore ale parlamentelor rusești și ucrainiene în anii '90. Drept dovadă, independenșii au participat la negocierea actului guvern și au un ministru în cabinetul actual. Numărul celor care demisionează din partidele lor pentru a se alătura puterii, care dispune de recompense pentru transfugi, e în creștere.

Strategiile vehiculate la această oră ca având potenșal de a produce o reformă a statului se pot grupa în trei categorii:

1. **Reduceri de personal** și tăieri de cheltuieli în sectorul public. Datorită situașiei prezentate mai sus, există riscul major ca acestea să nu poată fi efectuate obiectiv. Câtă vreme scopul principal rămâne stabilitatea guvernamentală, alocarea se face pentru asigurarea sprijinului politic. Reducerea nu se poate opera deci decât pe seama oponenșilor politici. Unele măsuri de restructurare, precum eliminarea unei camere a Parlamentului, nu rezolvă absolut nici una din problemele prezentate mai sus (vezi și lista de indicatori din tabelul 1), dar pot crea altele noi (dispare o formă de control pe orizontală care avea un rol contra corupșiei).
2. **Descentralizarea.** Există la această oră dovezi considerabile pe plan global, mai ales din țări unde aceasta a fost practicată drept solușie principală (ca Indonezia), dar și în studii

publicate despre România<sup>2</sup>, că descentralizarea fără existența unor mecanisme adecvate de control, transparentizare și în lipsa unui stat de drept solid duce la o creștere semnificativă a corupției, fără a duce la o creștere similară a eficienței serviciilor publice. Or, controlul e greu de asigurat în absența oricărei societăți civile la nivel județean și local și a unei politizări serioase a organelor de control prezumate ca independente.

### 3. Reforma sistemului judiciar.

Există dovezi numeroase că reforma sistemului judiciar în Europa de Est și în toată lumea funcționează doar atunci când există o alianță a voinței politice a trei grupuri: lideri politici, magistrați și public. Din păcate, în România voința și la nivelul liderilor politici și mai ales la nivelul magistraților este foarte slabă. Publicul se manifestă la rândul său inconsistent și rar, prin câteva organizații ale societății civile, toate bazate în București și având un caracter mai degrabă expert decât de masă.

Din 1996 de când promovarea reformei judiciare a devenit stindardul Băncii Mondiale, nu s-au înregistrat nicăieri progrese semnificative. În Europa de Est nici una dintre măsurătorile Băncii Mondiale sau ale Freedom House nu arată progres semnificativ. Factorii determinanți ai reformei judiciare nu sunt tehnici: un model statistic al calității sistemului de justiție demonstrează că forma de organizare (cine numește și controlează pe judecători) nu

contează, dacă se introduc controale adecvate pentru democrație și corupție (la nivelul celor 28 de țări ale Europei postcomuniste). Cu alte cuvinte, cheia reformei judiciare e politică, nu tehnică. Consiliile Superioare ale Magistraturii nu au adus progresul scontat nicăieri, dar nici întoarcerea la controlul de către executiv nu e o soluție. Experiența țărilor dezvoltate arată că depolitizarea și imparțializarea corpului judiciar durează decade și este încă un proces neterminat în cele mai avansate democrații. A sprijini deci reforma statului pe reforma sistemului judiciar, cum s-a întâmplat în România ultimilor ani, este o greșeală strategică de prim ordin. Reforma judiciară trebuie să continue, dar ea nu va avea succes decât când va avea promotori chiar în sânul judiciarului.

**Reforma judiciară  
nu va avea succes  
decât atunci când va  
găsi promotori chiar  
în rândul  
judiciarului**

O evaluare a principalilor indicatori de bună guvernare, pe baza ultimului raport al competitivității globale al *World Economic Forum*, arată că situația României este mai

curând proastă în această privință. Dacă la unele capitole, cum ar fi proprietatea sau eficacitatea cadrului legal, România a făcut unele progrese, la capitolul opacitate guvernamentală, risipă de fonduri publice din cauza corupției sau favorizarea de către guvern a unor interese private situația e de nivelul Africii sub-sahariene. Nici o campanie externă de publicitate nu poate anula efectul lecturii acestor indicatori dintr-o sursă de prim rang, aflată la dispoziția oricărui investitor. Prognoza e proastă, altfel talentele noastre nu ar emigra mai mult decât cele din Burkina Faso.

Pentru modificarea acestor indicatori nu sunt necesare reforme legale sau constituționale laborioase, ci în primul rând schimbări ale practicii. Ba chiar, schimbările prea dese ale

<sup>2</sup> Sorin Ioniță (2005) "Money for Our People? Fiscal Decentralization and Corruption in Romania" *Public Administration and Development*, no. 25, pg. 1-18.

**Fig. 1. Starea statului în România.** Sursa: World Economic Forum

Raportul competitivității globale 2009	Locul României din 134 țări	Țara dinainte	Țara de după
Transparența procesului guvernamental (Policymaking)	124	Surinam	Kirghizstan
Favoritism guvernamental (Favoritism in government decisions)	113	Ungaria	Senegal
Risipă în cheltuirea publică (Wastefulness of government spending)	111	Camerun	Nicaragua
Povara reglementării (Burden of government regulation)	54	Guyana	Egipt
Coruperea fondurilor publice (Diversion of public funds)	80	Ungaria	Serbia
Eficiența cadrului legal (Efficiency of legal framework)	86	Rep. Cehă	Croația
Drepturi de proprietate (Property Rights)	85	Croația	Nigeria
Emigrarea creierelor (Braindrain)	102	Burkina Fasso	Benin

cadrele formale pot constitui de la un moment dat o piedică și o diversivare. Puținele țări care au înregistrat progrese, precum și modelele de bună practică din regiunea noastră (Polonia), nu au reușit datorită superiorității lor constituționale, ci datorită consensului între partidele politice pe un pact pentru reforma publică.

Soluția mult mai simplă ar consta într-un pact între principalele forțe politice care ar introduce opoziția și societatea civilă în mecanismele de control, pentru a asigura o mai mare imparțialitate și ar pune capăt practicii numirilor politice după asigurarea unui echilibru între partide. Calea pentru PDL de a progresa în această direcție, dacă în mod real aceasta este agenda sa, ar fi să deschidă discuțiile pentru un pact cu opoziția și cu societatea civilă, cu obiectivele deja sugerate. Orice tentativă în acest sens merită sprijinul opoziției politice, iar nu suspiciunea ei. Din păcate, orice

altceva nu este decât diversivare și demagogie electorală.

### Ce trebuie făcut

Aceasta ar fi adevărata agendă a reformei statului, în doi pași.

- În primul rând, un **pact pentru imparțialitate și transparență** negociat și agreat de putere și opoziție, fără de care orice reguli formale noi am introduce, practicile para-legale de până acum vor continua. Altfel, reforma statului nu poate fi făcută de un singur partid sau de o coaliție care rezistă la putere pe baza votului unor traseiști politici și susținută cu fonduri distribuite pentru circumscriptiile acestora. Un asemenea pact ar presupune monitorizarea strictă a cheltuielilor, în ministere și administrații locale, prin publicarea în format relevant și în timp real a alocărilor și execuției pe principalele programe sectoriale și proiectele majore.

## Textbox 1. Ani electorali în România și degradarea calității guvernării

Intervalul electoral 2007-09, prin deciziile luate în anticiparea fiecărei campanii, a consemnat șubrezirea serioasă a bugetului de stat, prin acceptarea de angajamente structurale pentru viitor (salarii și cheltuieli sociale) mai mari decât se puteau susține. Numărul bugetarilor a sporit în doar câțiva ani, de la aprox. 1 milion în 2004 la 1.4 milioane în 2008. Tot în această perioadă s-a consfințit falimentul fondului de pensii: pentru prima oară de la înființarea sa, s-a instituționalizat ideea ca el să plătească în mod structural și masiv mai mult decât va putea vreodată încasa, fiind alimentat prin subvenții de la bugetul de stat.

Există deci o legătură clară între ciclul electoral abia încheiat și derapajele de politici publice: spre deosebire de SUA sau alte țări cu democrație solidă, sistemul politic românesc a demonstrat că este incapabil să se adapteze unui calendar cu alegeri frecvente și continue. Cu genul de resursă umană de care dispun în momentul de față, partidele noastre nu pot face simultan și luptă electorală și guvernare rezonabilă, optând doar pentru una din sarcini – de regulă, prima.

Similar, mass-media au fost supuse la presiuni imense, marcând și ele un regres calitativ pe parcursul acestui ciclu. După doi-trei ani de selecție instituțională și individuală în care a contat mai mult expertiza în a comenta conspirații (reale sau imaginare), încrângături de partid, non-subiecte și a promova activ o agendă distorsionată, revenirea la normalul anilor ne-electorali este dificilă profesional, chiar presupunând cele mai bune intenții.

Deceniul I	Deceniul II	Deceniul III
1991	2001	2011
<b>1992 Loc, Nat, Prez</b>	2002	<b>2012 Loc, Nat</b>
1993	2003	2013
1994	<b>2004 Loc, Nat, Prez</b>	<b>2014 EU, Prez</b>
1995	2005	2015
<b>1996 Loc, Nat, Prez</b>	2006	<b>2016 Loc, Nat</b>
1997	<b>2007 (EU)</b>	2017
1998	<b>2008 Loc, Nat</b>	2018
1999	<b>2009 EU, Prez</b>	<b>2019 EU, Prez</b>
<b>2000 Loc, Nat, Prez</b>	2010	<b>2020 Loc, Nat</b>
<b>3 ani din 10 (30%)</b>	<b>4 ani din 10 (40%)</b>	<b>5 ani din 10 (50%)</b>
<i>Loc = alegeri locale Nat = alegeri naționale (Parlament)</i>		<i>Prez = alegeri prezidențiale EU = alegeri europene</i>

În condițiile actuale, nici după ce criza va trece iar creșterea economică va reveni nu vom avea o îmbunătățire a calității guvernării în România. Cel mai probabil, ea va continua să se degradeze, iar EU nu va putea face mare lucru în privința asta, cum s-a văzut după 2007. Pericolul cel mare este ca succesiunea de alegeri naționale la fiecare 2-3 ani pe tot parcursul viitorului deceniu (vezi tabelul) să scurteze și mai mult orizontul de timp al actorilor politici și să ancoreze discuția exclusiv în lupta electorală.

Din cauza decalajului de timp între alegerea președintelui și cea a parlamentului, a crescut șansa unor coabitări președinte-guvern de culori diferite, care se dovedesc extrem de instabile în România. Anii de după alegerile prezidențiale devin în acest caz unii sub spectrul remanierilor sau înlocuirii complete a guvernului, prin intermediul unor complicate combinații prezidențial-parlamentare, după cum s-a văzut la ultimul scrutin. Tot asta se va întâmpla și invers, dacă alegerile parlamentare generează o majoritate care nu este pe placul unui președinte la mijloc de mandat: acesta, desigur, nu poate demite direct cabinetul, dar poate bloca sau influența decisiv numirea unuia, atunci când îi vine rândul să decidă. După asemenea episoade, urmează perioade lungi de fricțiuni, dispute și amenințări cu alegeri anticipate, referendumuri, etc.

Pe scurt, până în 2016 nici un cabinet nu va lucra cu un orizont de timp mai lung de unu-doi ani, iar asta se va reflecta în agenda de guvernare. Iar anii 2019-2020 vor constitui din nou o interminabilă campanie, precum cea care abia s-a încheiat. Judecând după experiențele din ultima vreme, e greu de văzut cum se vor putea evita derapajele populiste în perspectiva anilor electorali 2012 și 2014, adică exact în acea perioadă în care administrarea țării la nivel macro trebuie să fie extrem de prudentă, orice dezechilibru evitat, iar moneda națională strict păstrată (prin metode de piață) timp de doi ani în interiorul unui culoar îngust de variație, pentru a putea adopta Euro în 2014-15, așa cum este prevăzut.

De asemenea, nu e clar cine și când va lua deciziile dureroase privind reforma sistemului de pensii, pentru că trendul demografic în toată regiunea noastră este neiertător, indiferent ce le-ar plăcea să creadă guvernelor sau sindicatelor. Dezechilibrele induse prin promisiuni electorale au nevoie după aceea de trei-patru ani de măsuri curajoase pentru a fi remediate. Privind calendarul politic românesc din perioada 2010-2020, nu e clar cine și când va da dovadă de un asemenea curaj.

### Ce e de făcut?

- Soluția de bun simț, dar greu de pus în practică, constă în re-cuplarea alegerilor prezidențiale cu cele parlamentare. Am putea reveni astfel la situația anterioară, când cel puțin alegerile naționale (locale, parlamentare, prezidențiale) se desfășurau într-un singur an, lăsând astfel doar europenele pe un calendar propriu.
- O altă soluție ar fi să lungim ciclurile electorale naționale la cinci ani, astfel încât să avem localele, parlamentarele și prezidențialele în același an cu europenele.
- S-a mai vorbit și de renunțarea la alegerea directă a președintelui, dar aceasta n-ar fi o măsură bine primită de electorat, care dorește să decidă direct funcția supremă în stat. Și oricum, prin asta nu s-ar rezolva problema calendarului electoral, deoarece numărul de ani cu alegeri ar rămâne același.

Toate aceste variante au marele dezavantaj că presupun modificarea Constituției, adică o sarcină enormă, politică și administrativă, ce nu poate fi dusă la bun sfârșit cu actualul raport de forțe din Parlament. Însă altă șansă nu este, deci ele trebuie avute în vedere și dezbătute în perspectiva aceluia viitor neprecizat când vom fi în stare să amendăm Constituția. Cel puțin, dacă tot ne angajăm în acest demers consumator de timp și energii, să obținem niște rezultate care să îmbunătățească situația actuală, iar nu niște schimbări irelevante, cum am mai făcut.

Noua lege a responsabilității fiscale, ce prevede înființarea unui Consiliu Fiscal independent, reprezintă un pas în această direcție, dar unul insuficient: acest Consiliu va valida doar niște proiecții de indicatori și bugete (adică planuri de viitor), dar nu va putea supraveghea punerea lor în practică. Numai transparentizarea și presiunea permanentă a publicului pot ține în frâu tentația guvernului de a jongla cu cifrele și cu resursele, după model (greco-)românesc. Totul trebuie completat cu eforturi ale presei și societății civile pentru supravegherea achizițiilor publice sau a distribuției și utilizării fondurilor europene.

**Alegerile dese  
scurtează orizontul  
de timp al guvernelor  
și amenință trecerea  
la moneda Euro în  
2014**

- În al doilea rând, modificarea calendarului electoral, prin **recuplarea scrutinului parlamentar cu cel pentru Președinție**, dacă tot se dorește o amendare a Constituției (vezi Texbox 1). Până acum această decalare a produs doar dezavantaje: nu s-a reușit deloc depersonalizarea alegerilor parlamentare; partidele nu s-au putut izola de bătaia pentru Președinție; deficiențele Constituției României (în special relația președinte-premier) au devenit mult mai vizibile; iar jocurile strategice ale partidelor s-au complicat inutil, cu efecte asupra funcționării și stabilității cabinetelor. ❧

## 2. Reforma pensiilor

**Fondul public de pensii a fost falimentat în 2007-08. Va mai putea fi vreodată adus la solvabilitate?**

Despre pensii s-a discutat mult în ultima perioadă, diverse voci argumentând pe ideea "să se revizuiască, primesc, dar să nu se schimbe nimic". Două motive ne obligă astăzi să facem schimbări majore, chiar dacă nepopulare, în sistem: îmbătrânirea populației și situația financiară dezastruoasă a fondului public de pensii.

România are acum o populație relativ tânără, însă rata foarte scăzută a natalității din ultimii 15-20 de ani influențează deja structura demografică iar prognozele pentru următoarele decade sunt foarte îngrijorătoare. Eurostat estimează că în decurs de 50 ani România va ajunge printre primele trei țări cu populație îmbătrânită. În 2050, în România, o persoană din trei va avea peste 65 de ani. Rata de dependență pentru vârsta a 3-a (adică populația peste 65 de ani raportată la populația de vârstă activă 15-64 ani) se va tripla, de la 21% în prezent la 65% în 2060. Pentru sistemul de pensii acest lucru înseamnă că vor fi semnificativ mai mulți pensionari și mai puțini contribuitori.

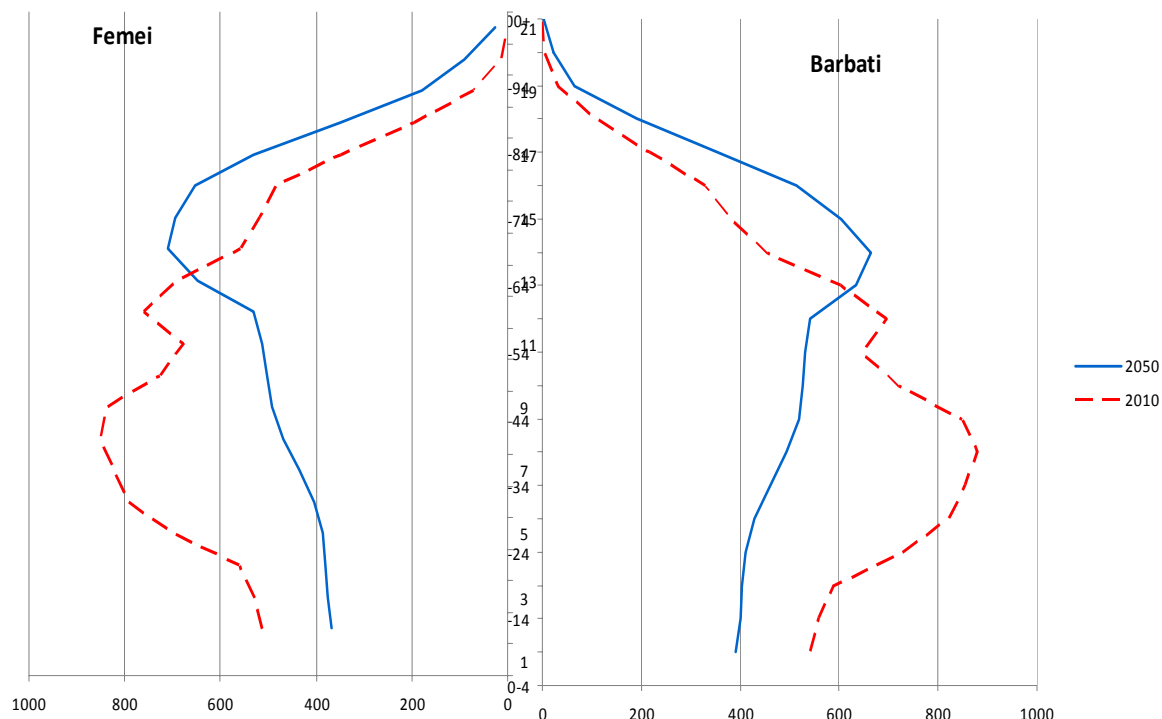
Ca să răspundă acestor provocări, fondul public de pensii (care este de tip PAYG și deci cel mai expus) trebuie să fie foarte robust. Din păcate, situația stă cu totul altfel.

În momentul de față, sistemul de pensii este deja dezechilibrat, raportul dintre contribuitori și pensionari fiind deja de aproape 1:1<sup>3</sup>, adică un salariat susține plata pensiei pentru un pensionar. Acest lucru nu poate fi atribuit schimbărilor demografice, deoarece acestea abia de acum înainte face simțite efectele. Ci avem de-a face cu efectul exclusiv al unor politici nesăbuite.

Întreaga restructurare economică din anii 90 și după s-a bazat pe pensionări anticipate. În loc să crească atractivitatea pentru investiții și rezolve rigiditățile pieței muncii, guverne succesive au preferat să împovăreze sistemul public de pensii. Mai mult, încercând să echilibreze bugetul de asigurări sociale, creșterea contribuțiilor de la sfârșitul anilor '90 nu a avut alt efect decât ieșirea unui număr mare de contribuitori din economia formală<sup>4</sup>. Guvernările au considerat că acestea

<sup>3</sup> Dacă se iau în calcul și cei ce primesc pensii speciale și pentru agricultori se ajunge la 1:1.2 (Raportul Comisiei Prezidențiale pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice)

<sup>4</sup> Stanovnik T (2004). Contribution Compliance in Central and Eastern European Countries: Some Relevant Issues, *International Social Security Review*, Vol. 57, 4/2004

**Fig. 2. Evoluția demografică 2010-2050 (Sursa:ONU)**

sunt soluții bune, dar efectele pozitive au fost numai aparente și pe termen scurt. Când se decontează costurile reale, devine evident că soluția a fost extrem de costisitoare și inechitabilă.

Bugetul de venituri și cheltuieli al fondului de pensii a suportat din plin capriciile politicianului, nu doar pe cele motivate de restructurarea economică, dar și pe cele pur demagogice. După câțiva ani de încercări de echilibrare bugetară, politicianul a dat lovitura fatală crescând masiv valoarea punctului de pensii începând cu 2007. Această decizie a fost luată fără niciun studiu de impact, deși orice calcul sumar indica imposibilitatea susținerii financiare a unei asemenea măsuri chiar și pe termen scurt.

În momentul de față culegem roadele. În 2009, cheltuielile cu pensiile au ajuns la 39 miliarde euro

reprezentând circa 8% din PIB. Aceste cheltuieli sunt aproape la fel de mari cu tot ce s-a cheltuit pentru sănătate și educație la un loc. În plus, deficitul fondului a ajuns la 1.5 miliarde €, sumă care a fost acoperită de la bugetul de stat, mărindu-se astfel deficitul bugetului consolidat cu aproape un sfert.

Pentru acoperirea deficitului neacoperit la fondul de pensii, suma necesară echivalează cu majorarea TVA la 22% sau cu majorarea cotei unice la 25%. sau cu o creștere a impozitului pe profitul firmelor de la 16% la 25%. Mai devreme sau mai târziu, realitatea va trebui privită în față, deoarece

estimările FMI arată că acest deficit se va lărgi până la 4 miliarde € în 2025. Dacă structura actuală a veniturilor bugetare și la fondul asigurărilor sociale se va menține, va fi nevoie de o supra-taxă TVA de 8% (adică 27% în total) în 2025 pentru a

**Deficitul fondului de pensii creat în 2007-08 echivalează cu o mărire a TVA de la 19 la 22%; în 2025 TVA ar trebui să ajungă la 27%**

susține pensiile de stat aflate în plată.

## Ce trebuie făcut

### a. Descurajarea pensionărilor anticipate

După am arătat mai sus există o tendință de îmbătrânire a populației. Aceasta înseamnă nu doar că în viitor ponderea persoanelor de vârstă 65+ în populație va fi mai mare, dar și că vom trăi mai mult; acest lucru trebuie luat în considerare în ajustarea sistemului public de pensii.

Se discută foarte mult despre speranța de viață argumentându-se că nu se poate crește vârsta de pensionare deoarece speranța de viață este scăzută în România, foarte apropiată de vârsta de pensionare. În realitate, speranța de viață în România la vârsta de 65 de ani este aproximativ 14 ani pentru bărbați și 17 ani pentru femei. Asta nu este

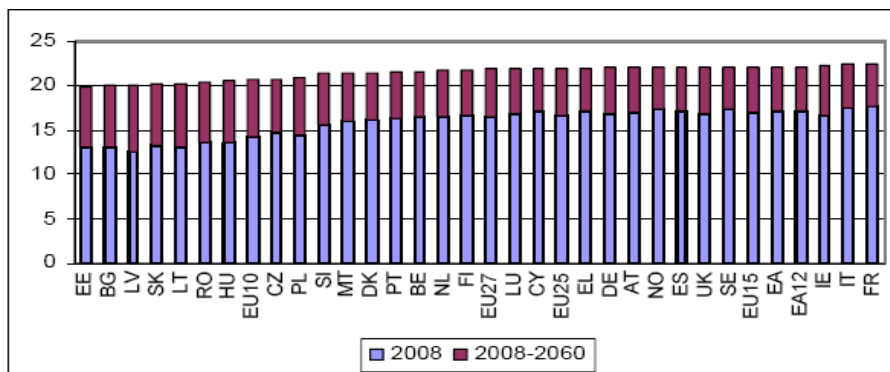
chiar așa departe de media UE (vezi Fig. 3 și 4) iar tendințele arată că acest indicator se va ameliora în următoarele decenii, urmând să se apropie de media europeană.

Majoritatea sistemelor de pensii din lume sunt structurate în așa fel încât asigură plata pentru circa 15 ani. Dacă luăm în considerare vârsta standard de pensionare, în momentul de față, în România sistemul de pensii asigură plata pensiilor în medie pentru 15 ani pentru bărbați și 23 de ani pentru femei.

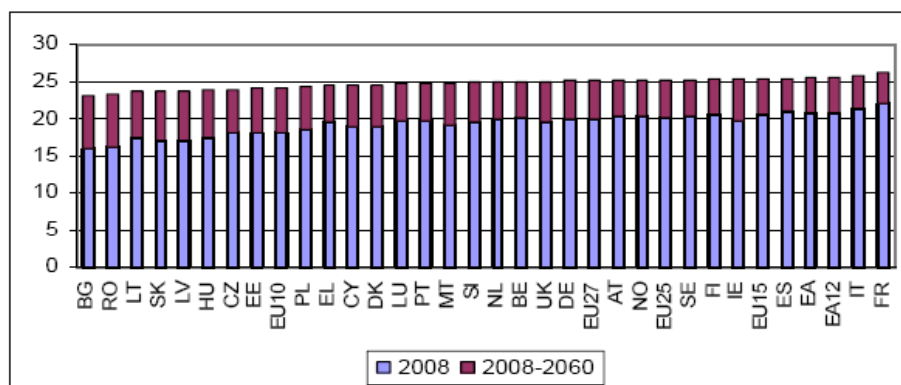
Însă dacă luăm în considerare vârsta reală de pensionare, care este de 54 de ani, vedem că de fapt pensionarii se bucură de beneficiile sistemului public aproape 1/3 din viață. Se ajunge astfel la drepturi foarte generoase, luând în considerare că România este o țară relativ săracă.

Mai mult angajăm aceste costuri în contul generațiilor viitoare, în timp ce

**Fig.3. Speranța de viață la 65 ani pentru bărbați, comparativ**



**Fig.4. Speranța de viață la 65 ani pentru femei, comparativ**



Sursa: EC&EWA (2009) *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU27 Member State (2008-2060)*

moștenirea pe care o lăsăm în ce privește situația financiară a schemei publice este dezastruoasă. În aceste condiții este absolut necesară creșterea vârstei reale de pensionare, iar acest lucru se poate realiza prin limitarea pensionării anticipate (condiții mai stricte de eligibilitate și penalizări mai mari), egalizarea vârstei de pensionare pentru femei și bărbați, creșterea vârstei de pensionare și pentru categoriile prinse în momentul de față în pensiile speciale.

### b. Egalizarea vârstelor de pensionare

Pornind de la datele demografice mai sus menționate trebuie luată în discuție egalizarea vârstei de pensionare între femei și bărbați. Legislația europeană prevede implementarea progresivă a principiului egalității de tratament în domeniul securității sociale, cu anumite excepții și termene lungi pentru aplicare. Schemele publice (*statutory*) de pensii pot fi excluse de la principiul tratamentului egal în ce privește diferențele de vârstă de pensionare, dacă prin acest lucru se compensează o serie de inegalități sociale de gen (art. 7.1 Directiva 79/7).

**În România o femeie poate petrece la pensie și 1/3 din durata medie de viață (73 ani)**

În țările membre UE, situația este amestecată (Fig. 5), dar majoritatea se îndreaptă spre egalizare. Conform directivei, Statele Membre sunt obligate să analizeze periodic situația socială pe baza căreia se poate aplica excepția de la principiul egalității de tratament și să decidă în ce măsură aceste excepții sunt întemeiate.

În România, vârsta de pensionare pentru femei este cu 5 ani mai mică decât a bărbaților iar acest lucru produce diferențe importante în ceea ce privește valoarea pensiilor. Parte din aceste diferențe se datorează veniturile mai mici din perioada vieții active, prin concentrarea femeilor în domenii de activitate și poziții ierarhice mai prost plătite, dar cel mai important factor este ieșirea timpurie de pe piața muncii. Sistemul de puncte utilizat în calculul pensiei va penaliza automat pe cei care se retrag mai devreme din viața profesională iar femeile sunt clar afectate.

Femeile care se pensionează la vârsta standard au o pensie cu 10% mai mică decât bărbații. Mai puțini ani de contribuții înseamnă mai puține puncte și implicit o pensie mai mică. Mai mult, femeile au o pondere mai mare în schemele de pensionare

**Fig. 5. Vârstele de pensionare în Statele Membre UE**

	AT	BE	BG	CZ	DE	DK	ES	FR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RO	SK	SE	UK
<b>F</b>	60	64	60	65	65	66	65	60	62	65.5	60	65	60	65.0	58.8	62	64	60
<b>M</b>	65	65	63	65	65	66	65	60	62	65.5	65	65	65	65.0	63.8	62	64	65

Sursa: Eurostat (2009, date pe 2005); în România vârsta de pensionare crește gradual până în 2014 până la 60 ani pentru femei și 65 de ani pentru bărbați.

### Egalizarea vârstelor de pensionare în UE

Nu există diferență în vârsta de pensionare	În proces de egalizare	Există diferențe în vârstele de pensionare
Cipru, Franța, Irlanda, Olanda, Portugalia, Suedia, Spania, Luxemburg	Austria, Belgia, UK, Estonia, Germania, Latvia, Malta, Slovacia, Ungaria	Bulgaria, Cehia, Italia, Lituania, Polonia, Romania, Slovenia, Grecia

Sursa: Report by the Commission's Network of legal experts in the fields of employment, social affairs and equality between men and women (2007)

anticipată, iar acest lucru duce la o pensie medie chiar și cu 50% mai mică. Se poate astfel accentua riscul de sărăcie care este deja mai mare pentru femeile peste 65 de ani comparativ cu bărbații de aceeași vârstă.

Sistemul de pensii nu impune o vârstă obligatorie de pensionare, dar de regulă limitele minime au o influență semnificativă, mai ales dacă pensionarea e percepută ca o alternativă la șomaj. Riscul de a pierde locul de muncă există la orice vârstă, dar e mai mare în preajma vârstei de pensionare, aceste persoane fiind privite ca având alternativa pensiei. Așadar, menținerea diferențierii încurajează indirect ieșirea prematură a femeilor de pe piața muncii, direcție contrară tuturor obiectivelor de politici publice de gen sau de ocupare.

Un alt motiv invocat în favoarea vârstelor diferențiate este rolul jucat de femeie în familie și gospodărie. În prezent, concediul de îngrijire a copilului este considerat vechime în muncă, limitându-se impactul negativ asupra pensiei. Problema rolului asumat în gospodărie este ceva mai complicată. Cum, în România, femeia are două "locuri de muncă" (la serviciu și acasă), cei care fac legile consideră ca această problemă se rezolvă dacă femeile se pensionează mai devreme. Dar asta nu e o soluție pentru inegalitățile din societate, ci un factor agravant, încurajând femeile să renunțe mai devreme la viața profesională. Deciziile privind împărțirea rolurilor în familie trebuie să aparțină cuplului, nu statului.

Impactul negativ al retragerii timpurii a femeilor la pensie cât și realitățile demografice (femeile trăiesc în medie o viață mai lungă și mai sănătoasă decât bărbații după 65 ani), plus constrângerile bugetare actuale, sunt argumente suficiente pentru a egaliza vârstele de

pensionare. Menținerea discriminării de gen în acest caz nu se justifică.

### c. Eliminarea pensiilor speciale

Pensiile speciale reflectă poziția privilegiată a câtorva categorii profesionale, cu o concentrare aparte în domeniile care, în trecut, formau mecanismele de represiune și de putere. Pentru oamenii de rând, diferențierea dată de dificultatea locului de muncă și riscurile implicate se face prin grupe de muncă, din care derivă ulterior o modalitate aparte de calcul al vârstei de pensionare și a perioadei de contribuții.

Pentru grupurile avantajate, s-au creat legi speciale care, în timp, au construit și consolidat beneficii cu mult peste cele oferite celorlalți. Se produc astfel inechități evidente, nejustificate prin prisma contribuției sau echității.

Răspunderea unui medic este poate la fel de mare ca cea a unui magistrat, dar celor doi li se aplică modalități total diferite de calcul. Argumentul rolului special al unor categorii profesionale este 100% discreționar.

Se invocă, în special de către magistrați, ideea că nu se pot realiza modificări ale legilor de pensionare deoarece se schimbă stimulentele oferite la intrarea în profesie, deci s-at încălca un contract virtual între individ și stat. Un asemenea argument este nerezonabil deoarece echivalează cu blocarea oricărei reforme, în orice domeniu.

La fel, argumentul conform căruia un drept acordat nu poate fi retras (idee care, de altminteri, nu este un principiu general de drept) trebuie interpretat cu grijă, mai ales când e vorba de drepturi sociale oferite prin politici publice redistributive, pentru că altfel apar situații total aberante. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) consideră că statul dispune de o marjă largă de manevră

**Argumentul că un drept acordat nu mai poate fi retras e fals, în special când e vorba de beneficii sociale bazate pe redistribuție**

**Fig. 6. pensiile speciale în România**

	Număr benefic.	PENSIA MEDIE (lei)		
		TOTAL	Suportat de Fond Pensii	Suportat Buget de Stat
1. Diplomati - Legea 36/2003 sistemul de pensionare a membrilor personalului diplomatic si consular	704	4,295	1,961	3,282
2. Personal aeronautic civil navigant profesionist din aviatia civila cf. legii 223/2007	1,539	9,177	1,814	7,541
3. Personal aeronautic tehnic ne-navigant cf. legii 95/2008	108	-	1,713	-
4. Parlamentari cf. legii 96/2006	522	3,648	2,121	1,600
5. Functionari publici parlamentari cf. legii 7/2007	388	2,767	1,823	2,008
6. Lege 303/2004 privind statutul procurorilor si judecatorilor	2,684	8,589	1,709	7,498
7. Lege 567/2004 privind statutul personalului de specialitate din instante	1,952	2,934	1,108	2,172
8. Lege 217/2008, Curtea de Conturi	300	5,474	2,087	4,145

Sursa: CNPAS

în conturarea politicilor sociale și că acesta este cel mai în măsură să decidă modificarea politicilor sociale<sup>5</sup> pentru a le adapta contextului social și economic, inclusiv prin diminuarea valorii pensiei. Singura zonă în care CEDO ar putea interveni este aceea a obligării statului să asigure drepturi sociale la un nivel minim (Articolul 3: interzicerea tratamentelor inumane și degradante) în cazul pensiilor foarte mici<sup>6</sup>. Această situație nu este, în mod evident, aplicabilă

<sup>5</sup> Vezi *Stec & others v UK* 65731/01 and 65900/01, par 52. Articolul 1 al Protocolului 1 al Convenției ar putea include dreptul la pensie sub dreptul la proprietate, dar sub o serie de condiții ce privesc modul în care este structurat sistemul; chiar și aici statul are o arie largă de discreție, inclusiv în diminuarea valorii pensiilor. Marea majoritate a notificărilor de la CEDO privind drepturile sociale sunt inadmisibile.

<sup>6</sup> Jean Paul Costa, președintele CEDO – discurs susținut în oct 2008 la Sorbona ([http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/42BD71A1-099A-4B88-B907-185CFF3B3968/0/2008\\_Strasbourg\\_colloque\\_déclaration\\_universelle\\_16\\_10.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/42BD71A1-099A-4B88-B907-185CFF3B3968/0/2008_Strasbourg_colloque_déclaration_universelle_16_10.pdf))

pensiilor speciale, după cum se vede în Fig. 6.

Unificarea sistemului de pensii trebuie privită prin prisma interesului general și a capacității financiare a statului. Competența acestor decizii aparține exclusiv puterii executive și legislative. Modificarea acestor reglementărilor prin decizii judecătorești ar reprezenta o depășire a competențelor sale constituționale de către puterea judecătorească, judecătorul comportându-se în aceste situații ca legiuitor.

Pe scurt, statutul aparte al diferitelor profesii se reflectă în modul în care acestea sunt plătite. Diferențierea veniturilor și încadrarea în diverse categorii de muncă sunt instrumente suficiente care conservă beneficiile și la vârsta pensiei. Reglementările prin legi speciale nu indică decât o tendință a grupurilor de putere de a se plasa deasupra regulilor aplicabile tuturor celorlalți cetățeni ai României.

#### **d. Decuplarea valorii pensiei de cea a salariului mediu**

Unul din miturile actuale legate de pensii în România se referă la valoarea mică a acestora. În realitate, cei care se pensionează la limita de vârstă cu stagiul complet de cotizatie primesc în medie o pensie netă de circa €240, adică 74% din salariul mediu net. Asemenea rate de înlocuire sunt peste pragul sărăciei și printre cele mai mari din regiune (Banca Mondială, 2009). În Europa de Vest se ajunge la asemenea rate de înlocuire doar prin cumularea pensiilor obligatorii cu cele voluntare private (OECD, 2007).

Existența multor pensii mici în România se explică prin pensionarea frecventă înainte de vârsta standard. Din cele 4.7 milioane de persoane cu pensie de asigurări sociale (excluzând agricultorii și pe cei cu pensii speciale), doar 1.9 milioane îndeplinesc toate condițiile de vârstă și stagiul de contribuție, restul având o pensie diminuată.

Un studiu al OECD<sup>7</sup> a demonstrat că o rată de 80% din veniturile nete din perioada activă asigură menținerea standardului de viață la același nivel. Această rată de înlocuire a veniturilor nu trebuie însă asigurată doar prin pilonul I (public). Fiecare ar trebui să economisească, direct sau prin sistemele de pensii voluntare. Datele demonstrează că, la nivel global acest lucru se și întâmplă în practică. Studii ale Băncii Mondiale<sup>8</sup> arată că rata de înlocuire a sistemului public nu este hotărâtoare în păstrarea standardului de viață: oamenii tind să economisească mai mult în țările cu rate scăzute de înlocuire și viceversa.

Așadar, eliminarea din legislație a legării punctului de pensie de

<sup>7</sup> OECD (2001) *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, OECD.

<sup>8</sup> Holzmann, R., Guven, U (2009) *Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern and Southern Europe*, Banca Mondială.

evoluția salariilor poate contribui direct la echilibrarea fondului și indirect la stimularea economisirii. Actualul proiect de lege al guvernului reprezintă un compromis, creșterea punctului de pensie urmând pentru următorii 20 de ani să țină seama atât de inflație cât și de salarii.

#### **e. Lărgirea bazei de impozitare**

Situația financiară a sistemului de pensii nu poate fi echilibrată suficient de repede aplicând doar măsuri de limitare a eligibilității și a valorii pensiilor. Guvernul trebuie să facă cumva și să sporească sumele încasate, fără a crește totuși contribuțiile nominale: în anii '90 creșterea procentului de contribuție a dus la scăderea încasărilor.

Cu alte cuvinte, este nevoie de lărgirea bazei de impozitare și de o mai fermă aplicare a prevederilor legale deja existente. Acum legislația permite utilizarea frecventă a contractelor de prestări servicii sau drept de autor, deși în realitate natura sau durata muncii ar necesita încheierea unui contract complet. Așadar, oricât de neplăcut ar fi pentru diverse categorii în prezent favorizate, este nevoie de o dublă abordare din partea guvernului: pe de o parte, includerea diverselor tipuri de venituri asimilabile unui contract de muncă în calculul CAS; pe de altă parte, limitarea abuzării contractelor alternative.

Propunerile discutate aici – egalizarea vârstelor, limitarea pensionării anticipate, eliminarea pensiilor speciale, lărgirea bazei de impozitare – sunt incluse proiectul de lege propus de Guvern, chiar dacă într-o formă moderată și cu perioade lungi de tranziție. Dacă noua lege nu va reuși să treacă într-o formă acceptabilă prin Parlament sau va fi sabotată în aplicare prin deciziile instanțelor, viitorul este sumbru, chiar și pe termen scurt. ☹

### 3. (Contra)reforma în energie

**Am mers prea repede, ne-a speriat pierderea poziției obișnuite din coadă și am început să dăm înapoi**

România a reușit în câțiva ani, din 1997 până prin 2005-2006, o reformă de substanță a sectorului de energie, în special electricitate și gaz, reformă lăudată de instituții internaționale și de Comisia Europeană. Ceva mai lent au evoluat reformele din sectorul termoficării și programele de eficiență energetică. Restructurarea integrată a sistemului energetic ar fi avut ca finalitate siguranța energetică a țării prin diversificarea surselor de energie, libertate de opțiune pentru consumator, consum mai eficient și prețuri competitive.

Reformele noastre mergeau pe aceeași linie cu încercarea UE de a construi o piață unică și competitivă în energie, iar România chiar depășise ca viteză a modernizării în electricitate și gaz pe unii dintre membrii mai vechi, de pildă Franța. Deși nu a fost finalizată, unele avantaje ale reformei deveniseră deja vizibile: creșterea performanțelor unor companii (Turceni, Rovinari, care și-au dublat productivitatea chiar administrate în continuare de stat); apariția unei piețe competitive de energie cu potențial de a deveni piață regională (bursa OPCOM, pe care se tranzacționează azi competitiv peste 30% din electricitatea din România).

S-au înființat o instituție de reglementare autonomă, care își câștigase un prestigiu în primii ani de activitate, și un operator al sistemului de transport echidistant, neimplicat în afaceri cu energie, care a reușit să se modernizeze și să introducă sistemul național în infrastructura europeană UCTE. S-au introdus tarife care, în sfârșit, aveau șanse să acopere costurile de funcționare a sistemelor de gaz și electricitate, reducându-se subvențiile ascunse; a crescut interesul investitorilor privați în energie, nu numai pentru distribuție, ci și pentru producție, lucru extrem de important dacă ne uităm că statul nu a mai avut după '90 bani și capacitate să facă vreo investiție serioasă în producție, în afara finalizării unităților 1 și 2 de la Cernavodă. În fine, s-au format competențe noi în domeniile conducerii descentralizate a sistemului energiei și pieței de energie electrică.

Din păcate, ritmul reformelor a fost mult încetinit după 2005, în ciuda angajamentelor noastre față de UE și a intereselor consumatorilor. Iată în continuare care sunt, pe de-o parte, lucrurile cu adevărat importante pentru sectorul energie, iar pe de altă parte ideile proaste care riscă să

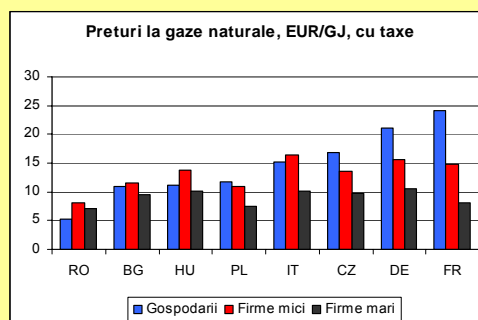
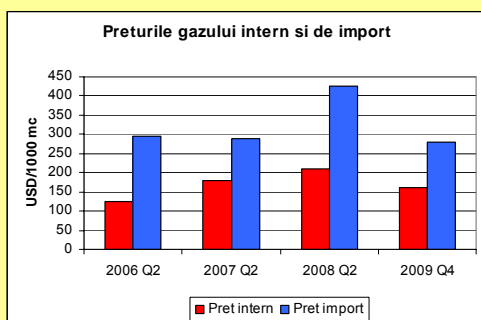
## Textbox 2: Mirajul gazului ieftin din producția internă

Motivul pentru care Romgaz nu s-a privatizat încă este succesul electoral al gazului ieftin pentru populație, dar și pentru firmele favorizate. Dar cu cât gazul este mai ieftin, cu atât cererea de gaz va crește mai repede la un nivel nesustenabil, ceea ce duce la vandalizarea resurselor. În actualul ritm de exploatare, rezervele de gaz și petrol românești vor mai dura aproximativ 15 ani, în condițiile în care alternativa azi e doar Gazprom, și va rămâne așa dacă intrăm în South Stream în loc de Nabucco. Dacă în anii trecuți consumul de gaz intern oscila pe la 60% din total, în 2009 ponderea a urcat la 80-90%, e adevărat, în condițiile reducerii cererii. Principalii consumatori sunt industria (72%), în special cea siderurgică și petrochimică; cota populației a fost de doar 20%, restul de 8% fiind consum tehnologic.

În plus, dacă dăm gaz ieftin unora, nu doar că epuizăm mai repede resursele dar distorsionăm și alocarea lor, posibil și concurența în interiorul sau între anumite sectoare. Prioritatea la gaz intern ieftin în 2009 a reprezentat așadar încă un ajutor de stat pentru industria petrochimică (RAFO-Oltchim-Arpechim; Azomureș) și pentru cea siderurgică (ArcelorMittal). Criteriile de selecție pentru beneficiarii "gazului ieftin" au fost contestate, fiind luate în vizor de Consiliul Concurenței (consumatori interruptibili care au un consum minim zilnic peste 1 milion m<sup>3</sup>/zi, deci excluzând din start IMM-urile).

Ne-am angajat față de UE să eliminăm aceste distorsiuni până la sfârșitul lui 2008, aliniind prețurile la cel de import, însă sub pretextul crizei România a cerut prelungirea termenului până în 2010, deși prețul gazului de import scădea. Eficiența și competitivitatea sunt privite cu dispreț nu doar de decidenți, dar și de majoritatea comentatorilor, care încurajează pe primii să dea prioritate argumentului politic. Numai că, la fel ca pentru electricitate, România riscă declanșarea unei proceduri de infringement din partea Comisiei pentru tarifele reglementate. În plus, la prețurile de azi, mult subevaluate față de valoarea reală de piață, căutarea și exploatarea de noi zăcăminte nu este economic posibilă, deoarece Romgaz nu și-ar permite să-și acopere costurile de dezvoltare la actualele tarife.

Ca și în cazul electricității, nu există niciun motiv pentru care tranzacționarea gazului să nu poată fi făcută competitiv, de exemplu prin bursa de energie OPCOM, Romgaz putând scoate la licitație oferta și vânzând cui dă mai mult. Există doar trei furnizori de gaze în România – Petrom, Romgaz și Gazprom (prin intermediari) – însă și o oarecare competiție din pricina substituibilității gazului cu petrolul. În ceea ce privește protecția socială a populației, o idee mai înțeleaptă ar fi sprijinul țintit al categoriilor defavorizate (subvenții de venit) și reducerea pierderilor de energie pentru clădiri prin reabilitare termică (unde pierderile sunt 40-50% din consumul de energie).



*Grafice: Prețurile noastre la gaz sunt departe de valoarea de piață (import); avem cele mai mici prețuri din UE pentru gaz, ceea ce ne poate atrage declanșarea infringement-ului din partea CE, deoarece industria noastră face concurență neloială pe piața unică. Surse: Petrom; Eurostat.*

### Textbox 3: Dezavantajele companiilor integrate

În rapoartele noastre anterioare am explicat de ce înființarea companiilor integrate de energie este o soluție proastă. Pe scurt, în loc să avem campioni regionali, vom avea companii dominante pe piața locală, din cauza capacității limitate de tranzacționare de electricitate peste graniță (10% din consum); se vor ascunde ineficiențele unor companii, în principal mine și Termoelectrica, prin subvenționare încrucișată de la Hidroelectrică, lucru care ne poate aduce o amendă usturătoare de la Comisie; cele două companii nu au cum să atragă mai mulți bani de pe piețe decât companiile componente azi, în condițiile în care în următorii cinci-șapte ani capacitățile termo existente trebuie înlocuite; iar bursa (OPCOM) va avea de suferit din cauza creșterii concentrării de piață. În plus, buna funcționare a unei piețe energetice cu doi mamuți va fi o provocare pentru reglementatori (ANRE, Consiliul Concurenței).

Incertitudinea legată de înființarea acestor companii a produs deja efecte: investitorii privați și-au amânat planurile privind centralele noi, însă nu din cauza crizei. În această situație se găsesc centrale de cca. 4000 MW: GDF Suez Constanța (800 MW) și Borzești (400 MW); EON și Enel Brăila (800 MW); Alro Turnu Măgurele (900 MW); Energy Holding, Sărdănești (700 MW); CEZ, Galați (400 MW). Pe lângă acestea, PPP-uri anunțate între Termoelectrică și investitori privați au fost de asemenea amânate până la clarificarea situației companiilor integrate: Galați – EON, Enel; Brăila – CEZ; Borzești – GDF Suez.

Toate acestea se adaugă la incertitudinile legate de proiectul Tarnița, care se amână de ani de zile, deoarece nu ne hotărâm dacă vrem să vindem servicii auxiliare sau să le consumăm intern, sau cum se va finanța proiectul, și cele privind Energonuclear, un consorțiu format din Nuclearelectrică și firme private pentru construcția unităților 3 și 4 Cernavodă, amânat din cauză că statul nu s-a hotărât dacă participă cu 25% (cât poate) sau 51% (cât ar vrea, dar n-are bani). În producția de electricitate, singurele proiecte private "sigure" în prezent sunt centrala pe gaz de la Brazi a lui Petrom (860 MW) și parcul eolian CEZ de la Cogeașlac-Fântânele (600 MW). În lipsa investițiilor vor apărea foarte curând probleme grave de siguranță energetică cu care România nu era obișnuită.

*Sursa date: [http://j-constantinescu.org/\\_Noutati.html](http://j-constantinescu.org/_Noutati.html)*

Îngroape pe termen lung sistemul energetic românesc.

### Ce nu trebuie făcut

#### 1. Abandonarea reformelor dacă nu sunt presiuni "din afară"

Imediat ce intrarea noastră în UE a devenit certă, din 2005-2006, aplicarea strategiei energetice agreeate cu Comisia în negocierile de aderare ("Road Map" din 2003) a fost încetinită și apoi practic abandonată. Toate partidele, indiferent de orientare, inclusiv autorii *Road Map*-ului, ne propun azi idei contrare principiilor din această strategie, susținând în principal regruparea sectorului producției de energie, rămas integral în controlul statului, în mamuți integrați (PNL unul, PSD unul, PDL doi) și, în consecință,

descurajarea investițiilor private în sectorul energetic.

Deși ceea ce nu fusese dus la capăt din *Road Map* s-a regăsit în prima variantă de strategie energetică 2007-2020, în cea finală, aprobată, a strategiei, reforma a fost abandonată și oficial. Astfel, s-a propus înființarea a unui (apoi a doi) campion(i) național(i) care să dețină aproape întreaga producție, anulând de facto o parte dintre celelalte măsuri (Textbox 3). Incertitudinile legate de această restructurare și efectele negative ale consolidării unor actori cu poziție dominantă duc în prezent la întâzieri majore în toate măsurile cheie necesare sectorului energetic, în special investiții și construcția unor piețe cu adevărat competitive, cu prețuri reale.

Privatizările, blocate practic începând cu 2006, sunt azi explicit abandonate: o parte dintre companiile pentru care se făcuseră deja strategii de privatizare finanțate din proiecte PHARE, cum ar fi Turceni sau Rovinari, vor intra în componența mamuților energetici (cu alte cuvinte, bani au fost aruncați pe fereastră). În loc să continuăm liberalizarea și creșterea competiției în sectorul energetic, concentrarea în două companii (aproape certă, în ciuda unei opoziții puternice în sector) întoarce din drum reformele de până în 2005-2006.

În plus, din motive electorale sau pentru a sprijini firme favorizate, s-a înghețat liberalizarea piețelor en gros și s-au liberalizat într-o proporție nesemnificativă piețele de retail; tarifele reglementate neadecvat distorsionează piețele, elimină semnalele de preț necesare investitorilor și "justifică" contractele cu "băieții deștepți"; gazul intern este în continuare mai ieftin decât cel de import și fie este dat preferențial unor firme (ca industria petrochimică, susținută "pe timp de criză" la fel de bine cum fusese și înainte), fie se practică un "coș" de prețuri care agravează lipsa de transparență, în numele gazului (artificial) ieftin pentru populație (vezi Textbox 2).

Practicarea unor prețuri reglementate la nivel scăzut nu asigură folosirea sustenabilă a resurselor și, în plus, descurajează intrarea pe piața concurențială. De pildă, în piața de electricitate, consumatorii (casnici, dar nu numai) care beneficiază de tarife reglementate preferă să rămână "captivi" la furnizorul la care sunt arondați mai curând decât să intre pe piața liberă, unde ar trebui să plătească prețuri mult mai mari, adică costurile marginale ale companiilor producătoare care nu intră în "coșul" reglementat.

## 2. Vânzările dezavantajoase pentru stat

În sistemul energetic românesc, o sursă majoră de corupție și/sau distorsiuni pentru piețele competitive o reprezintă vânzarea de resurse la preț mic către clienți favorizați. Acest lucru se întâmplă sub diverse forme, atât în electricitate cât și în sectorul gazului. S-a scris mult în presă despre contractele bilaterale încheiate de Hidroelectrică în 2001-2004 cu intermediari de energie la prețuri dezavantajoase pentru stat (Textbox 4); există de asemenea clienți care beneficiază de gaz ieftin de la Romgaz, prin așa-zise măsuri anticriză de salvare a industriei petrochimice în 2009.

### Textbox 4: Piața Contractelor Centralizate Bilaterale și Hidroelectrică

Printre facilitățile oferite de bursa OPCOM intră și posibilitatea de a vinde electricitate competitiv pe piața en gros. PCCB este foarte flexibilă și aici se pot tranzacționa prin licitație centralizată oferte cu perioade de livrare și termeni specificați de ofertant (deci inclusiv pe termen lung), plus contracte standard (tip Forward) pe piața cu negociere continuă. Nimeni nu împiedică Hidroelectrică să scoată la vânzare electricitate pe termen lung, în termenii pe care îi consideră avantajoși, folosind piața PCCB de licitație centralizată. Mai mult, piața aceasta există încă din 2005 și a fost înființată tocmai cu scopul de a evita ce se întâmplă acum cu contractele "băieților deștepți".

În prezent, Hidroelectrică nu vinde electricitate prin OPCOM, iar prețurile la care vinde negociat sunt la cca 50% din prețul pe bursă. De exemplu, la sfârșitul lui 2009 Hidroelectrică a vândut exact la prețul pe care l-a oferit un cumpărător. În anii secetoși, ca 2003 sau 2007, Hidroelectrică a pierdut bani din contracte ferme de vânzare, din cauza secetei, fiind obligată să cumpere electricitate de la cele mai scumpe centrale Termoelectrice pentru a-și acoperi aceste contracte.

Contractele cu "băieții deștepți" au fost prelungite succesiv până în 2014, dar unele dintre acestea au început să expire în 2009. Trebuie urmărit dacă acea cantitate de energie care rămâne acum pe piață se va vinde într-adevăr competitiv, adică dacă toată electricitatea "eliberată de angajamente" se va tranzacționa de acum încolo pe OPCOM, cum ar trebui. În acest timp, este îngrijorător faptul că managementul Hidroelectrică susține public necesitatea unor contracte bilaterale pe termen lung pentru a oferi garanții bancare pentru investițiile de care are nevoie.

### 3. South Stream în loc de Nabucco

Cu cât avem mai multe surse de gaz dintre care să alegem, cu atât furnizarea va fi mai sigură. Tatonările Gazprom și răspunsurile ambigue ale decidenților români nu fac altceva decât să ne compromită în UE, deoarece proiectul South Stream este exact tipul de înțelegere bilaterală Rusia – stat membru UE care fac ca politica energetică comună a UE să fie imposibilă. De fiecare dată când un stat membru defectează (începând cu acordul pentru Nord Stream între Germania și Rusia din 2005), UE își pierde din puterea de a negocia cu Rusia condiții bune pentru toate statele membre de pe poziții relativ egale.

Dar chiar egoist vorbind, pentru România ca stat, South Stream nu înseamnă nimic altceva decât o sursă suplimentară de gaz de la Gazprom. Nabucco este strategic importantă pentru UE și pentru noi, deoarece aduce pe piața europeană gaze din Azerbaidjan, Turkmenistan și Kazahstan, eventual și din alte țări care se vor conecta mai târziu, limitând dependența UE de gazele rusești.

Nu în ultimul rând, Nabucco și South Stream elimină ambele și monopolul

Ucrainei asupra tranzitului de gaz. Însă cum South Stream păstrează monopolul Gazprom asupra ofertei, eliminând doar Ucraina de pe traseu, puterea Rusiei în relația cu UE va spori. În anii trecuți, conflictul cu Ucraina a ținut totuși sub control monopolul în furnizare al Moscovei.

### 4. Măsuri de politici incoerente (necorelarea politicilor de eficiență sau abandonarea strategiei de termoficare)

România se confruntă cu diverse provocări: probleme de competitivitate, de eficiență energetică sau mediu. De pildă, un studiu al Băncii Mondiale evalua costurile totale pentru îndeplinirea angajamentelor de mediu din strategia UE în energie (așa-numita strategie "20/20/20") la 12.5 miliarde € până în 2020 (6.1 miliarde până în 2015). O bună parte dintre aceste costuri sunt legate direct de sectorul energetic, precum investițiile în capacități hidro și nucleare care nu produc emisii de CO2.

Pe de altă parte, măsurile inadecvate luate într-o parte duc la consecințe negative pe celelalte angajamente. De exemplu, sprijinirea sectorului minier prin subvenții (încrucișate) duce la stimularea

producției termoelectrice poluante, anulând beneficiile care se obțin din tranzacționarea de certificate verzi; gazul ieftin pentru industrie duce la risipă și intensitate energetică mai mare (consum pe unitatea de PIB).

Strategia 2007-2020 ține cont de aceste legături, însă practica ultimilor ani a deconectat total măsurile în diversele sectoare. De pildă strategia de termoficare din 2004 a fost abandonată, refăcută după 2005 și abandonată (amânată) din nou. În prezent, anvelopările de blocuri se fac haotic, acolo unde se mișcă ceva (sectoarele 1 și 2 București), fără a ține cont de priorități și de cointeresarea consumatorului, iar

**Nu e clar de ce Hidroelectrică nu vrea să vândă transparent pe OPCOM; Ordinul de ministru trebuie înlocuit cu o lege**

programul de contorizare și dotare cu robineți pentru reglarea consumului nu a fost finalizat nici azi. Cum de cererea consumatorilor depinde eficacitatea investițiilor în rețelele de termoficare și CET-uri, lipsa informației cu privire la ce poate plăti consumatorul se răsfrânge asupra investițiilor în CET-uri. Mai rău, în programul "Termoficare 2005–2007" s-au consumat cca. 600 milioane € în proiecte ulterior abandonate.

### 5. Abandonarea privatizărilor din motive greșite

Din cauză că privatizările din trecut nu au fost suficient de transparente, ultimele guverne s-au temut să le continue cu investitori strategici, ba chiar s-au formulat poziții publice de tipul "nu ne (mai) vindem țara". PDL și președintele au afișat chiar o opoziție fățișă față de privatizarea Romgaz, de pildă, din cauza "precedentului PETROM". Cel mai grav s-a greșit cu blocarea privatizării termocentralelor în momente favorabile, adică înainte de criză, când pentru fiecare dintre centrale existau cel puțin 4-5 investitori interesați.

Privatizările era normal să înceapă cu distribuția-furnizarea, pentru

constituirea de clienți credibili pentru producătorii termo. La fel, vânzarea companiilor de distribuție către ENEL, CEZ, EON, au fost însoțite ulterior de scandaluri de corupție care au aruncat în umbră succesul real al acestor privatizări: s-au îmbunătățit semnificativ performanțele și profitabilitatea acestor companii, în primul rând prin reducerea cheltuielilor, iar valoarea participațiilor minoritare ale Electrica la companiile privatizate a ajuns după privatizare să fie mai mare decât valoarea filialelor integrale înainte de vânzare. Însă populismul și lipsa de atenție pentru agenda reală de reformă a făcut ca orice discuție rațională să se blocheze în zarvă politică.

### Ce e de făcut

Lipsind presiunile externe să facem ce trebuie, ratăm sistematic ceea ce e cu adevărat important și urgent în sectorul energetic:

#### A. Sunt urgente investiții majore fără de care în câțiva ani ne vom confrunta cu o criză de proporții

Specialiștii estimează că din 2015 vom avea probleme reale de

### Textbox 5: Surse de finanțare pentru proiectele de investiții

Cum banii de care dispune statul pentru sectorul energetic sunt o mare problemă, trebuie făcută o prioritizare a investițiilor publice, inclusiv ținând cont de legislația UE privind ajutorul de stat. De fapt, infrastructura sectorului și atribuțiile speciale ale statului se limitează la rețele și la ansamblul serviciilor hidro, iar pentru celelalte proiecte trebuie identificate soluții de finanțare și administrare privată. La **stat** ar trebui să se găsească banii obținuți din privatizările de până acum (Electrică, Distrigaz N și S, Petrom).

În electricitate, **finanțarea privată** nu pune probleme de siguranță energetică, deoarece statul va deține în continuare Hidroelectrică și Nuclearelectrică, adică aproape jumătate din producția internă (după darea în funcțiune a unităților 3 și 4). În plus, securitatea energetică ține de serviciile de transport-interconectare și serviciile de sistem (continuitatea furnizării de energie), asigurate în proporție de 90% de Hidroelectrică. De aceea privatizările termo și investițiile private, inclusiv prin PPP, nu sunt un risc, ci o necesitate (Turceni, Rovinari, Craiova, Deva, București, PPP-uri pentru Borzești, Doicești, Brăila, Galați etc.).

Ca surse posibile pentru îndeplinirea obligațiilor de mediu, dar care vor duce și la retehnologizarea capacităților de producție poluante și ineficiente, mai pot fi obținute fonduri și din **vânzarea de "drepturi de emisii"** din acordul de la Kyoto. În funcție de prețurile din piață se pot obține cca. 2.5-3 miliarde €.

siguranță energetică, din cauza vechimii capacităților de producție, ineficiențelor acumulate în sistem, greșelilor de strategie de până acum și angajamentelor față de UE care vor ajunge la scadență, în special cele de mediu (Textbox 5).

Între entitățile foarte performante din sectorul energetic românesc se numără Hidroelectrică, Nuclearelectrică, OPCOM, Romgaz, Transelectrica. Trebuie însă exploatare toate avantajele ce derivă din sistem. Astfel, OPCOM poate

#### **Textbox 6: O strategie alternativă: "20x5"**

Cu cât sursele de energie sunt mai diversificate, mai eficiente și mai curate, cu atât siguranța sistemului este mai mare. În electricitate, în loc să ne concentrăm pe întreținerea unor termocentrale vechi pe cărbune ca alternativă de ultimă instanță, specialiștii propun ca soluție pentru sectorul energiei electrice un mix de producție echilibrat, format din proporții egale de surse regenerabile (eolian, geotermal, micro-hidrocentrale, biomasă); hidrocentrale mari; gaz; cărbune (lignit); nuclear (inclusiv unitățile 3 și 4). Noutatea constă în primul rând în proporția mare de energie regenerabilă (40%, inclusiv hidrocentralele mari). Cu toate acestea, există interes semnificativ pentru eolian, de exemplu: Transelectrica a primit solicitări de aprobare a conectării pentru 3.900 MW, existând cereri de avize ce depășesc cu mult 10.000 MW.

*Sursa date: [http://j-constantinescu.org/\\_Noutati.html](http://j-constantinescu.org/_Noutati.html)*

Între 2008-2013, trebuie închise sau re tehnologizate gradual unități termo poluante, la Deva, Turceni, Rovinari, Craiova, Paroșeni, ELCEN, Termoelectrică. Acestea nu îndeplinesc standardele UE la emisii de noxe și pulberi<sup>9</sup>. Deocamdată practic n-am făcut nimic ca să re tehnologizăm aceste unități iar statul nu va avea niciodată suficienți bani pentru înlocuiri. Doar în sectorul termo ar fi nevoie de cca 5-7 miliarde €, având în vedere că centralele noastre au un randament foarte scăzut – în medie 35%, cam cu 20 pps sub media europeană. Bani nu pot veni doar de la stat – oricum nu-i are și s-ar pune problema ajutorului de stat, cu excepția investițiilor strict de mediu – și nici din fonduri europene, din care am putea lua maxim 3-400 mil€.

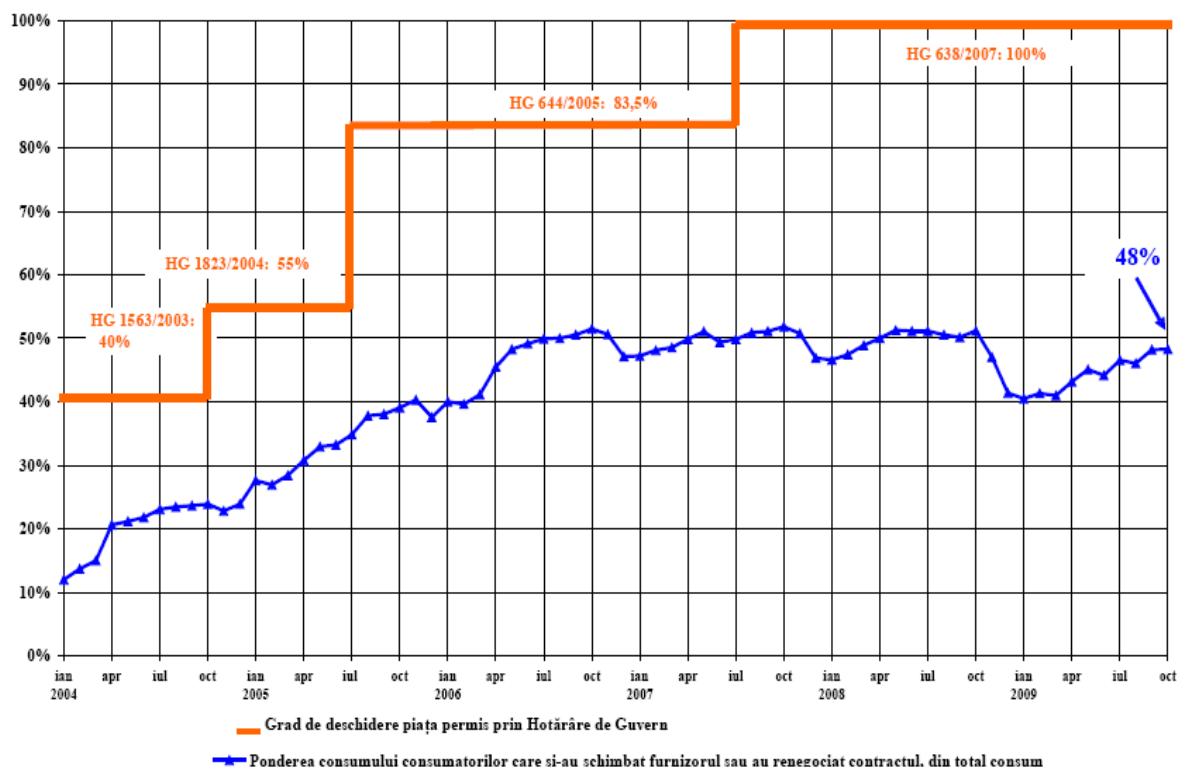
**B. În loc să ne construim mamuți pentru a deveni importanți regional, mai bine neam folosi atuurile reale**

deveni bursă regională, iar România un nucleu de energie și servicii tehnice de sistem: se negociază extinderea platformei de tranzacționare spre vest (Ungaria, Austria), iar o variantă și mai interesantă ar fi extinderea spre sud (Bulgaria, Serbia, eventual Grecia). Aceasta ar duce la diversificarea ofertei de electricitate pe piețele naționale și prețuri mai mici pentru perioadele de vârf de consum, când se apelează la centralele mai scumpe.

Cu alte cuvinte, când la noi e vârf de consum (iarna) în Grecia este o perioadă de minim, deci putem cumpăra de acolo energie mai ieftină decât cea produsă în centralele cele mai puțin performante; și invers. Prin construcția stației de pompare Tarnița ne-am asigura necesarul de servicii tehnice de sistem și am putea folosi la capacitate maximă Porțile de Fier. De asemenea, există interes din partea Ungariei și Austriei pentru cumpărarea de servicii tehnice de sistem de la noi. În ceea ce privește energia nucleară, trebuie să ne grăbim cu proiectul Energonuclear, înainte ca partenerii să fie definitiv descurajați de întârzierile din proiect.

<sup>9</sup> Lista completă se găsește aici: [http://www.mmediu.ro/pdf/legislatie/controlul\\_poluării/29oct2009-proiectHGinstalatiei-mari-de-ardere.doc](http://www.mmediu.ro/pdf/legislatie/controlul_poluării/29oct2009-proiectHGinstalatiei-mari-de-ardere.doc)

**Fig. 7. Liberalizarea pieței, legală și efectivă. Cca. 50% din piață rămân consumatori captivi din 2006 înapoi. ANRE, 2009**



În piața de gaz, Romgaz ar putea deveni o companie mult mai puternică dacă și-ar încasa valoarea reală a produsului livrat. Ea ar trebui să se orienteze mai mult spre Vest decât spre accentuarea dependenței noastre de Gazprom, de pildă prin proiectul cu depozitul de gaze de la Mărgineni.

Regional, prima preocupare în sectorul gazului ar trebui să o reprezinte implicarea noastră mai activă la proiectul Nabucco. În UE există ideea înființării unei companii care ar fi unic cumpărător european de gaze din Nabucco (Caspian Development Corporation), care să crească puterea de negociere a UE și să poată cumpăra cantități suficiente de mari și stabile de la furnizori (în primul rând Turkmenistan) încât să fie o contrapartidă interesantă pentru aceștia. În loc să jucăm la două capete, vehiculând și varianta South Stream, am putea mai curând să ne implicăm mai serios în acest proiect,

crescându-ne și credibilitatea în regiune.

### C. Tarifare adecvată

Prețurile energiei trebuie să reflecte realități economice: raritatea resurselor, utilizarea sustenabilă și alocarea pe criterii de merit economic. Prețurile gazului intern trebuie să ajungă rapid la paritatea prețului de import, așa cum ne-am angajat față de UE și pentru a evita risipa rezervelor naționale. În plus, energia nu mai trebuie utilizată pentru a acorda ajutoare de stat netransparente și care produc distorsiuni în piață.

La fel, tarifele pentru energie electrică pentru consumatorii rezidențiali "captivi" cu nivel reglementat nu mai trebuie să fie sub piață, pe seama "curentului ieftin" de la Hidroelectrică și Nucleară. Dacă vrem să facem protecție socială este necesar un sistem de asistență pentru accesul la energie țintit și

decuplat de piață, adică administrat din afara sistemului energiei.

Paradoxul este că în România sunt netransparente tocmai tarifele reglementate. Nu se știe de ce și cum se stabilesc prețurile înalte pentru unii producători termo, nu se știe de ce crește tariful de retail cu 4% atunci când pe piața liberă prețurile en gros scad cu 20%. Tarifele reglementate de azi obligă Hidroelectrică și Nuclearelectrică să vândă pentru 50% din piață la prețuri mici, ceea ce duce la pierderi pentru cele două companii, iar consumatorii nu au nici un motiv să plece din zona reglementată pentru a intra pe piața competitivă. Acesta este principalul motiv pentru care liberalizarea pieței a stagnat la 50% din 2006 încoace (Fig. 7) și pentru care CE a amenințat România cu o procedură de infringement. Mai mult, tarifarea piețelor de gaz și de electricitate trebuie să fie corelată, pentru a evita eventualele distorsiuni între piețe.

#### **D. Vânzarea competitivă**

Electricitatea produsă de societățile controlate de stat trebuie vândută competitiv, fără excepție. Pentru electricitate, există Ordinul 445/2009 care obligă companiile de stat să vândă prin bursa OPCOM. Cu toate acestea, un ordin MEC nu este suficient de puternic și poate fi modificat de multe ori în funcție de interese sau crize punctuale, după cum arată faptul că din 2005 până în prezent ordinul a fost adoptat în mai multe rânduri și apoi abrogat sau suspendat, cu scandal.

Trebuie introdusă o lege, cu aceeași putere ca Ordonanța 34 privind achizițiile publice, pentru ca statul să nu mai poată vinde ieftin fără competiție. Discuția despre "băieții deștepți" din energie nu trebuie să aibă ca efect eliminarea intermediarilor din piață, ci vânzarea transparentă și competitivă în așa fel încât să fie recompensați intermediarii care aduc valoare adăugată (de exemplu, modularea

livrării de energie în funcție de nevoile consumatorului).

Pe scurt, e nevoie de un act care să reglementeze modul în care statul își vinde activele sau produsele, pe aceleași principii ca și achiziția publică, pentru a evita un risc de guvernanta: tentația de a favoriza unii clienți. Legislația guvernantei corporative să aplice firmelor comerciale controlate de către stat criterii similare instituțiilor publice, lăsându-le totodată posibilități reale de a concura pe piețe.

#### **E. Reformă instituțională**

Pentru o bună funcționare a piețelor de energie și a întregului sistem, avem nevoie de reglementatori independenți și competenți, pentru întregul sector energetic (ANRE, ANRSC); de o bună cooperare cu Consiliul Concurenței pentru reglementarea pieței,; iar companiile de stat și reglementatorii trebuie să aibă un management angajat pe criterii clare de performanță, inamovibil. Dacă într-adevăr se vor înființa companiile integrate, reglementarea pieței de electricitate va fi o provocare pentru toți reglementatorii, deci capacitatea acestora trebuie să crească. ✂

*SAR mulțumește d-lui Jean Constantinescu, președintele Institutului Național Român pentru Studiul Amenajării și Folosirii Surselor de Energie (IRE), pentru sprijin în obținerea datelor din acest raport.*

### ECHIPA EDITORIALĂ

Lucian Albu  
Suzana Dobre  
Sorin Ioniță  
Ana-Otilia Nuțu  
Alina Mungiu Pippidi



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